



Lov om ændring af lov om ophavsret (Revision af blankmedieordningen)

Til: Folketingets Kulturudvalg

Fra: Dansk Industri, IT-Branchen, Grakom og Consumer Electronics

Opsummering

Vi vil i dette notat fremlægge argumentation for følgende anbefalinger til udvalget:

- Ordningens ikrafttrædelse bør udskydes til 1. juli 2022 for at give virksomhederne tid til at omstille deres forretning. Dette kan ikke gøres på blot en uge imellem jul og nytår.
- Man bør forenkle kravene til dokumentation, sikre at virksomheder er fritaget og give implementeringsmodellen samme fleksibilitet som andre afgifter
- Kulturministeriet bør fremlægge beregningsgrundlaget for kompensationsniveauet og taksterne
- Taksterne per enhed bør reduceres for at mindske grænsehandel og forbrugernes omkostninger
- Arbejdsgiverbetalte enheder der bruges privat bør ikke inkluderes i ordningen om et år
- Evalueringen bør baseres på forbrugeradfærden og der bør indarbejdes en tydelig grænse for hvornår privatkopieringsadfærden på enkelte enheder og privatkopieringsadfærden generelt er på et niveau, hvor afgiften bør udfases ift. hensynet om minimal skade for rettighedshaverne.

En ny digital virkelighed

At rettighedshavere modtager en korrekt og fair kompensation, er grundlaget for en stærk danske kreativ sektor.

For at dette kan ske, er det nødvendigt, at både rettighedshavernes forretningsmodel og dansk regulering tilpasses den hastige teknologiske udvikling, som vi i disse tider er vidne til på markedet for underholdning, musik og kulturforbrug. Kunst og teknologi er gensidigt afhængige – uden indhold mister teknologien værdi, og uden teknologien kan indholdet ikke distribueres.

Blankmedieordningen blev udviklet til dette i 1960'erne for at sikre en retmæssig kompensation til rettighedshavere. Dengang blev kassette- og videobånd primært købt til at optage indhold fra radio og tv-kanaler. Siden da er streaming dog blevet den dominerende teknologi for forbrugernes lovlige anvendelse af indhold, hvilket har bevirket, at rettighedshavernes indtægter i dag i overvejende grad kommer fra

streaming.¹ Salget af fysiske CD'er, DVD'er og enkeltstående downloads, der kan kopieres på digitale lagringsmedier, er kraftigt reduceret. Rettighedshaverne har dog været effektive i omstillingen af deres forretningsmodel og ser en fortsat stigning i indtægter.² Et tydeligt billede på denne effektive omstilling er musikbranchen, der har oplevet en 28% vækst i omsætning siden 2016. Denne udvikling skyldes ifølge IFPI Danmark, at det digitale forbrug fortsætter med at fylde mere og mere i det samlede musikalske landskab. I 2020 udgør den digitale omsætnings andel af det samlede marked for indspillet musik 92,7 % mod 91,7 % i 2019. Langt størstedelen af disse indtægter stammer fra streaming, der står for 575 mio. kr. af de samlede digitale indtægter i 2020.³

Fra politisk side har man også været med til at fremtidssikre de danske rettighedsstrukturer til en digital virkelighed, da et bredt flertal i Folketinget i 2021 vedtog *L 205 Forslag til lov om ændring af lov om ophavsret*. Forslaget var centralt, da det er med til at sikre, at vi hele tiden garanterer, at vores regulering understøtter den digitale udvikling.

Lovforslaget, der tager udgangspunkt i en regulering rettet mod kassettebånd, skaber dog ikke en fremtidssikret lovgivning, da man her vælger at pålægge alle danskere en afgift for en adfærd, som kun 15% foretager⁴ - og som fortsat vil falde. Alene i de to år, der gik mellem den første og anden forbrugeradfældsundersøgelse foretaget af Kulturministeriet, faldt forbruget med 2 procentpoint. Der er derfor tale om en klar tendens:

- Forbrugerne bruger i langt overvejende grad licensbetalende streamingtjenester
- Rettighedshaverne har tilpasset deres forretningsmodel og øget deres indtjening pba. teknologisk udvikling
- Den danske ophavsretslov er løbende blevet opdateret, så den svarer til den digitale virkelighed
- Og en lille og stadig faldende andel af danskerne foretager lovlig privatkopiering

Disse tendenser bør danne grundlaget for arbejdet med den nye reviderede blankmedieordning, og man bør derfor sikre en effektiv minimumsimplementering, der tager højde for den unødvendige byrde, som nu pålægges både virksomheder og forbrugere. IT-Branchen, Dansk Industri, Grakom og Consumer Electronics har fuld forståelse for Danmarks EU-retslige forpligtelse og har derfor også længe støttet en revision af blankmedieordningen. Der er dog dele af Lovforslaget, som i sin nuværende form vil betyde en unødigt komplicering af ordningen og en potentiel overkompensation.

¹ IFPI Danmark 2021: Musikselskaber 2020

² IFPI Danmark 2021: Musikselskaber 2020

³ IFPI Danmark 2021: Musikselskaber 2020

⁴ Seismonaut for Kulturministeriet 2020: Markedet for lagringsmedier og privatkopiering i Danmark, "*Inden for det seneste halve år har 15% af den voksne befolkning foretaget lovlig privatkopiering*"

Implementering

Implementeringen af lovforslaget forventes at blive en strukturel udfordring for både importører og forhandlere, det vurderes derfor urealistisk, at lovforslaget kan få effekt i markedet den 1. januar 2022. Dette skyldes delvist, at både importører og forhandlere skal bruge tid på at tilpasse IT-systemer og omstrukturere salgskanalerne, så de bringes i overensstemmelse med loven. Den korte implementeringsperiode har vi problematiseret tidligt i forløbet og et par uger er for kort tid, da der fortsat er en del uafklarede spørgsmål ifm. den praktiske implementering. Markedet ser i øjeblikket ind i nogle meget hektiske måneder, hvor det er en udfordring at få sikret, at der er produkter nok markedet. Årsagen til dette er komplicerede internationale forsyningslinjer og en betydelig stigning i efterspørgslen hen over julen. Derfor ville det ikke være muligt at opretholde normal handel, hvis branchen skulle implementere så kompliceret et afgiftssystem på kun tre uger i en af de mest hektiske perioder, markedet har oplevet i mange år.

Derudover bør man forud for ikrafttrædelsen have en registreringsperiode, hvor den modtagende virksomhed – den til hvem den vederlagspligtige fremstiller/indfører af lagringsmedier sælger medierne til – kan blive oprettet og godkendt af fællesorganisationen (Copydan KulturPlus). Kulturministeriet bør derfor afsætte et halvt år inden afgiften indføres, til oplysning af virksomhederne. IT-Branchen, Dansk Industri, Grakom og Consumer Electronics organisationer vil naturligvis bidrage til denne indsats.

Anbefaling: IT-Branchen, Dansk Industri, Grakom og Consumer Electronics anbefaler derfor, at lovens ikrafttrædelse udskydes med et halvt år, hvilket bevirker at den nye blankmedieordning træder i kraft 1. juli 2022.

Minimering af kravet om dokumentation og forenkling af modellen

Følgende punkt er i særlig grad rettet mod den efterfølgende udmøntning af lovforslaget. At udskyde implementeringen vil også give mulighed for at sikre en effektiv model. Det vil ikke være muligt at videreføre den eksisterende bekendtgørelse af blankmedieordningen da det vil det betyde, at dokumentationskravene for blankmedier bliver en af de mest bureaukratiske afgiftsmodeller i Danmark – På linje med produkter, hvor der er en høj risiko for svindel, fx tobak og spiritus. Der er ingen grund til, at en afgift med et begrænset provenu har samme kompleksitet. Det vil ikke være muligt at sikre, at ansvaret for afgiften løbende overtages af de forskellige aktører i værdikæden, idet hver aktør i forsyningskæden skulle overtage ansvaret for at betale afgiften gennem en kompliceret dokumentationsprocedure. Eventuelt bevis fra kunden, f.eks. en underskrevet erklæring, der bekræfter, at udstyret kun anvendes til professionelle formål, er en manuel proces, som ikke er mulig at implementere på nutidens marked.

Modellen antager også, at producenter og importører sælger direkte til den kommercielle slutbruger – dette er dog ikke tilfældet da markedsstrukturen ofte har mange flere led. Virksomheder der sælger indirekte til kommercielle slutbruger, vil derfor ikke være i stand til at dokumenterer at disse produkter bliver brugt af en kommerciel slutbruger. Dette ville også udgøre en konkurrenceulempe for virksomheder, der sælger indirekte. **Hvis et sådant system trådte i kraft, ville der blive betalt en afgift mere eller mindre for alle enheder, der sælges til erhvervs kunder.** Dette er i strid med EU-lovgivningen og kan derfor skabe grobund for retssager.

Anbefaling: Man bør i forbindelse med implementeringen af ordningen sikre dokumentationskravet mindskes. Samtidig bør man være opmærksom på, at lovforslaget i effekt sikrer, at virksomheder er fritaget også for administrative byrder. Dette opnås ved at give modellen samme fleksibilitet som andre afgifter.

IT-Branchen, Dansk Industri, Consumer Electronics og Consumer Electronics har anbefalet indførelsen af det, der i daglig tale omtales som 'Forhandlermodellen'. Modellen indbefatter, at der ikke skal betales afgift ved **1)** salg til kunder med CVR-nummer, **2)** Ved salg til en registreret forhandler/forhandler eller **3)** en virksomhed registreret hos Copydan. Dette vil også virke for forhandlere, der sælger B2B, da mange har virksomhedsstrukturer med separate B2B-kanaler (XX Erhverv eller XX Business), der herved kan dokumentere, at alle slutforbrugere bruger produkterne til kommercielle formål, da de i forvejen køber produkterne med CVR-nummer. Det er almindelig praksis i Danmark, at CVR bruges til at skelne mellem kommercielle og private brugere. Vedlagsforpligtelse bør frafalde i det øjeblik, hvor et produkt er taget i brug, da det er umuligt for virksomheder at spore produkter, når de først er taget i brug. Hvis virksomheder har vederlagsforpligtelse for brugte produkter efter de er taget, vil det mindske genbrug af elektronik, da virksomheder i stedet vil have incitament til at destruere produkterne af frygt for eventuelle bøder.

Hvis enheder sælges til forhandlere, der ikke kan fremlægge dokumentation for opdelingen mellem B2B- og B2C-kunder, f.eks. et supermarked, der sælger til både virksomheder og private kunder, bør afgiften pålægges alle produkter. Det bør fremgå af alle kvitteringer i den almindelige handel, at der er blevet pålagt blankmedievederlag, så den lille andel af virksomheder, som købet et produkt med en afgift fra en almindelig forhandler, har mulighed for at anmode Copydan om en refusion. Dette betyder, at grossister/importører får en oplysningsforpligtelse mens forhandlerne får vederlagsforpligtelse.

Modellen blev i øvrigt foreslået af Copydan i 2003-revisionen

Inddragelsen af arbejdsgiverbetalt udstyr

Aftalepartierne bag *Aftale om en ny, moderniseret blankmedieordning* af 10. februar 2021 har valgt at udskyde inddragelsen af arbejdsgiverbetalt udstyr i ordningen et år. I den forbindelse bør det bemærkes, at EU-domstolen har præciseret, at kommercielle enheder ikke kan drage fordel af privatkopieringsundtagelsen og derfor ikke skal betale privatkopieringsvederlag.

Selvom dette forslag var en del af den politiske aftale, er det meget kompliceret at sikre, at vederlag kun pålægges enheder, der er erhvervet til erhvervsmæssigt brug, men hvor virksomhederne senere har tilladt, at de blev brugt privat af medarbejderen.

Den nødvendige skelnen mellem enheder brugt til privatkopiering og enheder brugt til andet formål – der ikke er vederlagspligtig – er tydeligt fastslået af EU-domstolen i flere tilfælde. Dette blev allerede fastslået i Padawan-dommens præmis 53.

Følgelig er anvendelsen uden forskel af afgiften for privatkopier med hensyn til alle typer af udstyr, apparater og medier til digital reproduktion, herunder i det tilfælde, som udtrykkeligt er nævnt af den forelæggende

ret, hvor disse instrumenter er erhvervet af andre personer end fysiske personer til det formål, der klart er forskellige fra privatkopiering, ikke i overensstemmelse med artikel 5, stk. 2, i direktiv 2001/29.

Dette blev bekræftet i andre af EU-domstolens afgørelser (Amazon og Copydan), der erklærer, at for enheder, som ikke bruges til privatkopiering, skal der være etableret et system for forudgående attestering og efterfølgende godtgørelse. Dette vil være et yderst kompliceret system og vil pålægge erhvervslivet store administrative byrder, da man i alle danske virksomheder vil være tvunget til at skelne mellem kommercielle enheder brugt udelukkende i virksomheden og de enheder, hvor medarbejderen også bruger dem privat. Det drejer sig om et begrænset antal sammenlignet med det samlede marked, og det vil samtidig være svært at vurdere hvor stor en 'andel' af disse enheder, der bruges privat. Hvis en medarbejder fx har fået udleveret en arbejdsgiverbetalt telefon til privat brug, vil en andel af denne telefon stadig være til arbejdsbrug, hvorfor man ikke kan opkræve afgift på hele enhedens værdi. Det skal bemærkes, at dele af erhvervslivet i forvejen vil bære omkostningerne for afgiften, der pålægges salg til private, da der ikke forventes fuld overvæltning, idet især salg til private har forskellige prispunkter, som ikke kan overskrides uden tilsvarende mindre salg. Eksempelvis salg af en pc til 2999,- vs. 3046,50 kr. Tilsvarende gælder for andre blankmedier.

Vi anbefaler derfor, at man ikke alene udskyder, men helt fjerner kravet om, at arbejdsgiverbetalt udstyr skal indgå i ordningen, da det vil mindske de erhvervsøkonomiske konsekvenser ved ordningen betydeligt for de 300.000 danske virksomheder, som vil skulle indføre komplicerede systemer. Samtidig vurderes det, at arbejdsgiverbetalt udstyr udgør en begrænset andel, hvorfor dette vil være en unødigt kompliceret af en i forvejen kompleks afgiftsmodel. I stedet bør man alene afgiftspålægge enheder, der er solgt direkte til privat brug.

Kompensationsniveauet

Det er vigtigt at have for øje, at blankmedievederlaget udelukkende har til formål at sikre en rimelig kompensation for den lovlige privatkopiering af rettighedsbeskyttede værker, der er obligatorisk eftersom den private kopi ellers er i strid med de eksklusive rettigheder, som rettighedshaveren har til sit værk.

Dette indbefatter, at det udelukker illegal kopiering (som piratkopier) samt streaming, offline streaming, downloads og udsendelser af musik og film erhvervet fra rettighedshaveren (dvs. streamingtjenester, SVoD-tjenester, tv-stationer, multimedieselskaber osv.) via download, abonnement, licens eller andet, der må udelukkes, fordi det falder udenfor anvendelsesområdet af privatkopieringsfritagelsen. EU-lovgivningen stiller derudover krav om, at der tages højde for indhold som er underlagt TPM (Technological Protection Measure). Disse basale forudsætninger for kompensation under blankmedieordningen bliver ofte glemt eller blandet sammen.

Ministeriet har i forbindelse med udarbejdelsen af Lovforslaget ikke fremlagt de bagvedliggende beregninger for, hvorfor man vurderer, at et kompensationsniveau på 93 mio. DKK svarer til rettighedshavernes tab. EU-lovgivningen kræver, at kompensationen baseres på et dokumenterbar tab, og ikke et politisk ønske. Derudover har man heller ikke fremlagt beregningerne, der ligger til grund for, at afgiftsniveauer foreslået på de enkelte enheder akkumuleret vil indbringe et provenu på 93 mio. DKK. Til sammenligning anbefalede Blankmedieudvalget i 2017, at provenuet fra Blankmedieordningen skulle være 44 mio. DKK.

Det anbefales derfor, at det politisk fastsatte kompensationsniveau justeres, så det er præcist ift. det dokumenterede tab, som rettighedshaverne lider, da en evt. overkompensation betyder, at forbrugerne skal betale overpris for produkter, der er helt essentielle for, at deres hverdag fungerer og samtidig skaber en ordning i strid med EU-lovgivningen. Man bør derfor fastsætte kompensationsniveauet præcist efter rettighedshavernes tab - både af hensyn til rettighedshaverne, men også af hensyn til den sociale skævhed og belastningen på forhandlerne/forbrugere grundet øget grænsehandel, som afgiften medfører.

Det samlede provenu på 93 mio. kr. er dybt bekymrende for konkurrencen på markedet for elektronik, der i er et af de mest konkurrenceudsatte produktkategorier. Køb af elektronik udgør en fjerdedel af danskernes samlede e-handel (med varer).⁵ Ved nethandel er prissammenligning på tværs af flere hjemmesider for mange en del af købsprocessen, så priser betyder meget for, hvor forbrugeren vælger at handle.

15 procent af den samlede e-handel (med varer) med elektronik foregår i udenlandske netbutikker.⁶ Med en enhedstakst på DKK 45 vil grænsehandlen af elektronik til udenlandske forhandlere øges yderligere, da danske forhandlere ikke har mulighed for at tilbyde forbrugere en konkurrencedygtig pris.

For at imødegå den forventede øgede grænsehandel ønskes et svar på, hvorledes ministeriet forventer, at udenlandske forhandlere og webshops skal foretage indmelding af afgifter og hvorledes vil dette kunne kontrolleres af ministeriet?

Ministeriet skriver i bemærkningerne til Lovforslaget, at man har indhentet salgstal for disse lagringsmedier for 2018, 2019 og 2020 fra analyseinstituttet GfK, og at tallene dækker over indberettede salg fra danske detailed til privatpersoner (B2C). Det vurderes, at GfK's data undervurderer markedets størrelse, hvorfor de fastsatte takster i effekt vil medføre en kompensation på over 93 mio. Det anbefales derfor, at man søger at kontrollere tallene via andre datakilder – fx IDC. Dette skal ske med henblik på at man undgår, at det samlede kompensationsniveau overstiger 93 mio. kr.

I forhold til de specifikke satser, anbefaler IT-Branchen, Dansk Industri, Grakom og Consumer Electronics at man ikke justerer satserne automatisk (satsregulering), men i stedet beregner satserne årligt for at sikre, at der ikke sker en over/under dækning.

IT-Branchen, Dansk Industri, Grakom og Consumer Electronics anbefaler, at man i henhold til EU-retten tydeligt skriver i Lovforslaget, at det samlede kompensationsniveauet skal baseres på den skade, som forvoldes rettighedshaverne, og at dette kompensationsniveau løbende skal justeres på baggrund af forbrugeradfærden.

⁵<https://www.danskerhverv.dk/siteassets/mediafolder/dokumenter/01-analyser/analysenotater-2020/e-handelsanalysen-2019.pdf> s. 30

⁶<https://www.danskerhverv.dk/siteassets/mediafolder/dokumenter/01-analyser/analysenotater-2020/e-handelsanalysen-2019.pdf> s. 19

Evaluering

I Lovforslaget fastslås det, at evalueringen skal belyse udviklingen i danskernes privatkopieringsadfærd og markedet for lagringsmedier. Derudover fastsættes det, at evaluering skal føre til ændringer i omfattede lagringsmedier og de gældende takster.

IT-Branchen, Dansk Industri, Grakom og Consumer Electronics anbefaler, at niveauet af kompensation automatisk følger det aktuelle niveau for privatkopiering. Det kan gøres ved at justere niveauet af kompensation på baggrund af en undersøgelse, hvis metodik er baseret på den metodik anvendt i rapporterne udarbejdet af Seismonaut, hvor der fokuseres på udviklingen kopieringsadfærden det seneste halve år i forhold til tidligere undersøgelser. Denne analyse bør udarbejdes af et fuldstændigt uafhængigt organ og baseres på en overskuelig række kriterier. Formålet med dette er at tilpasse den danske model til direktivets hensigt, der fastslår, at baggrunden for privatkopieringskompensationen er, at størrelsen af vederlaget er afhængig af det aktuelle brug og ikke det historiske, samt om rettighedshaverne lider skade.

Baseret på undersøgelsen vil man kunne se, om niveauet af privatkopiering stiger med en stigning af vederlaget til følge, mens resultatet er et fald i vederlaget, hvis niveauet af privatkopiering falder.

Endvidere bør evalueringen tage hensyn til Ophavsretsdirektivets afsnit 35 (35). Det omhandler særlige tilfælde, hvor der er tale om undtagelser eller begrænsninger, hvor rettighedshaverne bør modtage en rimelig kompensation for at kompensere dem tilstrækkeligt for brug af deres beskyttede værker eller andre frembringelser. Som præciseret af EU-domstolen, bør evalueringen tage i betragtning, at i visse situationer, hvor forringelsen af rettighedshaverens retsstilling vil være minimal, bør der ikke opstå en betalingspligt. Dette blev bekræftet af EU-domstolen ved flere afgørelser (Padawan, Amazon og Copydan). Andre medlemsstater har allerede indarbejdet dette til deres struktur for blankmedievederlag – dette inkluderer:

- Østrig: Det er udtrykkeligt nævnt, at intet vederlag skal betales, hvis skaden er minimal
- Tyskland: Det er udtrykkeligt nævnt, at størrelsen af vederlaget afhænger af den faktiske brug

IT-Branchen, Dansk Industri, Grakom og Consumer Electronics anbefaler derfor, at Lovforslaget tydeligt beskriver niveauet for hvornår den lovlige privatkopiering i en given produktkategori er så lav, at der ikke længere bør opkræves afgift. Derudover anbefales det, at man i henhold til EU-retten tydeligt fastsætter en grænse for, hvornår kopieringsadfærden generelt er så lav, at ordningen bør stoppes. Alternativt vil man opsætte en ordning, der vil fortsætte lang tid efter danskerne er stoppet med at foretage lovlige privatkopieringer.