



DET KONGELIGE
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

HØRINGSNOTAT

FORSLAG TIL LOV OM OMSETNING AV BØKER (BOKLOVEN)

Høringsfrist 18. november 2022

Innhold

1	Innledning.....	4
1.1	Bakgrunn.....	4
1.2	Lovforslagets hovedinnhold.....	4
1.3	Kunnskapsinnhenting.....	6
2	Lovforslagets bakgrunn	6
2.1	Litteraturens og språkets betydning	6
2.2	Det litterære systemet i Norge	7
2.3	Utviklingstrekk	9
2.3.1	Endringer i markedet.....	9
2.3.2	Digitaliseringen	10
2.3.3	Lydmarkedet.....	10
2.3.4	Eierskapsutviklingen	12
2.4	Aktørene.....	12
2.4.1	Forfatterne og leserne.....	12
2.4.2	Forlagene	13
2.4.3	Bokhandel.....	14
2.4.4	Bibliotek	15
2.5	Tekst, lyd og ulike formater.....	16
3	Mangfoldskonvensjonen og europeiske boklover	16
3.1	Mangfoldskonvensjonen (UNESCO 2005)	16
3.2	Boklover i Europa	17
3.3	Gjennomgang av boklovene i Frankrike og Tyskland.....	18
3.3.1	Frankrike	18
3.3.2	Tyskland.....	19
4	Nærmere om lovforslaget	20
4.1	Lovens formål	20
4.1.1	Gjeldende rett	20
4.1.2	Departementets forslag.....	20
4.2	Definisjoner.....	21
4.2.1	Gjeldende rett	21
4.2.2	Departementets forslag.....	21

4.3	Lovens virkeområde.....	23
4.3.1	Gjeldende rett	23
4.3.2	Departementets forslag.....	23
4.4	Samarbeid om normalkontrakter mellom forfatter/oversetter og forlegger....	27
4.4.1	Gjeldende rett	27
4.4.2	Departementets forslag.....	27
4.5	Fastpris og unntak	29
4.5.1	Gjeldende rett	29
4.5.2	Departementets forslag.....	30
4.6	Unntak fra videresalgpris - rabatter til sluttkunde.....	34
4.6.1	Gjeldende rett	34
4.6.2	Departementets forslag.....	34
4.7	Plikt til å skaffe og levere bøker	36
4.7.1	Gjeldende rett	36
4.7.2	Departementets forslag.....	36
4.8	Plikt til å tilby og levere digitale lydbøker.....	37
4.8.1	Gjeldende rett	37
4.8.2	Departementets forslag.....	38
4.9	Litteraturabonnementer	40
4.9.1	Gjeldende rett	40
4.9.2	Departementets forslag.....	40
4.10	Samarbeid om fellesnedsettelse	41
4.10.1	Gjeldende rett	41
4.10.2	Departementets forslag.....	41
4.11	Frakt- og leveringsbetingelser.....	42
4.11.1	Gjeldende rett	42
4.11.2	Departementets forslag.....	42
4.12	Vilkår for forhandlinger mellom leverandør og forhandler	43
4.12.1	Ikke-diskrimineringsprinsipp	43
4.12.2	Rabatt til forhandler (avanseregulering)	44
4.13	Tilsyn og tvisteløsning	47
4.13.1	Gjeldende rett	47

4.13.2	Departementet vurdering.....	48
5	Forholdet til konkurranseloven.....	48
6	Eierskapsbegrensninger	49
7	Forholdet til EØS-avtalen.....	50
7.1	Innledning	50
7.2	Vurdering av obligatorisk fastpris.....	51
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	51

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kultur- og likestillingsdepartementet sender med dette på høring forslag til ny boklov.

Bakgrunnen for forslaget er regjeringserklæringen fra høsten 2021, *Hurdalsplattformen*, som sier at «regjeringa vil leggje fram ei boklov som sikrar fastprissystemet».

Loven skal erstatte gjeldende forskrift av 19. desember 2014 nr. 1716 om unntak fra konkurranseloven § 10 for omsetning av bøker (heretter omtalt som forskriften). Unntaket er ett av de sentrale virkemidlene for å oppnå hovedmålene for litteraturpolitikken, herunder bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur, samt god tilgjengelighet for alle. I kongelig resolusjon av 30. november 2018 ble forskriften videreført uten tidsbegrensning. Samarbeid i tråd med forskriftens bestemmelser er gjennomført i gjeldende Bokavtale mellom Den norske Forleggerforening (heretter omtalt som Forleggerforeningen) og Bokhandlerforeningen.

Aktørene i bokbransjen ivaretar sentrale språk- og litteraturpolitiske målsettinger. Etter departementets vurdering har samarbeid om omsetning av bøker samlet sett slike positive samfunnsmessige virkninger at det er grunn til å lovfeste særregulering for omsetning av bøker med utgangspunkt i gjeldende rammevilkår.

Til grunn for dette forslaget ligger arbeidet som ble gjort i forbindelse med framlegging av Prop. 144 L (2012-2013) *Lov om omsetning av bøker (bokloven)*. Forslaget ble vedtatt i Stortinget i 2013, jf. Innst. 465 L (2012-2013). Loven ble opphevet etter forslag fra Solbergregjeringen, jf. Prop. 33 L (2013-2014) *Oppheving av bokloven* og Innst. 181 L (2013-2014).

1.2 Lovforslagets hovedinnhold

I forslaget til boklov foreslår departementet bestemmelser som tar utgangspunkt i gjeldende rammevilkår for bokomsetning, slik disse er fastsatt i gjeldende forskrift og gjennomført i gjeldende Bokavtale. Aktørene i bokbransjen ivaretar sentrale språk- og litteraturpolitiske målsettinger som har det til felles at de krever langsiktighet. Etter departementets vurdering

vil en boklov bidra til å sikre mer stabile rammevilkår enn gjeldende regulering. Departementet ser også at lovfesting av rammevilkårene for språk og litteratur blir stadig mer vanlig i andre europeiske land.

Lovforslagets hovedformål er å sikre at det skapes en mangfoldig norsk litteratur på bokmål, nynorsk og de samiske språkene og at denne er tilgjengelig for alle i Norge. De foreslåtte reguleringene skal samvirke med hverandre og med en rekke andre litteraturpolitiske tiltak for å oppnå disse målsettingene. Lovforslaget inneholder i all hovedsak obligatoriske bestemmelser som skal omfatte alle norske utgivere og forhandlere av bøker i det norske bokmarkedet.

Et av de sentrale forslagene i loven er å innføre obligatorisk fastpris på bokutgivelser for alle aktørene i bransjen. Dette innebærer en utvidelse av virkeområdet i forhold til dagens ordning, som kun pålegger de forlagene som er omfattet av Bokavtalen til å sette faste videresalgsspriser på sine utgivelser. Fastpris sikrer forutsigbare rammevilkår for forfattere, forlag (leverandører) og bokhandler (forhandlere). Videre tydeliggjør lovforslaget at e-bøker og digitale lydbøker med fastpris ikke kan gjøres tilgjengelige i digitale abonnements tjenester før fastprisperioden er utgått.

Lovforslaget inneholder også forslag til regulering av det voksende lydmarkedet. Det innføres tilbuds- og leveringsplikt for enkeltsalg av lydbøker. Dette innebærer blant annet at strømmetjenestene pålegges å tilby enkeltsalg av lydbøker i sine tjenester. Disse reguleringene har til hensikt å sikre forbrukerne enkel tilgang på alle lydbøker uavhengig av hvilken strømmetjeneste de bruker, og å forhindre at lydmarkedet undergraver forfatter- og forlagsøkonomien.

Videre ber departementet om høringsinstansenes synspunkter på hvorvidt avanse, dvs. inntektsfordeling mellom forhandlerledd og leverandør, skal reguleres i bokloven. Problemstillingen må ses i forhold til et mål om å sikre likebehandling i et marked med få aktører på forhandlersiden og stor grad av vertikal integrasjon mellom forhandler og leverandør.

Det foreslås også at representanter for forfattere, illustratører og oversettere kan samarbeide med leverandører om normalkontrakter som inneholder bestemmelser om honorar- og provisjonssatser.

Departementet foreslår å lovfeste en plikt til å skaffe og levere fysiske bøker og e-bøker, og å lovfeste adgangen til å samarbeide om forskjellige typer litteraturabonnement og om frakt- og leveringsbetingelser.

For å sikre en lov som ivaretar hensyn til utvikling og nyskaping i bokbransjen legger departementet fram et lovforslag som i hovedsak regulerer de overordnede prinsippene. Innenfor rammen av lov og forskrift ønsker departementet rammevilkår i størst mulig grad fastsettes gjennom frie forhandlinger partene imellom.

Det legges fram ulike alternativer til høring på noen punkter. De viktigste er lovens virkeområde, fastprisens lengde og avanseregulering.

1.3 Kunnskapsinnhenting

For å oppdatere lovforslaget fra 2013 har departementet innhentet ny kunnskap, blant annet gjennom bred dialog med bokbransjen. Departementet har i perioden november 2021 til mars 2022 gjennomført vel 50 møter med organisasjoner og aktører i bransjen. Disse arbeidsmøtene har bidratt til dybdekunnskap om en rekke problemstillinger.

Det er også gitt mulighet for skriftlige innspill fra eksterne aktører. Dette ble både annonsert ved oppstart av arbeidet med bokloven og i møte med bransjeorganisasjonene. Rundt 20 skriftlige innspill er mottatt.

I tillegg har departementet som grunnlag for lovforslaget, brukt Menon Economics rapport *Utredning av unntaket fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker*, som ble bestilt av Nærings- og fiskeridepartementet og Kulturdepartementet i fellesskap og framlagt 21. november 2021.¹ Mandatet for rapportarbeidet innebar blant annet å vurdere to alternative modeller for fastpris som ble sendt på høring i 2018 samtidig med revidert forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for omsetning av bøker. Oppdraget til Menon ble gitt før Hurdalsplattformen ble framforhandlet, og har derfor kun relevans for deler av lovarbeidet.

Videre har bransjestatistikker og rapporter fra Bokhandlerforeningen, Forleggerforeningen, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Nasjonalbiblioteket blitt brukt som grunnlagsmateriale. Forleggerforeningen publiserte i 2021 flere utredninger om utviklingen av bokmarkedet, og disse er benyttet i arbeidet. Departementet har selv bestilt notat om avanseregulering i europeiske boklover fra Tore Slaatta og Helge Rønning.²

Arbeidet med kunnskapsinnhenting har særlig fokusert på tre områder: De store endringene i lyd- og bokmarkedet som følge av strømming, mulige konsekvenser av vertikal integrasjon samt internasjonalisering og endringer i eierskapsforhold.

2 Lovforslagets bakgrunn

2.1 Litteraturens og språkets betydning

Litteratur og det skrevne ord har stått i en særstilling i menneskenes historie siden de første alfabetene ble oppfunnet. Det er med et felles skriftspråk at vi blir i stand til å transportere store mengder kunnskap over tid og rom.

Utviklingen av trykkpresse og masseproduksjon av skrift er vesentlige faktorer både for utviklingen av demokrati, opplysningstid og moderne vitenskap, og fortsatt er skrift det fremste redskapet vi har for kunnskapsdeling og opplæring.

¹ Menon-publikasjon nr. 104/2021- utredning av unntaket fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker

² Slaatta og Rønning (2022). Om rabattering i forbindelse med europeiske boklover. Oppfølging av TSL Analytics, rapport 04/2021 Fastprisregulering i Europa. TSL Analytics, Notat 02/2022

Samtidig har språket og litteraturen vært mer enn redskaper. Gjennom skrift har vi delt historier med hverandre, og historiene har blitt grunnlaget for kultur og identitet. Gjennom fortellinger, dikt, romaner og annen prosa har vi latt oss underholde, men også kjent oss igjen og funnet oss selv. I vår norske kultur har sagaene, folkeeventyrene, romanene og diktene vært sentrale i nasjonsbyggingen. Utviklingen og utbredelsen av et skriftspråk har gått hånd i hånd med den nasjonale frigjøringen og utbyggingen av nasjonal infrastruktur for kunnskap og danning. Også i moderne tid er skriftkulturen avgjørende for å styrke og opprettholde nasjonale språk.

Bruk av norsk skriftspråk er grunnleggende for at demokratiet vårt skal fungere. Evnen til å lese og prosessere tekst, både fysisk og digitalt, er avgjørende for å kunne orientere seg og delta som samfunnsborger. For barn og unge er lesing avgjørende for å kunne tilegne seg kunnskap. Grupper som vil organisere seg og påvirke prosesser, må kunne beherske den formelle skriftkulturen.

Lesing av skjønnlitteratur, faglitteratur eller tekster på nett for fornøynsens skyld er viktig for leseevnen, også når denne skal brukes mer instrumentelt. Tilegnelse av kunnskap skjer ikke utelukkende med fagbøker, men også gjennom skjønnlitterære sjangre. Vi henter identitet, erfaring og historie like mye fra skjønnlitteraturen som fra sakprosaen.

Norske innbyggere skal gjennom en boklov være sikret tilgang på en mangfoldig, bred og god litteratur på bokmål, nynorsk og de samiske språkene. Dette mangfoldet er en betingelse for at samfunnet skal fungere demokratisk. Gjennom å sikre et mangfold av forfatterstemmer, utgivere og forlag motvirkes monopoler, både de kommersielle og de som er knyttet til kjønn, klasse, seksualitet, etnisitet, geografi eller smak. En mangfoldig litteratur vil gjøre at flest mulig av erfaringene vi gjør oss som mennesker får en plass i litteraturen.

Bokloven vil – gjennom å styrke norsk skriftkultur og offentlig samtale på norsk og de samiske språkene – også være et viktig språkpolitisk tiltak som bidrar til å ivareta formålet med språkloven som trådte i kraft 1. januar 2022.³

En boklov vil sikre innbyggerne i Norge at litteraturen er tilgjengelig overalt i landet. Prisen og utvalget skal være så likt som mulig, enten man bor i Alta eller Kristiansand. Litteraturen skal være like tilgjengelig for den som leser bøker på papir, den som velger e-bøker eller den som lytter til lydbøker. Forfatterne skal vite at litteraturen deres får den samme muligheten til å nå leserne.

2.2 Det litterære systemet i Norge

Norge har en litteratur som er mangfoldig, bred og suksessrik. Internasjonale undersøkelser viser at Norge er et av landene i verden hvor det leses mye i forhold til befolkningstallet. I 2021 ble det utgitt ca. 7 800⁴ nye titler/bøker i Norge, og av disse er om lag 6 200 innenfor det såkalte allmenmarkedet. Resten av titlene er skolebøker, lære-/fagbøker og digitale

³ Lov 21. mai 2021 nr. 42 om språk (språklova)

⁴ Den norske bransjestatistikken 2021 (Den norske Forleggerforening)

læremidler. Det er i hovedsak norsk litteratur som leses i Norge, og både skjønnlitteratur og sakprosa leses av mange.⁵ Bøkene når ut til leserne. Norge har et velutviklet bokhandlernet og en rik flora av forlag. Det etableres stadig nye forlag, og noen av disse vokser seg store. Det gis ut bøker for barn og voksne i alle sjangre, og med stor bredde både i tema, form og nedslagsfelt. De fleste forlag satser på å skape en langsiktighet i litteraturen. Det kommer for eksempel ut over førti debutanter⁶ hvert år som skriver skjønnlitteratur for voksne. Dette er utgivelser som normalt ikke selger mye i markedet, men som er sentrale for å bygge nye forfatterstemmer. Til sammen viser disse faktorene en litteraturpolitikk som lever opp til formålet om å produsere mangfold.

Det finnes ingen objektive kriterier for en litteraturs kvalitet, hverken på verksnivå eller som samlet masse. Men det at det skrives og publiseres et mangfold av bøker som dekker alle sjangre er en indikator på både kvalitet og styrke i litteraturen. At befolkningen leser, og ikke minst, at barn leser, er på samme måte tegn på at litteraturen og det litterære systemet oppfyller sin rolle.⁷

I tillegg er det internasjonale markedet en måte å måle om et lands litteratur holder høy kvalitet. Også her lykkes norsk litteratur i en grad som langt overstiger det befolkningstallet eller språkets utbredelse skulle tilsi. I 2019, da Norge var gjesteland ved den store bokmessen i Frankfurt, ble 572 norske titler oversatt til totalt 47 språk.⁸ Dette er høye tall og viser at norsk litteratur står sterkt også internasjonalt. Mens boka, litteraturen og lesinga har kommet under press i mange land, har norsk litteratur holdt langt bedre stand.

Dette er ikke en utvikling som har kommet av seg selv. Siden sekstitallet er det bygget et litterært system i Norge. Systemet er basert på faste avtaler mellom forlag og bokhandel (Bokavtalen) og mellom forlag og forfatter (normalkontrakter). Staten har bidratt til dette samvirket gjennom å gi fritak for merverdiavgift og unntak fra konkurranselovgivning for bøker, og ikke minst gjennom Norsk kulturfond som hvert år kjøper inn titler og gjør dem tilgjengelige for befolkningen via de offentlige bibliotekene (innkjøpsordningen). I tillegg kompenseres opphaverne i Norge for bruk av verk i bibliotek, skole og utdanningsinstitusjoner gjennom bibliotekvederlaget og kopivederlaget.

Dette samvirket ble etablert i en periode da norsk litteratur slet med etterveksten. I 1963, to år før innkjøpsordningen ble etablert, kom det bare ut 86 nye norske romaner, mindre enn halvparten av hva det hadde vært et tiår før.⁹ Norsk litteratur var preget av «gamle» forfatterskap, og interessen for å lese nye norske forfattere var synkende.

I denne situasjonen reagerte flere aktører samtidig. Staten etablerte innkjøpsordningen som en produksjonsstøtte til forlag og forfattere. Ordningen har gjort det mulig for norske forlag å bygge nye forfatterskap uten å risikere økonomisk tap. Noen år tidligere hadde den første

⁵ Leserundersøkelsen 2022

⁶ Den norske forfatterforening - nyhetsartikkel, 22.12.2020: Stavanger Aftenblad har anmeldt flest debutanter

⁷ Norsk mediebarometer 2021 og Leserundersøkelsen 2022

⁸ NORLA – nyhetsartikkel, 28.02.2022: Unikt år for norsk litteratur i utlandet,

⁹ Årsmelding Kulturrådet 1965

bokavtalen mellom Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen blitt signert, en avtale som i dag blant annet medfører at alle bokhandlere som er medlemmer av Bokhandlerforeningen har plikt til å skaffe kundene sine alle bøker gitt ut av et norsk forlag, og alle forlag som er medlemmer av Forleggerforeningen har en tilsvarende plikt til å levere sine bøker til alle forlag. Avtalen regulerer også et fastprissystem på nye bøker som sikrer at bokhandlere i en periode ikke kan underby hverandre på utsalgspris på nye bøker. Innkjøpsordningen og Bokavtalen er fortsatt grunnleggende byggesteiner i det litterære systemet. De sikrer innkjøp og distribusjon av litteratur i hele landet gjennom offentlige og kommersielle kanaler, de gir forfattere og forlag forutsigbare inntekter og leserne tilgang til litteraturen i hele landet. Senere har innkjøpsordningen blitt utvidet til også å gjelde andre litterære sjangre, som barne- og ungdomslitteratur og sakprosa.

Innkjøp av bøker igjennom innkjøpsordningen og stimuleringsmidler utgjør sammen med bibliotekenes egne innkjøp en betydelig andel av omsetningen av norsk skjønnlitteratur og allmenn sakprosa. Samlet overføring via bibliotekvederlaget til rettighetshavere var 133,3 mill. kroner i 2021. I tillegg mottar rettighetshaverne overføringer via kopivederlag. Det samla beløpet til rettighetshaverne fra disse vederlagsordningene overstiger den samla royalty-utbetalingen til profesjonelle norske forfattere innen skjønnlitteratur og allmenn sakprosa.

Til sammen er dette et system som har vist seg å produsere sterk og mangfoldig litteratur, og det er et system som har vokst fram gjennom samarbeid mellom de ulike partene. Litteraturens sterke posisjon i Norge henger sammen med dette litterære systemet.

2.3 Utviklingstrekk

2.3.1 Endringer i markedet

Bokmarkedet er ikke statisk. Vi ser endringer over tid i lesernes preferanser, hvilke type bøker som er populære og hvilke formater som foretrekkes. Det utvikles nye litterære former, nye forretningsmodeller og måter å spre litteratur og skape leselyst på. Eksempler på slike endringer er bokklubbene, som vokste til å bli det største forhandlerleddet, men som med endringer i forutsetningene har blitt redusert til en liten aktør. Papirleksikon og samlede verker av norske forfattere var tidligere vesentlige inntektskilder for forlagene. Disse endringene har medført justeringer i de litteraturpolitiske virkemidlene. For eksempel har innkjøpsordningene blitt styrket i volum og inkluderer langt flere sjangre enn da den ble opprettet.

Ingen endringer er likevel så store og omseggripende som de teknologiske omveltningene og medfølgende endringer i konkurranseforhold som har funnet sted i bokbransjen de siste årene. Digitaliseringen av produksjon, kjøp og salg av bøker og et begynnende digitalt konsum har, sammen med framveksten av internasjonale gigantaktører som Google og Amazon, endret spillereglene på flere felt. Men fordi konsum av bøker ikke har vært digital, og fordi det skrevne ord er så bundet til nasjonale språk, har endringene gått saktere innenfor litteratur enn for eksempel innenfor audiovisuell kunst og underholdning. Det gjør det mulig å lære av erfaringene i andre bransjer når bokbransjen skal reguleres.

2.3.2 Digitaliseringen

De viktigste endringene er knyttet til digitaliseringen i seg selv. Tekst kan deles uavhengig av fysisk innbinding. Dette har endret vår måte søke kunnskap på og dermed også verdens bokmarkeder. Leksika, ordbøker og andre utgivelser som samlet kunnskap og gjorde den tilgjengelig, er erstattet av digitale tjenester og ressurser.

Digitaliseringen har ikke truffet skjønnlitteratur og allmenn sakprosa i fullt samme grad. For lesing av denne type bøker viser både leserundersøkelser og omsetningstall at befolkningen foretrekker papirbøker.¹⁰

Lærebøker og læremidler i skolen og i høyere utdanning ligger i brytningspunktet mellom digitale og fysiske utgivelser. Det produseres og brukes begge deler, men det investeres stort både nasjonalt og internasjonalt innenfor digitale læremidler og tjenester. Her har også det offentlige spilt en aktiv rolle gjennom statlige tilskudd til utvikling og innkjøp av digitale læremidler. Fylkeskommunen står bak satsingen på Nasjonal digital læringsarena (NDLA) som har påvirket markedet for digitale læremidler i videregående opplæring. Den videre utviklingen i disse markedene vil ha mye å si for helheten i rammevilkårene for boka og litteratur i Norge.

En annen endring handler om digital distribusjon. Bøker kjøpes som andre varer i større grad på nett og leveres på døra. De store bokhandlerekjedene, Norli og Ark, selger bøker via «klikk og hent», nettbokhandlene selger via hjemlevering og digitale bøker distribueres naturlig nok utelukkende digitalt. I markedet for utenlandsk litteratur konkurrerer norske forhandlere med internasjonale aktører som Amazon, men tall fra leserundersøkelsen til Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen for 2022 tyder på at Amazon har en relativt liten markedsandel også av salget av engelskspråklig litteratur i Norge.

Digital distribusjon gir leserne enkel tilgang til et stort utvalg bøker, men det taper også de fysiske bokhandlene for kunder. Erfaringsmessig vil en slik utvikling være kulturpolitisk negativ, da bokhandelbesøk akkurat som bibliotekbesøk, eksponerer kunde og låner for bøker de ikke kjente til, men gjerne vil ha glede av.

2.3.3 Lydmarkedet

Den største endringen som har fulgt med digitaliseringen, skjer i lydmarkedet. Norske lesere foretrekker fortsatt papirbøker, som distribueres effektivt i Norge gjennom bokhandel og bibliotek og i liten grad har blitt erstattet av e-bøker.¹¹ Lydbøkene har derimot fulgt musikkens teknologi, og med utviklingen av digitale strømmetjenester for lydbøker har en vesentlig del av konsumet av litteratur flyttet seg til lyd. I 2022 var 15 % av alle leste bøker i lydformat, og en av fire boklesere hadde lest en lydbok siste år.¹² Forleggerforeningens bransjestatistikk for 2021 oppgir 8,2 mill. lyttinger i strømmetjenester i 2021, mot 2 mill. i 2017. Denne utviklingen har gått raskt og med Skandinavia som senter. Aktører som

¹⁰ Norsk Mediebarometer 2021, Leserundersøkelsen 2022

¹¹ Leserundersøkelsen 2022

¹² Ibid

Storytel, Nextory og Bookbeat har bygget en internasjonal tilstedeværelse, med Skandinavia som hjemmemarked.

Veksten i konsum av lyd kommer delvis som tillegg til lesing på papir, men fallende tall for salg av pocketbøker kan tyde på at det også er snakk om en endring i mønsteret for konsum av litteratur.¹³ Tallene fra strømmetjenestene viser at brukerne foretrekker underholdningslitteratur og bestselgende romaner.

Økningen i lytting til lydbøker via strømming har stor betydning for rammevilkårene i bokbransjen, og det er her erfaringene fra film, fjernsyn og musikk vil ha mest å si. To hovedtrekk gjentar seg. Det ene er at det blir mye mindre penger til forfatterne i strømmeøkonomien enn ved salg av bøker på papir. Forlagsøkonomien rammes av det samme, med mindre forlaget selv eier strømmetjenesten. Konkurransen handler derfor først og fremst om å få kontroll over forhandlermarkedet for lyd, enten gjennom å være «first mover» eller gjennom å få en tilnærmet monopolsituasjon. Dette har også vært utviklingen internasjonalt, typisk representert ved Spotify i musikkbransjen. I denne situasjonen kan det lett oppstå konflikter mellom partene i bokbransjen. På lang sikt kan også lytterne bli skadelidende fordi en situasjon med bare en aktør i markedet kan medføre mindre mangfold og bredde, og være et hinder for innovasjon og utvikling.

Det andre utviklingstrekket som følger strømming, handler om at distributørene, som Netflix innenfor film og serier, kjøper opp produksjonsleddet eller starter sitt eget. For eksempel har Storytel i Sverige kjøpt opp forlag. Forhandler går fra å kjøpe og distribuere andres innhold til selv å stå som produsent. På denne måten blir forhandlerleddet en større maktfaktor i systemet, og forfattere og forlag blir «råvareprodusenter» for en tjeneste. For filmer og serier betyr det at man som seer må abonnere på ulike tjenester for å få tilgang til bredden av det som produseres. En ser tendenser til det samme i strømmemarkedet for lydbøker, dels gjennom produksjon av eksklusivt innhold og lydprodukter delvis basert på bøker, og dels gjennom at forlag som eier strømmetjenester prefererer eget innhold i tjenesten.

Endringene i lydmarkedet gjør at denne delen av bokbransjen utvikler seg raskt, og i andre retninger enn det tradisjonelle bokmarkedet. Mens eksemplarsalg av lydbøker på CD kunne følge prinsippene for salg av papirbøker, må det etableres andre forretningsmodeller for omsetning av digitale lydbøker. Gjeldende praksis i bokbransjen er at lydbøker ikke blir tilbudt for strømming i strømmetjenestene før lydbokas fastprisperiode er over. Begrunnelsen for dette er at strømmetjenestenes abonnementsmodell ikke gjør det mulig å sette en fast pris på strømming av lydbøker, og aktørene må følgelig vente til lydboken ikke er bundet av en fast pris før boken kan tilbys i strømmetjenesten. Bibliotekene, som står for en stor andel av omsetningen på papir, har i mindre grad fått tilgang til å kjøpe digitale lydbøker.¹⁴

¹³ Den norske bransjestatistikken 2020 (Den norske Forleggerforening)

¹⁴ Bibliotekutvikling.no - nyhetsartikkel 21.08.2020: Salg av digitale lydbøker til bibliotek: Brev til Forleggerforeningen fra Nasjonalbiblioteket

2.3.4 Eierskapsutviklingen

Eierskapssiden av bokbransjen er i endring. Internasjonale aktører påvirker og overtar deler av bokomsetningen. Amazon og Google er de fremste blant globale aktører med stor makt, men også norske forlag eies i stadig større grad fra utlandet. Cappelen Damm er eid av Egmont, Strawberry ble kjøpt av Bonnier og Kagge av Politiken. Internasjonale strømmetjenester som Storytel, Bookbeat og Nextory har norske grener. Denne utviklingen kan medføre at beslutninger som påvirker det norske bokmarkedet fattes lengre borte fra det litterære systemet og de avtalene det baserer seg på.

Samtidig som internasjonalt eierskap har økt, har utviklingen av vertikal integrasjon blitt sterkere. Dette innebærer at forlag også eier bokhandler, eller at forlag eier strømmetjenester for lydbøker og e-bøker. De siste årene har det også pågått en sentralisering av kjedemakt i det norske bokhandlerleddet, der det i realiteten bare er to store aktører igjen, Ark og Norli, som er helt eller delvis eid av forlag. Dette til sammen gjør at spørsmålet om vertikal integrasjon og hvordan det påvirker maktfordelingen i bokbransjen er skjerpet. Mindre forlag uttrykker usikkerhet rundt hvorvidt de blir likebehandlet med de store forlagene som eier bokhandlere. Forflytting av avanse fra forlag til bokhandel gjør at forlagene som ikke eier bokhandel, får mindre inntjening, mens de som eier bokhandel kan beholde sin avanse.

Disse utviklingstrekkene gjør at makten innenfor det litterære systemet påvirkes og endres.

2.4 Aktørene

2.4.1 Forfatterne og leserne

Departementet foreslår en boklov som setter leserne og forfatterne i sentrum. Forfatterne skaper litteraturen, og arbeidsvilkårene for forfatterne avgjør *om* de kan skrive og til en viss grad *hva* de kan skrive.

En boklov vil påvirke forfatternes vilkår på flere måter. Fastprisen på bøker i den viktigste salgssperioden gir forfatterne forutsigbare inntekter. Normalkontraktene mellom forlag og forfattere er kollektive, i betydningen av at alle forfattere får de samme vilkårene uavhengig av status og salgspotensial. Kontraktene har gjort at norske forfattere har bedre og tryggere økonomiske vilkår enn kolleger i andre land. En boklov skal ikke fastsette innholdet i slike kontrakter, men sikre at slike avtaler kan brukes.

Plikten for bokhandler og forlag til å skaffe og levere bøker, sikrer at forfatterne får solgt sine bøker i alle kanaler og i hele landet, enten de utgis av et stort eller lite forlag. Dette er viktig for eksponering, særlig for forfatterskap som ikke får stor oppmerksomhet fra media.

Et salg av en fysisk innbundet bok i fastprisperioden genererer en inntekt til forfatteren på om lag seksti kroner. Strømming, som er den raskest voksende delen av bokmarkedet, generer til sammenligning om lag ti kroner.¹⁵ Det er vanskelig å se hvordan man kan unngå

¹⁵ Den norske Forleggerforening, nyhetsartikkel 09.07.2021: Forleggere og forfattere enige om ny strømmeavtale

at strømme- og lydtjenester utarmer forfatterøkonomien med mindre det utvikles et fungerende marked for eksemplarsalg av lyd innenfor fastprisperioden.

Leserne er målgruppen for all publisert litteratur. Målet om mangfoldet i utgivelser, sjangre og forfatterstemmer er for lesernes skyld, ikke forfatternes. Behovet for et slikt mangfold har vokst de siste tiårene. Befolkningen blir mer mangfoldig, og innvandring og internasjonalisering gjør et stadig større mangfold av fortellinger relevante og viktige for oss.

Tilstedeværelse av bokhandler over hele landet og samme pris på bøker for alle og overalt, er grunnleggende forutsetninger for at alle skal ha samme tilgang til litteratur i hele landet. Tilgang er viktig også i det digitale markedet. Særlig for lydbøker ser vi en utvikling hvor innhold utelukkende er tilgjengelig i en strømmetjeneste, og det finnes i liten grad funksjonelle muligheter for å kjøpe bøker uten å tegne seg som abonnent for tjenesten.

Det store flertallet av lesere i Norge har norsk som sitt foretrukne språk, men påvirkningen fra engelsk språk og engelskspråklig litteratur både i academia og allmenntil markedet, kan gjøre det vanskeligere å produsere litteratur på norsk til alle formål. Et rikt litteraturtilbud på eget språk vil for mange senke terskelen for tilgang til kunnskap og opplevelser. En boklov som bidrar til gode rammebetingelser for norsk litteratur vil altså være i lesernes interesse. Det samme vil gjelde for litteratur på de samiske språkene.

Leserne og forfatterne har felles interesse av å bevare de langsiktige strukturene i det litterære systemet slik det fungerer i dag. For de fleste lesere er skjønnlitterære debutanter eller smal sakprosa lite kjent, men i Norge er det tett sammenheng mellom litteraturen som når langt ut og den som leses kun av de få. Det er lite forutsigbart hvilke bøker som ender som bestselgere. Gjennom utvikling av forfatterskap får forfattere muligheten til å utvikle seg, og leserne får sjansen til å oppdage dem. Denne sammenhengen mellom bestselgere og smale utgivelser, mellom ulike forfatterskap og bøker på tvers av sjangre er utviklet innenfor det litterære systemet slik vi kjenner det.

2.4.2 Forlagene

Mens det er åpenbart hvorfor leserne og forfatterne er i sentrum i litteraturpolitikken, er det ikke gitt at «mellomleddene» forlag og bokhandel skal ha en så sentral posisjon. Dagens Bokavtale er et resultat av forhandlinger mellom Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen, men disse er ikke lenger de eneste aktørene som er avgjørende i bokbransjen. Forhandlingene mellom forleggerne og forfatterne har stadig voksende betydning for helheten i bokøkonomien, publisering utenom de eksisterende forlagene er blitt vanligere og aktørene i den nye, digitale økonomien er bare delvis tilknyttet de etablerte institusjonene.

Mens forlagenes posisjon tidligere i stor grad handlet om å tilby et produksjons- og distribusjonsapparat, er det i dag fullt mulig for en forfatter å både produsere og distribuere bøker på egen hånd. Selvpubliseringen har blitt profesjonalisert, og utgivelsene får mer oppmerksomhet. Forfatternes lojalitet mot forlagshusene ser ut til å bli lavere, og det er ikke uvanlig at etablerte forfattere skifter forlag.

Til sammen er dette en utvikling som kan virke demokratiserende. Forlagshusenes rolle som dørvokter reduseres, og konkurransen blir skjerpet. Samtidig er det ingen tvil om at norske forlag har en langt viktigere rolle enn å være «ekspedisjon» for forfattere. De store norske forlagene har en tradisjon for å utvikle forfatterskap over tid og for å bygge en portefølje av ulike litterære sjangre. De bygger redaktørkompetanse, og de har tradisjon for å la økonomisk lønnsomme forfatterskap og sjangre subsidiere utgivelsene av smalere titler og forfatterskap. Forlagene utgjør en grunnstamme i det litterære systemet, i kraft av profesjonalitet og kompetanse, men også gjennom å opprettholde språk- og kulturpolitiske idealer, mangfold og ikke minst gjennom kontinuitet og miljøbygging.

I dag er det fem til seks store, etablerte forlagshus i Norge og en underskog av mindre og mellomstore forlag. Dette mangfoldet skaper en sunn konkurranse om forfatterne og lesernes gunst og variasjon i den norske litteraturen.

Forlagene har også betydning som litterære møteplasser. Ved at krimforfattere, episke romanforfattere, lyrikere, kortprosaister og andre skriver under samme litterære tak, har de samme redaktørene og møtes i forlaget, skapes det en kreativ utveksling som bidrar til kvaliteten på litteraturen.

Det å ha sterke norske forlagshus er også en grunnforutsetning for at den norske bokbransjen skal kunne gjøre store og nødvendige investeringer når teknologi og markeder endrer seg.

Det å utvikle forfatterskap og forfattere over tid skaper også folkelesning. En rekke av de norske forfatterskapene som i dag er allment kjente har blitt til på denne måten. Mens man i resten av verden er på vei mot en privatisering av forfatterskap, der kontrakter med internasjonale agenter er inngangen til forlag og utgivelser, har vi i Norge fortsatt å dyrke fram forlagshuset som forfatterhjem.

2.4.3 Bokhandel

Bokhandelen er den aktøren i bokbransjen som er mest svekket de siste åra, men også her er Norge i en spesiell posisjon.¹⁶ Mens resten av den vestlige verden opplevde at bokhandler ble nedlagt på begynnelsen av tusentallet, resulterte forlagenes oppkjøp av bokhandel og nye kjededannelser til styrket konkurranse og en periode med økt etablering av bokhandlere i Norge.

Det siste tiåret har utviklingen snudd, og selv om Norge fortsatt har en av de beste bokhandlerdekningene per innbygger i Europa, har over hundre ulike filialer og bokhandler forsvunnet de siste ti årene. Antallet bokhandlerkjeder er også redusert, de to dominerende som gjenstår er ARK og Norli. I 2020 utgjorde deres omsetning 2/3 av den samla omsetningen.¹⁷

Bokhandelen rammes av flere ulike utviklingstrekk samtidig. Overgangen til netthandel er kjent i hele detaljisthandelen og har ført til nedleggelse av en rekke butikker for andre varer.

¹⁶ Menon-publikasjon nr. 104/2021- utredning av unntaket fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker

¹⁷ Ibid

Bokhandlene har etablert systemer for logistikk som bruker de lokale butikkene som en del av netthandelen, og dette demper den negative tendensen, men stopper den ikke. Videre fører overgangen til digitale produkter, særlig strømming av lyd, til redusert omsetning av litteratur i bokhandelen. Utviklingen er delvis parallell til salg av film og musikk, hvor forhandlere av CD-er, LP-er og DVD-er nesten forsvant i løpet av et tiår. I tillegg er det en generell nedgang i konsum av bøker. Den samla omsetningen for bøker på papir har ligget stabilt i kroner og øre, noe som i realiteten betyr at markedet har blitt litt mindre år for år.

Bokhandlenes monopol på omsetning av skolebøker ble avskaffet i 2006, og medførte et stort omsetningstap for bokhandelen. Særlig for mange distriktsbokhandler var omsetningen av skolebøker en vesentlig inntektskilde.

Det er i dag mulig å bestille alle lagerførte bøker i Norge via ulike nettbokhandler. Den som vet at hen ønsker å kjøpe en utgivelse, vil kunne få tak i den uten å oppsøke en fysisk bokhandel. Samtidig er bokhandelens rolle som formidler og inspirasjon for lesing ikke mulig å flytte til internettet.

Den fysiske bokhandelens rolle er en annen enn nettbokhandelens. Den fysiske bokhandelen er en kulturaktør i lokalsamfunnet som arrangerer forfattermøter og festivaler og driver aktiv rekruttering av lesere, ofte i samarbeid med bibliotek og andre aktører. Den fysiske bokhandelen er den største reklameplakaten en bok eller en forfatter kan ha. Bokhandlene på kjøpesentre sørger for at bøkene og litteraturen er tilstede overalt hvor folk gjør sine innkjøp. Bokhandelens rolle som distributør av boka, kan i stor grad erstattes av netthandel, men bokhandelens rolle som kulturaktør vil ikke erstattes av netthandel. Det er derfor sentralt for oppnåelse av målene i litteraturpolitikken å ha et stort nett av fysiske bokhandler.

2.4.4 Bibliotek

Bibliotekene er sammen med bokhandlene den viktigste formidleren av mangfoldet og bredden i norsk litteratur, og den gratis adgangen til litteratur befolkningen får via folkebibliotek er en vesentlig del av den samla tilgangen til litteratur i Norge.

Utlån og formidling av litteratur i form av bøker er sentrale oppgaver for bibliotekene. Rammevilkårene for produksjon av og tilgang til norsk litteratur er derfor avgjørende for virksomheten deres. Innkjøpsordningene under Kulturrådet utgjør grunnstammen i folkebibliotekenes boksamlinger, samtidig som de gir forlag og forfattere gode og forutsigbare rammevilkår. For mange forfattere og forlag er det kombinasjonen av fastpris, normalkontrakt og innkjøp til bibliotek som gjør det økonomisk mulig å utgi bøker. Stipendene fra bibliotekvederlaget er også viktige for forfatterøkonomien. Bibliotekene står for mange av arrangementene som gir forfattere ekstrainntekter og forfattere og forlag eksponering og reklame.

Bibliotekene er altså på mange måter knyttet til feltet som en boklov skal regulere. Det private markedet som reguleres av Bokavtalen og det offentliges bidrag via bibliotek samspiller tett. Tendensen til at det etablerte markedet for bøker på papir er gjennomregulert og velfungerende, mens forhold rundt nye digitale formater er uavklart, er også tydelig i

forholdet til bibliotek, hvor bibliotekenes tilgang til og rammevilkår for utlån av digitale lydbøker og e-bøker fortsatt er omstridt.

2.5 Tekst, lyd og ulike formater

Det er fra flere hold foreslått at en boklov i stedet bør få betegnelsen *litteraturlov*. Dette vil markere at lovens reguleringer er uavhengige av det fysiske formatet bok. For noen handler det også om at litteraturbegrepet kan løsrives fra skrift. For noen kan lydfortellinger bli en foretrukken form for historiefortelling. I undervisningssektoren ser man at tekster samles i formater som ikke har en tydelig parallell i bokmarkedet, dels som erstatning for og dels som supplement til lærebøkene.

Slike problemstillinger reiser et grunnleggende spørsmål om hva ei bok er. Er det bøker på papir, tekstbaserte fortellinger eller fortellingen i seg selv en boklov skal regulere? Dette er både en prinsipiell og praktisk problemstilling.

Lydproduksjoner, hørespill og podkast er sjangre som utvikler seg raskt, og som har stort potensial til formidling av kunnskap og fortellinger, også til nye brukergrupper. Dette er en positiv utvikling, men en styrking av lydfortellingen kan ikke erstatte skriving og lesing av tekst eller bokas rolle. Støtten til lesing og reguleringen av litteraturen som kulturuttrykk knytter seg til den rollen alfabetet, skriving og lesing har i samfunnsutviklingen. Den som i hovedsak lytter til tekst blir ikke på samme måte bedre til å lese og skrive. Tilgang til lydproduksjoner for de som har behov for tilrettelegging er imidlertid av avgjørende betydning. Lytting og lydfortellinger kan heller ikke erstatte skriften og bokas rolle i overføring av kunnskap.

Mens papirbok og e-bok i all hovedsak er ulike formater for publisering av samme innhold og samme konsept, utvikler man på lyd ulike konsepter som er litteraturrelaterte. Hvis man forlater den skrevne boka som grunnlag for regulering, vil det bli en krevende oppgave å gå opp grensene for hvilke lydprodukter som skal defineres som bøker og falle inn under et fastprisregime. På samme måte ville det bli en grenseoppgang for å sikre at podkaster, radiosamtaler og hørespill faller inn under definisjonen av bok og dermed omfattes av innkjøps- og støtteordninger og unntak fra merverdiavgift. Selv om det pågår en rivende utvikling av nye lydformater, er kjernen i statens støtteordninger for litteraturfeltet, og driveren for en boklov å verne om det skrevne ord, om skriftspråket og norsk og samisk språk.

3 Mangfoldskonvensjonen og europeiske boklover

3.1 Mangfoldskonvensjonen (UNESCO 2005)

Norge ratifiserte i 2006 UNESCOs konvensjon av 20. oktober 2005 om vern og fremme av et mangfold av kulturuttrykk (Mangfoldskonvensjonen). Konvensjonen forplikter statspartene å legge til rette for et mangfold av kulturuttrykk. Den understreker at et kulturelt mangfold som får utfolde seg i et klima med demokrati, toleranse, sosial rettferdighet og gjensidig respekt mellom folk og kulturer, er en absolutt nødvendighet for

fred og sikkerhet på lokalt, nasjonalt og internasjonalt plan. Konvensjonen fastslår videre at kulturaktiviteter, -varer og -tjenester, som er bærere av både identiteter, verdier og betydning, har to sider, en økonomisk og en kulturell, og må derfor ikke behandles som om de utelukkende har kommersiell verdi. Konvensjonen fastslår også den retten statspartene har til å ta hensyn til kulturdimensjonen når de utformer kultur- og mediepolitiske tiltak. Forslaget til boklov må sees i en slik sammenheng.

3.2 Boklover i Europa

En rekke land i EU har vedtatt lovgivning som regulerer forholdet mellom de forskjellige aktørene i den litterære verdikjeden. Boklover finnes bl.a. i Tyskland, Frankrike, Spania, Portugal, Hellas, Østerrike, Italia, Slovenia, Flandern (Belgia) og Nederland. Eksempler på land hvor det ikke eksisterer tilsvarende regulering i lov er Danmark, Sverige og Storbritannia. Et sentralt trekk ved alle boklovene i Europa er lovfesting av fastpris, altså forleggers rett til å fastsette utsalgsprisen for en bok der hvor bøker selges. Hensikten er primært å sikre mangfold i bokmarkedet, herunder stor variasjon i antall titler, sjangre, boktyper og plattformer.

I rapporten "Fastpris-regulering i Europa for omsetning av bøker i utvalgte land" fra 2021, foretar Helge Rønning og Tore Slatta en gjennomgang av de ulike boklovene i Europa.¹⁸ Slatta og Rønning viser til en rekke argumenter for boklov, basert på historikken og diskusjonene omkring de ulike boklovene som finnes i Europa.¹⁹ For det første blir bøker betraktet som et kulturgode, og ikke som en vare i vanlig forstand. Dette tilsier at bokmarkeder bør reguleres etter andre prinsipper enn vanlige handelsreguleringer og ikke underlegges den vanlige konkurranselovgivningen. Lovene er regulert slik at de styrker mangfoldet innen bokbransjen når det gjelder antall bokhandlere, også i distriktene, og innebærer en beskyttelse for bokhandlere som kulturinstitusjoner. Boklovene skal også bidra til at det skrives nye bøker, og at lesingen i landet oppmuntres. Et annet sentralt formål med boklover, er å forhindre at inntektene til forfattere, bokhandlere og forlag undergraves ved at noen bøker selges til veldig lave priser med svært høye rabatter. I små språkområder benyttes boklover også for å styrke og beskytte det nasjonale språket, i form av å sikre mangfold i markedet.

Det er stor variasjon i varigheten av fastprisen i de ulike landene. Flandern (Belgia) og Slovenia har den korteste bindingstiden, som er på seks måneder. I Nederland er den på ett år, mens i Tyskland er fastprisen på atten måneder som et minimum, med rett til forlengelse. I de fleste landene er imidlertid bindingstiden to år.²⁰ Det er også stor variasjon mellom landene når det gjelder hvilke boktyper og publiseringsplattformer som er omfattet av fastprisen, og i hvilken grad bokhandlerne har mulighet til å operere med rabatter.

¹⁸ Innspill til Den Norske Forleggerforeningen i forbindelse med forberedelser til innføring av en boklov i Norge

¹⁹ Ibid s. 8.

²⁰ Ibid s. 20

I alle de europeiske boklovene finnes det bestemmelser om at fastpriser kan avvikes med rabatt overfor forbrukere, oftest mellom 5 og 10 prosent, når bøker selges bl.a. til biblioteker, på festivaler og messer eller spesielle arrangementer, eller overfor spesielle bokkjøpere og lesergrupper, eller som f.eks. i Portugal, ved særlige salgskampanjer. Hensikten og begrunnelsen er forskjellig for de ulike rabattordningene. Overfor bibliotekene er det snakk om salg av et stort antall eksemplarer, og det er forventninger fra selger om begrenset utlån og i noen tilfeller gjenkjøp av samme tittel dersom en bok blir mye utlånt. Når bøker selges på festivaler og messer, er det en anledning for promotering av forfatterskap, bøker og forlag, der det også påløper spesielle kostnader med å opprette et salgssted, som kan kompenseres ved boksalget.²¹

Både den franske og tyske bokloven inneholder bestemmelser om hvordan rabatter kan gis til forhandlere. Detaljeringsgrad og praksis for rabatter varierer i de øvrige boklovene.

3.3 Gjennomgang av boklovene i Frankrike og Tyskland

3.3.1 Frankrike

I 1981 vedtok det franske parlamentet Loi relative au prix du livre (lov om bokpriser), som innførte en fast pris for nye bøker som selges i Frankrike. Den blir ofte referert til som Lang-loven, etter Jack Lang, kulturministeren under François Mitterrand på den tiden. Loven var et svar på den økende trusselen mot bokhandlere fra kjedebutikker og supermarkeder, som hadde tilbudt betydelige rabatter på litteratur.

I henhold til lovens § 1 første ledd, er enhver fysisk og juridisk person som utgir eller importerer bøker forpliktet til å fastsette en utsalgspris på bøkene som vedkommende utgir eller importerer. Med «bøker» menes alle typer bøker, herunder fysiske bøker, e-bøker og lydbøker. Strømming av bøker er imidlertid ikke særskilt regulert i loven. Loven fastsetter at bokhandlere ikke har lov til å tilby mer enn 5 % rabatt til forbruker. For nettbestillinger har forhandlere kun lov til å tilby denne rabatten dersom kunden henter boken i butikk.

Den faste videresalgsprisen skal i henhold til § 5 vare i en periode på to år.

Lovens § 3 åpner opp for at bokhandlerne i visse begrensede tilfeller kan gi opptil 9 % rabatt, blant annet ved salg til bibliotek og andre institusjoner. Rabatten gjelder blant annet for organiserte kjøpere av skolebøker, ettersom salg av skolebøker via bokhandlerne er et bevisst virkemiddel for å styrke og opprettholde fysiske utsalgssteder.

I 2014 vedtok det franske parlamentet et tillegg til loven, som fikk tilnavnet «la Loi anti-Amazon», som forbyr nettbokhandlere å tilby rabatt på frakt og porto, når bøker som er bestilt på nett bringes til forbruker. Dette medfører at fastprisen ikke blir uthulet, og at forskjellen mellom fysisk salg og nettsalg minimeres.

²¹ Tore Slaatta, Helge Rønning, Notat om rabatter i forbindelse med europeiske boklover, bestilt av Kultur- og likestillingsdepartementet, 2022, s. 3 og 4.

Den franske loven inneholder også regulering av rabatter til forhandler. Slatta og Rønning skriver i sin rapport fra 2021 at forlaget kan gi rabatt til bokhandleren som framforhandles på kontraktbasis i henhold til ulike kvantitative eller kvalitative kriterier som er definert i kjøps- og leveringsbetingelser som forleggere og bokhandlerforeningene er blitt enige om. Rabatten er vanligvis mellom 25 % og 40 % av den offentlige salgsprisen på boka. En bokhandler har rett til å returnere en usolgt bok til forlaget.²²

3.3.2 Tyskland

I Tyskland er det faste priser på bøker. Dette er nærmere regulert i bokprisfastsettelsesloven fra 2002 (Gesetz über die Preisbindung für Bücher).²³ Den tyske loven er relativt kort og består av ti paragrafer.

Lovens § 1 fastsetter lovens formål, som er å beskytte bøker som et kulturelt gode. Formålsbestemmelsen understreker også fastprisordningens funksjon, nemlig å sikre at et bredt boktilbud kan bestå. Samtidig garanterer loven at dette tilbudet er tilgjengelig for et bredt publikum, ved at den fremmer eksistensen av et stort antall utsalgssteder.

Lovens virkeområde er regulert i § 2. Det fremgår her at loven omfatter alle former for utgivelser som kan betraktes som bokutgivelser, herunder blant annet e-bøker. Lydbøker er imidlertid ikke omfattet.

I henhold til lovens § 5 må alle som utgir eller importerer bøker for salg til slutt kunder i Tyskland, fastsette en pris inklusive merverdiavgift (sluttpris) for utgaven av en bok for videresalg til slutt kunder i Tyskland og til å offentliggjøre prisen på en egnet vis. Tilsvarende gjelder for endringer i sluttprisen. Videre følger det av lovens § 3 at enhver som selger bøker til slutt kunder i Tyskland på ervervsmessig eller forretningsmessig basis, må overholde prisen som er fastsatt i henhold til § 5. Dette gjelder ikke ved salg av brukte bøker.

Fastprisens varighet er fastsatt til 18 måneder fra bokens utgivelse, jf. lovens § 8. Når fastprisperioden er over, må forlagene selv oppheve fastprisen på bøkene. Dersom fastprisen ikke oppheves, fortsetter den å være gjeldende så lenge boken er i salg. I følge Slaatta og Rønning opphever tyske forslag sjelden eller aldri fastprisen på bøker.²⁴

Lovens § 4 åpner opp for at forlaget kan, i tillegg til fastprisen, sette flere ulike særpriser på en utgivelse til sluttkunden når det foreligger saklig grunnlag. Dette gjelder blant annet for priser på serier, kvantumsrabatter, abonnementspriser, samt spesialpriser for institusjoner som har medvirket til bokens tilblivelse. I § 7 fastsettes detaljerte rabatter for massesalg av skolebøker direkte til skoler.

Forholdet mellom forlag og bokhandlere er regulert i lovens § 6. I utgangspunktet står utgivere fritt til å bestemme størrelsen på rabatten til bokhandlere. Bestemmelsen gir imidlertid noen føringer på hva forlagene kan hensynta ved fastsettelsen av salgsprisene og

²² Fastpris-regulering i Europa for omsetning av bøker i utvalgte land. 2021 s. 11.

²³ [BuchPrG - Gesetz über die Preisbindung für Bücher \(gesetze-im-internet.de\) \(sist besøkt 03.06.2022\)](https://www.gesetze-im-internet.de/buchprg/index.html)

²⁴ Notat om rabatter i forbindelse med europeiske boklover, 2022, s. 6.

salgsbetingelsene overfor forhandler. Forlagene må ta hensyn til de små bokhandlene og vektlegge kvalitetsmessige kriterier ved bokhandlernes tjenester, og at man ikke kan beregne rabatter kun på grunnlag av omsetningen som oppnås med en forhandler. Forlagene kan heller ikke gi lavere priser eller mer fordelaktige betingelser til forhandlere i andre bransjer, typisk supermarkedkjeder. Forlagene kan heller ikke fastsette høyere priser eller dårligere betingelser for distribusjonsselskaper, enn for sluttselgere som de leverer direkte til.

4 Nærmere om lovforslaget

4.1 Lovens formål

4.1.1 Gjeldende rett

I forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker er det ikke angitt noen formålsbestemmelse.

4.1.2 Departementets forslag

Departementet foreslår en formålsparagraf som uttrykker språk- og litteraturpolitiske målsettinger. Disse handler ikke bare om litteraturen og bøkene i seg selv, men også om den rollen norsk har som det nasjonale hovedspråket og samfunnsbærende språket i Norge, og den rollen samiske språk har som samfunnsbærende språk i deler av landet, jf. språkloven §§ 1, 4 og 5. Formålsparagrafen gjenspeiler at bokmål og nynorsk er likestilte norske språk.

Som beskrevet i kap. 2.1 *Litteraturens og språkets betydning* er allmenn forståelse for og bruk av norsk skriftspråk grunnleggende for at demokratiet skal fungere. Evnen til å lese og å prosessere tekst er avgjørende for å kunne orientere seg i samfunnet. Men lesingens betydning kan ikke isoleres til den praktiske verdien. Lesing av skjønnlitteratur, faglitteratur eller tekster på nett for gleden og interessens skyld har stor verdi i seg selv. Denne type lesning er også en viktig enkeltfaktor i utvikling og styrking av leseevnen.

En boklov har til hensikt å sikre at det skrives og selges bøker på norsk og samiske språk i Norge, og den skal bidra til å sikre et mangfold av ulike bøker, forfatterstemmer, utgivere og forhandlere. Et slikt mangfold vil gjøre at et hele bredden av menneskelige erfaringer får plass i litteraturen. Departementet ser en slik mangfoldig litteratur som grunnleggende for et fungerende demokrati og for både ytringsfrihet og muligheten til å finne seg selv og sin identitet i et større samfunn.

Boklovens formål er også at hele Norges befolkning skal ha lik mulighet til å skaffe seg litteratur, og at de skal kunne velge fra et litteraturtilbud preget av mangfold, kvalitet og bredde. Videre skal forfatterne ha like muligheter til å nå leserne.

Se forslag til § 1.

4.2 Definisjoner

4.2.1 Gjeldende rett

Forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker § 2 definerer begrepene «leverandør», «forhandler», «bokklubb» og «fastpris».

4.2.2 Departementets forslag

Departementet foreslår å definere begrepene bok, leverandør, forhandler, sluttkunde, digital abonnementsstjeneste, tittel, omsetning og fastpris.

Bok

Forslaget til boklov inneholder i all hovedsak obligatoriske bestemmelser som skal omfatte alle norske utgivere og forhandlere av bøker i det norske bokmarkedet. Med dagens variasjon i formater er det ikke uten videre opplagt hva som menes med en «bok». Derfor foreslår departementet å klargjøre dette gjennom en egen definisjon.

Forslaget til definisjon omfatter fysiske bøker, både heftede eller innbundne. Digitale utgivelser vil også være omfattet, herunder elektroniske bøker (e-bøker) og lydbøker, såfremt lydbokutgivelsen er en innlest parallellutgave av papirbok eller e-bok. Dette innebærer en avgrensning mot radioprodukter som podkast, samt enhver utgivelse som kun foreligger i lydformat.

Forslaget harmoniserer med definisjonen av bøker i lov 19. juni 2009 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven). Omsetning av bøker er fritatt for merverdiavgift i siste omsetningsledd. Fritaket gjelder tilsvarende for parallellutgaver av bøker utgitt som lydbøker eller elektroniske bøker, jf. merverdiavgiftsloven § 6-4 første ledd. Bøker er nærmere definert i merverdiavgiftsforskriften § 6-3 og er avgrenset til publikasjoner som ikke er aviser eller tidsskrift. Fritaket er begrunnet med at det ble ansett for uheldig å avgiftsbelegge det trykte ord i et så lite språksamfunn som det norske, og må anses som et gode for utgivere av bøker.

Etter departementets vurdering er det rimelig at bøker som får fritak for merverdiavgift, blir omfattet av lovforslagets definisjon av bøker, og dermed blir omfattet av lovforslagets bestemmelser om fastpris, skaffe- og leveringsplikt m.m. Dette sikrer samvirke mellom de foreslåtte reguleringsreguleringene i bokloven og fritaket for merverdiavgift, som har felles språkpolitisk begrunnelse.

Leverandør

Med leverandør menes en virksomhet eller privatperson som utgir bøker med ISBN-nummer. Dette vil i hovedsak omfatte de tradisjonelle forlagene, men også andre som utgir bøker selv. Departementet anser dette som viktig i en situasjon hvor selvpublisering ser ut til å være voksende, også innenfor allmenntilgjengelig markedet for bøker.

Departementet foreslår å avgrense definisjonen av leverandør til utgivere som utgir bøker med ISBN-nummer. ISBN-nummer er allerede i dag brukt som inngangsport både til omsetning av bøker på det kommersielle markedet og registrering og katalogisering i bibliotek.

Forhandler

Med forhandler menes en virksomhet som selger bøker til sluttkunde i eksemplarsalg, i fysisk eller digitalt format. Dette omfatter i hovedsak fysiske bokhandler og nettbokhandler som omsetter papirbøker, e-bøker og digitale lydbøker til sluttkunde. Begrepet forhandler er valgt for å gjøre det klart at også andre virksomheter som omsetter bøker skal være omfattet av bestemmelsene i loven. For eksempel vil supermarkeder, kiosker, bensinstasjoner og alle andre steder det selges bøker omfattes.

Sluttkunde

Med sluttkunde menes enhver som kjøper bøker til andre formål enn videresalg. Dette vil i hovedsak være forbrukere som kjøper bøker hos forhandler enkeltvis, men vil også omfatte enkelte storkunder som bibliotek, eller lag, foreninger eller organisasjoner som kjøper inn større opplag, såfremt det ikke er for videresalg.

Digital abonnementstjenester

Med digital abonnementstjeneste menes strømmetjeneste eller annen tjeneste som gir sluttkunde tilgang til e-bøker og lydbøker gjennom å tegne abonnement. Dette omfatter abonnementstjenester både innenfor allmenntilgjengelighetsmarkedet og akademien.

Tittel

Med tittel menes et litterært verk, altså en roman, diktsamling, sakprosautgivelse eller annen bok som har samme opphaver(e) og samme innhold, og som kan foreligge i ulike formater og ulike utgaver. Eksempelvis vil romanen Sult av Knut Hamsun være en tittel som finnes i mange ulike utgaver på ulike formater.

Omsetning

Med omsetning menes salg av bøker i eksemplar og tilgjengeliggjøring av lydbøker og e-bøker i digitale abonnementstjenester.

Fastpris

Med fastpris menes bindende videresalgpris til sluttbruker på bøker. Fastprisperioden er perioden som den satte videresalgprisen er gjeldende.

Se forslag til § 2.

4.3 Lovens virkeområde

4.3.1 Gjeldende rett

Gjeldende forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 gjelder visse typer samarbeid mellom foretak eller sammenslutninger av foretak ved omsetning av bøker utgitt av norsk leverandør.

Forskriften gjelder for skjønnlitteratur, sakprosa, fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning, uavhengig av publiseringsformat. Omsetning av fysiske bøker, e-bøker og lydbøker er følgelig omfattet.

Forskriften gjelder ikke for omsetning av brukte bøker, skolebøker til grunnskolen og den videregående skolen, forskningsrapporter eller tilsvarende. Forskriften gjelder videre ikke for samarbeid om omsetning av bøker i strid med EØS-avtalens artikkel 53.

4.3.2 Departementets forslag

For å oppnå boklovens formål om mangfold, bredde og styrking av norsk og samisk språk og litteratur, er det avgjørende at loven regulerer omsetningen av de bøkene som danner grunnstammen i den litteraturen som er tilgjengelig for allmennheten, både innenfor skjønnlitteratur og sakprosa.

Departementet foreslår at lovens virkeområde avgrenses slik at det kun er omsetning av bøker i Norge som omfattes. For å sikre at loven ikke strider mot EØS-retten, legger departementet til grunn at loven kun skal gjelde leverandører og forhandlere som er etablert og befinner seg i Norge. Dette innebærer at utenlandske aktører fortsatt kan selge bøker direkte til norske slutt kunder uten å være bundet av bokloven, på lik linje med slik situasjonen er i dag. Rent formelt kan det skilles mellom slutt kunde i EØS-området og slutt kunde utenfor EØS-området. Departementet ser ingen grunn til å operere med et slikt skille.

Formålet med loven er å sikre befolkningen tilgang til en bred og mangfoldig litteratur og å sikre rammevilkårene for forfattere, leverandører og forhandlere, slik at norsk og samisk litteratur og språk kan styrkes. Hvilke bokgrupper som skal omfattes må sees i denne sammenheng.

Departementet foreslår at loven skal gjelde for skjønnlitteratur og sakprosa på bokmål, nynorsk og samiske språk. Disse bøkene utgjør tyngdepunktet i omsetningen til lesere i Norge, det såkalte allmenntilgjengelige markedet, og det er i disse bokgruppene det store mangfoldet i norsk litteratur manifesterer seg. Det er også omsetningen av disse bokgruppene som er avgjørende for økonomien til de fleste norske forfattere, forhandlere og små og mellomstore forlag. Regulering av omsetning av denne litteraturen er etter departementets vurdering avgjørende for å oppnå lovens formål.

Som for andre språk er produksjon og formidling av litteratur på nasjonale minoritetsspråk viktig for å bevare og utvikle språkene. Det offentlige har etter § 1 i språkloven ansvar for å fremme de nasjonale minoritetsspråkene kvensk, romani og romanes. Dette følges blant annet opp gjennom en egen avsetning på 1,9 mill. kroner under Norsk kulturfond til litteratur på nasjonale minoritetsspråk og fra minoritetsspråklige forfattere i Norge. Kulturrådet forvalter i tillegg en tilskuddsordning som skal bidra til å styrke nasjonale minoriteters språk, kultur og identitet. Det fins lite litteratur skrevet på disse språkene og markedet må derfor sies å være minimalt. På bakgrunn av dette finner departementet det ikke hensiktsmessig å omfatte bøker på nasjonale minoritetsspråk i boklovens virkeområde, men at det for disse språkene er mer formålstjenlig å legge til rette for litterær virksomhet gjennom virkemidler av typen som er nevnt. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes synspunkt på forslaget.

Omsetning av brukte bøker foreslås ikke omfattet av lovens virkeområde, som innebærer en videreføring av gjeldende rett.

Lærebøker for grunnskole og videregående skole foreslås heller ikke omfattet av lovens virkeområde, hvilket også innebærer en videreføring av gjeldende rett. Dette skyldes blant annet at slike bøker i all hovedsak omsettes gjennom offentlige anbud som innebærer at kommuner, fylker eller konsortier av kommuner eller fylker kjøper inn bøkene samlet. Det eksisterer ikke et eksemplarsalgsmarked for slike bøker, og forholdet mellom leverandør og den enkelte forhandler er ikke avgjørende for tilgang og omsetning. Det vil derfor ikke være hensiktsmessig å regulere omsetningen i denne loven.

Fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning er omfattet av gjeldende forskrift og Bokavtale. I bokloven fra 2013 var disse bokgruppene omfattet av loven. Det kan være krevende å definere og håndheve et klart skille mellom fagbøker og lærebøker, og departementet foreslår likebehandling av de to, blant annet for å hindre uheldige tilpasninger. Begge bokgrupper er viktige for å opprettholde norsk og samisk fagspråk og å sikre faglitteratur for studenter og fagfolk, så vel som for allmennheten.

I arbeidet med dette lovforslaget har departementet mottatt innspill fra Forleggerforeningen om at det ikke lenger er hensiktsmessig å regulere omsetningen av lærebøker for høyere utdanning i et fastprisregime, da slike lærebøker i voksende grad erstattes av digitale læremidler. Dagens Bokavtale begrenser ifølge dette innspillet norske leverandørers mulighet til å utvikle konkurransedyktige norske alternativ i læremiddelmarkedet. Det er særlig begrensingen på muligheten til å omsette titler som en del av digitale læremidler i fastprisperioden som holdes fram som begrensing. Engelskspråklige digitale læremidler tilbys i dag som abonnementstjenester hvor man i tillegg til læremiddelet får tilgang til et bibliotek som inneholder digitale utgaver av lærebøkene i det aktuelle faget. Dette vil ifølge Forleggerforeningen, ikke være mulig å tilby med norske lærebøker i et fastprisregime.

Fra Bokhandlerforeningen har departementet mottatt innspill om at det er avgjørende for å opprettholde de akademiske fagbokhandlene å beholde fastpris på lærebøker for høyere utdanning. Departementet har også mottatt innspill om at læremiddelproduksjon for små fag i universitets- og høyskolesektoren er avhengig av fastpris over en lengre periode.

Internasjonalisering og digitalisering av undervisning i høyere utdanning har medført økt press mot norsk som akademisk språk, og for å motvirke denne utviklingen er det avgjørende å ha norske digitale læremidler som er oppdaterte på den siste pensumlitteraturen. På samme måte vil departementet understreke betydningen av å ha norske forlag som produserer fagbøker og norske læremidler for høyere utdanning. Dette har vært avgjørende for utviklingen av norsk litteratur både for allmenntilbudet, skole og høyere utdanning og vil også være det om norsk språk og skriftkultur skal styrkes i en situasjon hvor tekst formidles digitalt. Gjennom høyere utdanning blir språkbruken til profesjonsutøvere og arbeidstakere i nær sagt alle sektorer formet. Fagspråket og terminologien som studentene får med seg gjennom høyere utdanning, får konsekvenser for yrkesutøvelsen og kvaliteten på varer og tjenester til den norske befolkningen. På den måten har eksistensen av norske læremidler, fagbøker og norsk fagspråk stor betydning for norsk arbeidsliv og samfunnsliv. Det legges også til grunn at språklig uttrykkskraft og forståelse er bedre på morsmålet enn på engelsk, og pensum på norsk vil bidra til å gi godt læringsutbytte for studentene.

Departementet ser at det i innspillene argumenteres med betydningen av norsk språk som undervisningsspråk i høyere utdanning. Dette er en viktig målsetting med bokloven, og det er sentralt i regjeringens politikk for høyere utdanning. Departementet legger derfor fram to alternative forslag til lovens virkeområde.

Det første alternativet er at fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning er omfattet av lovens virkeområde. Dette innebærer at de akademiske bokhandlene fortsatt kan omsette lærebøker til studenter i et fastprisregime. De akademiske bokhandlene er i hovedsak studentbokhandler, og har en viktig rolle i å gi studentene veiledning i å finne pensum og støttelitteratur. Selv om stadig mer av undervisningen baserer seg på digitale læremidler, ser det ut til at studentene ønsker å bruke fysiske lærebøker og digitale læremidler parallelt. Undersøkelser blant studenter viser også at personale i de akademiske bokhandlene, sammen med universitets- og høyskolebibliotekene, har en vesentlig rolle i å veilede studenter og formidle litteratur. Dette kan etter departementets vurdering være krevende å ivareta fullt ut dersom omsetningen vris i retning av netthandel.

Videre vil forslaget kunne sikre at omsetningen av fagbøker og lærebøker for små fag skjer i et fastprisregime og gjennom et utbygd forhandlernet. Fastpris vil gi fagbokforlagene en forutsigbarhet som gjør at de kan satse på et større mangfold og bredde av titler. Departementet vil bemerke at produksjonen av akademiske lærebøker er en viktig del av den samlede kunnskapsproduksjonen på norsk. Innenfor fag i samfunnsvitenskap og humaniora lages det lærebøker som også brukes i allmenntilbudet. Å inkludere akademiske fagbøker i lovens virkeområde kan dermed være et viktig tiltak for å sikre at det lages og distribueres vitenskapelig baserte fagbøker på norsk også til allmennpublikum.

Å omfatte lærebøker for høyere utdanning i lovens virkeområde vil begrense leverandørens mulighet til å omsette sine lærebøker for academia i digitale abonnements tjenester i fastprisperioden, sammenlignet med et friprisregime. Dette fordi strømmetjenestenes abonnementsmodell ikke gjør det mulig å sette en fast pris på strømming. Det vil i praksis

kunne bety at nye norske lærebøker ikke kan inngå i de store internasjonale læremiddelforlagenes tilbud til norske studenter, og at innholdet i lærebøkene heller ikke kan brukes i norske digitale tjenester. Utvikling av digitale læremidler er en raskt voksende bransje internasjonalt, såkalt ed-tech, hvor det omsettes for milliarder. Forslaget vil kunne være et hinder for utviklingen av norske digitale læremidler og norske forlags mulighet til å konkurrere med internasjonale leverandører. Det vil i så tilfelle bety at norsk som undervisningsspråk i høyere utdanning vil bli svekket av denne lovreguleringen.

Departementet vil påpeke at lovforslaget begrenser noe av denne potensielle effekten gjennom forslaget til § 5, jf. omtale i punkt 4.6.2, hvor departementet foreslår en forskriftshjemmel som tillater at forhandlere og leverandører kan samarbeide om å gi rabatter for ulike utgaver av samme tittel også i fastprisperioden. Det vil for eksempel si at en sluttkunde som kjøper en fysisk bok kan få tilgang til e-boka for en rabattert pris.

Det andre alternativet er at fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning ikke omfattes av lovens virkeområde. Det er ingen grunn til å anta at universiteter og høyskoler vil gjøre felles innkjøp av læremidler på samme måte som kommuner og fylkeskommuner gjør for lærebøker i grunnskole og videregående skole. Forslaget vil derfor ha betydning for forhandler og sluttkunde. Det er grunn til å anta at omsetningen av lærebøker i et friprisregime vil bli sentralisert til én eller få sterke forhandlere som i kraft av sin størrelse kan tilby lavere priser enn det mindre forhandlere er i stand til. En slik omsetning vil trolig forflytte seg fra fysiske bokhandler på lærestedene og noen få allmennbokhandlere, over til netthandel. Studentene vil kjøpe der det er billigst. Dette vil særlig ramme de akademiske bokhandelene, og kan svekke deres økonomiske rammebetingelser i en allerede presset situasjon.

Det er også grunn til å tro at en friprissituasjon i lærebokmarkedet for høyere utdanning vil medføre større prisforskjell på ulike lærebøker. Erfaringene fra friprisland i Europa er at bestselgere, altså i dette tilfelle læremidler som går i store opplag til store fag, blir noe billigere, mens smalere titler, i dette tilfelle læremidler for små fag, blir dyrere. Forslaget kan derfor etter departementets vurdering komme til å medføre at det blir dyrere å velge utdanningsveier i små fag i universitets og høyskolesektoren.

Forslaget vil på den annen side gi læremiddelprodusenter i Norge bedre mulighet til å utvikle digitale læremidler i høyere utdanning som kan konkurrere med engelskspråklige alternativ. Nye lærebøker og fagbøker vil kunne inngå i digitale tjenester som studenter og andre vil kunne få tilgang til via abonnement.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkt på om fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning skal være omfattet av virkeområdet.

Gjeldende unntaksforskrift gjelder for Svalbard. Departementet er ikke kjent med at det er etablert bokhandlere eller forlag på Svalbard, men ser heller ingen avgjørende grunner til at loven ikke skal gjelde for Svalbard. Departementet foreslår at det gis en forskriftshjemmel for Kongen til å bestemme om loven skal gjelde for Svalbard og til å gi egne regler for Svalbard.

Se forslag til § 3.

4.4 Samarbeid om normalkontrakter mellom forfatter/oversetter og forlegger

4.4.1 Gjeldende rett

Det er i gjeldende forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 gitt hjemmel for at det kan samarbeides om standardkontrakter som inneholder bestemmelser om vederlagssatser, såkalt «royalty» for forfattere og provisjonssatser for deres agenter, eller for samarbeid om normalkontrakter for oversetterhonorar. Forskriften retter seg som utgangspunkt mot bokhandlere og forlag, men det er på det rene at bestemmelsen også åpner opp for samarbeid på forfatter- og oversettersiden. Uten et etablert unntak fra forbudet mot samarbeid etter konkurranseloven, vil forfattere og oversettere være avskåret fra å samarbeide om standardkontrakter.

Hjemmelen i forskriften § 10 er fulgt opp gjennom framforhandlede avtaler inngått mellom Forleggerforeningen og forfatter- og oversetterforeninger. Forleggerforeningen har inngått avtaler med blant annet Den norske Forfatterforening, Forfatterforbundet, Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening, Norsk Oversetterforening og Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere. Felles for alle disse avtalene er at Forleggerforeningens medlemsforlag er forpliktet til å bruke en normalkontrakt med tilhørende honorarbestemmelser overfor forfattere og oversettere som ønsker normalkontrakten og er medlemmer av de organisasjonene avtalene er inngått med.

Forleggerforeningen anbefaler at normalkontrakten også benyttes for forfattere eller oversettere som ikke er medlem av disse foreningene.

4.4.2 Departementets forslag

I norsk bokbransje er det utstrakt bruk av standardkontrakter, ofte omtalt som «normalkontrakter», og de regnes som en grunnleggende del av det norske litterære systemet, jf. kap. 2.2. Normalkontrakter sikrer likhet og trygghet for landets forfattere og oversettere. Fastprisen er et feste for beregning av royaltyer i normalkontraktene. Når royaltyen kan beregnes ut fra en gitt fastpris over en gitt periode, gir dette forfatterne en forutsigbarhet med hensyn til inntjening.

Bruk av normalkontrakter medfører etter departementets vurdering ressursbesparelser for partene og bidrar til at alle forfattere og oversettere sikres balanserte avtaler med sine ofte sterkere forhandlingsmotparter.

På denne bakgrunn foreslår departementet å lovfeste en bestemmelse som gir leverandører, forfattere og oversettere anledning til å samarbeide om normalkontrakter, som blant annet kan inneholde bestemmelser om royaltysatser og provisjon for forfatteragenter, samt oversetterhonorar.

Gjeldende unntaksbestemmelse omfatter kun forfattere og oversettere. Departementet ser imidlertid ingen grunn til at bokillustratører og -designere ikke skal gis adgang til å samarbeide om normalkontrakter, og foreslår derfor at også bokillustratører og -designere skal være omfattet av forslaget. Illustratører og designere befinner seg i en situasjon der de stilles overfor sterke forhandlingsparter, og har på samme måte som forfattere og oversettere behov for å framforhandle standardkontrakter med hjelp av sin organisasjon. Videre vil muligheten til å inngå standardkontrakter ha tilsvarende effektivitetsgevinster for bokillustratører og designere som for forfattere og oversettere. Departementet bemerker at begrepet illustratører må tolkes vidt, slik at det omfatter bokdesignere og tegneserieskapere.

Departementet understreker at normalkontrakter kan gjelde for alle typer omsetning av litteratur, også digitalt.

Forslaget legger ingen føringer på det nærmere innholdet i en normalkontrakt, men departementet viser til § 69 i lov 15. juni 2018 om opphavsrett til åndsverk mv. (åndsverkloven), som gir opphaver rett til rimelig vederlag ved overdragelse av opphavsrett. Bestemmelsen ble innført ved vedtakelsen av ny åndsverklov i 2018, og har som hensikt å utjevne partenes forhandlingsstyrke og derved styrke den opprinnelige rettighetshavers rettsstilling.

Ved vurderingen av hva som utgjør et rimelig vederlag, skal det etter bestemmelsens andre ledd første punktum bl.a. legges vekt på «hvilke rettigheter som overdras», «hva som er vanlig på området» og «de konkrete forhold som gjør seg gjeldende», herunder «partenes forhandlingsstyrke» og «formålet med den avtalte bruk». Om overdragelsen gjelder bruk i ervervsvirksomhet, skal det etter bestemmelsens andre ledd andre punktum også legges vekt på «den sannsynlige verdi av overdragelsen».

På side 336 i Prop. 104 L (2016-2017) er det uttalt følgende om betydningen av normalkontrakter ved fastleggelsen av hva som utgjør et rimelig vederlag:

«Vurderingen skal skje i lys av «hva som er vanlig på området», hvilket tilsier at bransjenormer og standardavtaler tillegges vekt når slike foreligger. Når standardavtaler er fremforhandlet av store organisasjoner med mange medlemmer, er det nærliggende at de gir uttrykk for et vederlagsnivå som er rimelig. Men dette bør ikke uten videre legges til grunn dersom en av partene i avtalen som skal vurderes, kan vise til særlige forhold som godtgjør at nivået i denne skal være et annet. Gjengs vederlagsnivå bør f.eks. ikke legges til grunn om en av partene kan vise til forhold som gjør at dette nivået ikke er rimelig.

(...)

Henvisningen i første punktum til «partenes forhandlingsstyrke» angår selve kjernen i forslaget, som er å motvirke totaloverdragelse som ved press skjer vederlagsfritt eller til et meget lavt vederlag. Et vederlag vil neppe kunne anses rimelig om det er lavere enn det ellers ville ha vært pga. partenes ujevne forhandlingsstyrke. For eksempel skal ikke en enkeltstående rettighetshaver måtte akseptere et lavere vederlag enn det som følger av standardavtaler på området fordi vedkommende er i en svakere forhandlingsposisjon enn det organisasjonen som forhandlet standardavtalen var. Samtidig indikerer henvisningen til partenes forhandlingsstyrke at dersom partene må anses jevnbyrdige, f.eks. fordi

opphaveren er representert av en organisasjon, er det ikke grunn til anta at det avtalte vederlaget ikke skal være rimelig. Som ved standardavtaler fremforhandlet av store organisasjoner, er det når den opprinnelige kunstneren er representert ved slike organisasjoner, grunn til å anta at avtalen gir uttrykk for et vederlag som er rimelig, med mindre det kan godtgjøres noe annet. Så selv om bestemmelsen om rett til rimelig vederlag også gjelder når rettighetshaver er representert ved en organisasjon, bl.a. på områder hvor rettigheter forvaltes kollektivt, vil den i slike tilfeller ha mindre betydning som lempnings-/avtalerevisjonsregel.»

I lys av ovennevnte uttalelser i Prop. 104 L (2016-2017) anser departementet at fremforhandlede normalkontrakter som eksisterer på området, gir uttrykk for et vederlag som er rimelig, med mindre det kan godtgjøres noe annet.

Videre foreslås det en hjemmel til å gi forskrift om anvendelsen av normalkontrakter. Normalkontraktenes betydning øker i takt med at stadig flere utenlandske aktører fra land uten et slikt avtaleverk etablerer seg i det norske markedet. Det er etter departementets vurdering ønskelig at normalkontrakter tas i bruk som standard for alle aktører, da dette vil bidra til å oppfylle lovens formål. Selv om kravet til rimelig vederlag følger av åndsverkloven § 69, foreslår departementet at det i forbindelse med fastsettelse av forskrift til bokloven vurderes om det er et litteraturpolitisk behov for å foreslå forskriftsregulering av anvendelsen av normalkontrakter som er fremforhandlet med hjemmel i lovforslaget. Departementet vil vurdere om det i forskrift bør foreslås regulering som pålegger aktørene som faller inn under lovens virkeområde å benytte fremforhandlede normalkontrakter, der det for eksempel kan være særlige behov for å sikre den svake part i forhandlinger. Pålegg om bruk av normalkontrakter vil innebære at også de aktørene som ikke har deltatt i kontraktsforhandlinger om normalkontrakter, må ta i bruk avtalen. En slik form for regulering må derfor særlig vurderes i lys av avtalefrihetsprinsippet og konkurranserettslige regler. Departementet forutsetter at en eventuell forskriftsregulering vil holde seg innenfor rammene til retten til rimelig vederlag etter åndsverkloven §69.

Se forslag til § 4.

4.5 Fastpris og unntak

4.5.1 Gjeldende rett

Forskriften § 3 gir unntak fra konkurranselovgivningen slik at en leverandør kan sette fastpris på bøker leverandøren utgir eller bøker som utgis av bokklubb som leverandøren har avtale med. Det kan også samarbeides om avtaler som forplikter den enkelte leverandør til å sette fastpris.

Det kan settes fastpris på alle bøker i alle format første gang de lanseres. Fastprisperiodens maksimale varighet knyttes etter § 3 til en bestemt dato, 1. mai i året etter det kalenderåret boken ble utgitt. Når en tittel lanseres i pocketutgave i perioden fastpris kan settes, opphører retten til å sette en bindende videresalgspris på e-bokutgaven. Videre åpner forskriften opp for at reelle nyttegivelser kan utløse en ny fastprisperiode. For særlig ressurskrevende

utgivelser kan leverandøren forlenge fastprisperioden på inntil syv år, dersom det tilbys full returrett.

Bokavtalen § 2.1 forplikter medlemmene i Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen til å fastsette utsalgsprisen på sine bøker i utgivelsesåret og frem til og med 30. april året etter. Ordningen omfatter alle bøker i alle format første gang de lanseres og alle salgs- og distribusjonsformer. Når en tittel lanseres i pocketutgave i fastprisperioden, opphører fastprisen på e-bokutgaven. Skolebøker for grunn- og videregående skole er ikke omfattet av avtalen. For særlig ressurskrevende utgivelser kan fastprisperioden forlenges ved at forlaget gir bokhandelen full returrett for bøkene og informasjon om de utgivelser som skal omfattes av dette.

4.5.2 Departementets forslag

4.5.2.1 Bakgrunn

I Hurdalsplattformen legger regjeringen til grunn at bokloven skal sikre fastprissystemet. Fastprisen er ment som et virkemiddel for å skape stabile og forutsigbare rammevilkår for alle ledd i den litterære verdikjeden, fra forfatter via forlag til bokhandel.

Fastprisen som virkemiddel er vurdert i Menons utredning fra 2021 av unntaket fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker. Fastprisen skal blant annet forhindre priskonkurranse i bokhandlerleddet i fastprisperioden, og rapporten viser til teoretisk og empirisk støtte for at faste priser bidrar positivt til målet om å opprettholde et fysisk bokhandlernettsverk og dermed god tilgang til litteratur. I følge rapporten er det lavere antall fysiske bokhandlere per innbygger i friprisland enn i land med faste priser.

Rapporten peker også på at fastprisen kan bidra til bredde, mangfold og kvalitet på minst to måter. Bokhandlere med et bredt sortiment og formidlingskompetanse kan bidra til økt lønnsomhet på smalere titler sammenlignet med fripris. Dessuten muliggjør fastpris kryssubsidiering internt i bokbransjen og i forlagshus. Fastprisen gir likt prisnivå på bøker som gis ut i høye opplagstall og bøker som gis ut for et mindre marked. I de store forlagene vil inntektene fra bestselgere i fastpris kunne brukes til å dekke felleskostnader og utviklingskostnader for utgivelser som ikke har like stort kommersielt nedslagsfelt.

Hensynet til det generelle prisnivået på bøker har vært et moment i vurderingen av fastprisregimet opp gjennom årene. Det kan innvendes at fastpris gir forbrukerne dyrere bøker enn de ville hatt i et friprisregime. Menonrapporten sammenlikner europeiske land med fastpris og fripris og konkluderer med at det ikke er mulig å finne en generell prisulikheter mellom fastpris- og friprisregimer. Derimot er det en tendens til at det i friprisland er billigere å kjøpe bestselgere, mens andre bøker koster mer enn i fastprisland. I fastprisland er prisnivået på bestselgerne og smalere titler jevnere.

Menon har også gjort en undersøkelse av prisutviklingen på bøker i Norge. Den viser at prisene har økt like mye som konsumprisindeksen i samme periode. Det er altså ingen kunstig høy prisvekst på bøker som følge av fastprissystemet. Departementet vil i den sammenheng understreke at pris bare er en av faktorene som er vesentlige for forbrukerne i bokmarkedet. Mangfold, kvalitet, tilgjengelighet og bredde er også viktig for sluttkunden.

Fastprisen gjelder kun nyutgivelser, og disse tilbys sammen med et stort utvalg av bøker med nedsatte priser.

Hensynet til innovasjon og konkurranse er to andre momenter i drøftingen av fastprisens virkning. Det er mulig å se for seg at manglende horisontal konkurranse på pris vil kunne stå i veien for nyutvikling og sementere gamle forretningsmodeller, men det finnes også gode eksempler på det motsatte. De siste årene har Skandinavia og Norge stått i spissen for den største endringen i konsum av litteratur på tiår. Strømme- og lydbokrevolusjonen med utgangspunkt i mobilbaserte strømmetjenester for lydbok har kommet lengst i Skandinavia. Utviklingen har vært ulik i det norske fastprisregimet sammenlignet med de danske og svenske friprisregimene, men i denne sammenhengen har fastprisregimet i Norge ikke vært til hinder for innovasjon, men styrt den i retning som må sies å være til beste for forfattere og lyttere og har bidratt til å oppnå de litteratur- og språkpolitiske målsettingene.

Som det framgår av kap. 3 i høringsnotatet har flere europeiske land vedtatt boklover for å sikre sentrale kultur- og språkpolitiske målsettinger. Selv om det er store forskjeller både i lovgivning og andre litteraturpolitiske tiltak, er tendensen at land med lovfestet fastpris ser ut til å oppfylle litteratur- og språkpolitiske målsettinger bedre enn friprisregimer.

4.5.2.2 Lovfesting av fastpris

Departementet vurderer fastprisen som et av de mest sentrale virkemidlene for å nå de litteraturpolitiske målsettingene om bredde, mangfold, kvalitet og tilgjengelighet.

Et stabilt og forutsigbart fastprisregime er særlig viktig i Norge. Lokale bokhandlere, som er helt sentrale for å oppnå lovens målsetting om likeverdig tilgang til et mangfold av litteratur, vil ha liten mulighet til å overleve dersom nettsalg eller store aktører kan konkurrere dem ut på pris. I tillegg er fastprisen, i samspill med andre virkemidler i det litterære systemet, avgjørende for forfatternes økonomi og forutsigbare rammevilkår for forleggere. Uten en fastpris for bøker er det etter departementets vurdering fare for en utvikling hvor salg av bøker i Norge blir overtatt av noen få sentrale forhandlere med sterkere fokus på få, bestselgende titler.

Departementet foreslår derfor å innføre en fastprisordning som vil være obligatorisk for alle aktørene i bransjen. Dette innebærer en utvidelse av virkeområdet sammenlignet med dagens ordning, som kun pålegger de forlagene som er omfattet av Bokavtalen, å sette fastpris på sine utgivelser. En slik utvidelse vil sikre likebehandling for forfattere, forleggere og bokhandlere i hele landet og bidra til å oppnå overordnede litteraturpolitiske mål.

En obligatorisk fastpris vil legge bedre til rette for kultur- og litteraturpolitisk måloppnåelse i et internasjonalt marked preget av digitalisering.

4.5.2.3 Beregning av fastprisens varighet

Med hjemmel i gjeldende unntaksforskrift § 3, pålegger dagens Bokavtale forlagene å sette fastpris på nye bøker som skal gjelde i utgivelsesåret og frem til og med 30. april året etter. Fastprisen gjelder for alle bøker i alle format første gang de lanseres, og ulike bøker vil ha

ulik lengde på fastprisperioden alt etter når på året bøkene kommer ut. En tittel utgitt i februar vil ha femten måneders fastpris, mens en tittel utgitt i november vil ha seks. Ordningen er begrunnet med at samlet slipp til fripris gjør det er lettere for forhandlere å holde orden på når en tittel ikke lenger er i fastpris, og at det gir grunnlag for felles salg i bokhandel.

Etter departementets vurdering har dagens ordning flere svakheter. Felles opphør av fastpris 1. mai gir utgivelser ulik fastprisperiode. Dette fører til ulik behandling av forfattere og kan bidra til å forsterke en tendens til å samle utgivelser av nye titler i noen få uker på høsten.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at fastprisen beregnes fra utgivelsesdato og løper en fast periode, dvs. at fastprisen er *rullerende*. En slik innretning vil etter departementets vurdering sikre større forutsigbarhet og likebehandling mellom forfatterne og bidra til sterkere konkurranse mellom aktørene. Prisreduksjoner på enkeltutgivelser vil kunne komme gjennom hele året og skape mulighet for dynamikk og utvikling i markedet. Utviklingen av digitale fellessystemer i Bokbasen gjør det enkelt å vite når ulike titlers fastprisperiode går ut selv om den er rullerende.

4.5.2.4 Fastpris på alle formater av nye titler

Etter dagens Bokavtale skal det settes fastpris på alle bøker i alle format. Eksempler på ulike formater er heftede eller innbundne bøker, billigbøker, lydbøker og e-bøker. Departementet foreslår å videreføre en plikt for leverandør til å sette fastpris på den enkelte boktittel i hvert format den publiseres på.

4.5.2.5 Samlet fastprisperiode for den enkelte boktittel

Departementet foreslår at fastprisperioden skal løpe fra første utgave av en tittel, uavhengig av format. Ulike formater vil ikke alltid bli publisert samtidig. Særlig lydbøker som krever en større produksjon, kan komme flere måneder etter en førsteutgivelse. I slike tilfeller vil altså lydbokas fastprisperiode etter forslaget, beregnes fra første utgave av tittelen.

Departementet mener at det er ønskelig at nye titler utgis på ulike formater omtrent samtidig og gjøres enkelt tilgjengelige for forbrukere. Departementet vil derfor også foreslå regulering av omsetningen av lydbøker, se forslaget § 7.

4.5.2.6 Fastprisens varighet – to alternative forslag

Departementet har vurdert to alternative forslag til fastprisens varighet, enten tolv eller atten måneders rullerende fastpris.

Tolv måneders rullerende fastpris vil for de fleste utgivelser være en lengre fastprisperiode enn i dag, da hovedtyngden av utgivelser for allmennmarkedet kommer på høsten. For alle utgivelser før 1. mai vil det imidlertid innebære en kortere fastprisperiode enn i dag. Tolv måneders fastpris vil for forbrukerne i de fleste tilfeller utgjøre liten forandring i forhold til nåsituasjonen når det gjelder pris. Tiden forbrukerne må vente før boka kommer i strømming eller til nedsatt pris blir kortere enn ved forslaget om atten måneder. Kortere

fastprisperiode kan bidra til økt fleksibilitet for bokhandelen til å bruke prissetting som virkemiddel, men vil kunne svekke forutsigbarhet og økonomien for forfatter og forlag.

Atten måneders rullerende fastpris vil for de aller fleste titler gi en lengre fastprisperiode enn i dag, men perioden vil likevel ikke bli vesentlig lengre enn maksimal fastprisperiode i dagens system, som er seksten måneder. Atten måneder vil gi forbrukerne lengre ventetid før en tittel blir tilgjengelig for strømming i strømmetjenester eller til nedsatt pris. En lengre fastprisperiode vil samtidig gi økonomien og rammevilkårene for forfatter, forlag og bokhandler bedre beskyttelse. Dette er også i lesernes interesse fordi mangfold og bredde i litteraturen er avhengig av gode økonomiske rammevilkår for aktørene. Departementet merker seg også at en fastprisperiode på atten måneder ikke er unormalt lang i europeisk sammenheng.

Fastprisen skal bidra til å sikre den norske modellen der strømming av lydbøker fungerer som en «backlist»-tjeneste, kombinert med forslaget om et velfungerende eksemplarsalg av lydbøker i fastprisperioden, jf. 4.8.2. Departementet mener at fastpris på både tolv og atten måneder vil gi større frihet enn dagens forskrift til å utvikle nye forretningsmodeller og formater etter at fastprisperioden er over. Dette henger sammen med at fastprisperioden nå settes etter første utgivelse av en tittel, noe som innebærer at det ikke løper en ny fastprisperiode for nye formater av en tittel. Det kan hevdes at en fastpris på atten måneder vil bidra til å sikre forfatterøkonomien i modellen bedre enn en kortere fastprisperiode, da inntekter fra eksemplarsalg i fastprisperioden normalt vil være høyere enn ved strømming.

Fastprisens lengde må settes slik at den gir et godt grunnlag for produksjon og utgivelse av et bredt mangfold av bøker, men uten at prisen i uforholdsmessig grad går ut over muligheten for innovasjon, og betalingsvillighet og tilgang. Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på de to alternativene.

4.5.2.7 Fastpris for reelle nytgivelser og særlig kostnadskrevende utgivelser

Departementet foreslår at det under bestemte vilkår skal være mulig for leverandør å sette en ny fastprisperiode for nye utgaver av titler som ikke lenger er bundet av fastpris. Behovet for å fastsette ny fastpris kan for eksempel foreligge dersom en reell nytgivelse medfører vesentlige nye investeringer og som ikke erstatter eksisterende digitale utgaver av en tittel, eller er et standardverk for oppslag eller kunnskapsinnhenting, for eksempel ordbøker og leksikalske verk.

Det kan hevdes at en slik mulighet kan misbrukes av leverandør til å innføre «evig» fastpris på enkelte titler. Derfor er det nødvendig å fastsette nærmere vilkår for når det kan fastsettes en ny fastprisperiode. Etter departementets vurdering er det likevel liten sannsynlighet for misbruk, da de fleste leverandører ønsker å bruke perioden etter fastpris til å nå nye kunder gjennom lavere prissetting.

Departementet mener at det foreslåtte unntaket vil være nødvendig for at forlag skal kunne investere i gamle forfatterskap, både på papir og i digitale formater. Det vil også hjelpe dem som gir ut standardverk for oppslag eller kunnskapsinnhenting i mange utgaver. Slike bøker

selger ofte i mindre volum over en lengre periode enn fastprisperioden, og det vil uten et slikt unntak være lite lønnsomt med slike utgivelser.

Gjeldende unntaksforskrift gir leverandør anledning til å forlenge fastprisperioden inntil sju år for særlig kostnadskrevenne utgivelser, mot full returrett. Dette gjelder eksempelvis enkelte lærebøker for høyere utdanning, prakt eller spesialutgaver av oppslagsverk eller lignende. Departementet vurderer at denne muligheten fortsatt bør være tilstede og foreslår et unntak i loven tilsvarende det som følger av gjeldende unntaksforskrift.

4.5.2.8 Strømming i fastprisperioden

Departementet foreslår at det spesifiseres i loven at lydbøker ikke kan tilbys for strømming før fastprisperioden for den aktuelle tittelen er utløpt. Dette vil ikke innebære noen endring av gjeldende praksis, men har som formål å bidra til klarhet ved praktiseringen av loven. Forslaget om en rullerende fastprisperiode hvor alle titler behandles likt må også sees i denne sammenhengen.

Se forslag til § 5.

4.6 Unntak fra videresalgspris - rabatter til sluttkunde

4.6.1 Gjeldende rett

I gjeldende unntaksforskrift § 4 er det gitt anledning til å avtale en maksimal rabattsats til sluttkunde som skal gjelde i fastprisperioden. Rabattsatsen skal være lik for alle sluttkunder uansett forhandler bortsett fra ved salg til bibliotek. Den enkelte forhandler kan velge å gi inntil 12,5 % rabatt på den utsalgspris som leverandøren har valgt i enhver tid i fastprisperioden. Rabatten kan gis for alle typer av bøker, bortsett fra billigbokutgaver, verk og fagbøker. Offentlige bibliotek kan dessuten gis inntil 20 % rabatt. Kvantumsrabatt til sluttkunde ved kjøp av samme tittel (50–99 eks.) kan gis med inntil 20 % rabatt.

I gjeldende Bokavtale § 2.2 er det avtalt at alle salgskanaler for bøker har samme adgang til å gi inntil 12,5 % rabatt på fastprisen. Ved salg til bibliotek er det avtalt at det kan gis inntil 20 % rabatt. I tillegg er det åpnet for en skalert kvantumsrabatt, med 20 % for kjøp fra 50 til 199 eksemplarer av samme bok, og fri rabatt ved kjøp av over 200 eksemplarer av samme bok.

4.6.2 Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre muligheten for å gi rabatter til sluttkunde med unntak av den generelle adgangen til rabatt på inntil 12,5%.

4.6.2.1 Rabatter til bibliotek, kvantumsrabatter og tittelrabatt på ulike formater

Anledningen til å gi rabatter til sluttkunder som bibliotek, og større rabatter ved kjøp av større volumer, foreslås videreført. Kvantumsrabatter er særlig viktig for gave- og bedriftsmarkedet. Unntakene er vesentlige for en del typer bokproduksjon, for eksempel

lokalhistorie, bedriftshistorie eller samarbeidsprosjekter hvor det kjøpes inn større opplag av en tittel som del av finansieringen. Bestemmelser om rabatter til bibliotek, kvantumsrabatter og tittelrabatt på ulike formater til sluttkunde er imidlertid av en slik teknisk art at departementet anser det mest hensiktsmessig å fastsette bestemmelser om dette i forskrift.

Departementet foreslår videre at det i forskrift gis anledning for forhandler, etter avtale med leverandør, å gi rabatter ved samtidig salg av ulike formater av samme tittel. Forslaget legger til rette for utvikling av nye forretningsmodeller for leverandør og forhandler. En slik mulighet vil for eksempel være gunstig for studenter i høyere utdanning som ønsker pensum i flere formater for å utnytte formatenes fordeler. Også personer i norskopplæring, eller personer med funksjonsnedsettelse, kan ha nytte stor nytte av å bruke flere formater samtidig.

Se forslaget § 5 femte ledd.

4.6.2.2 Generell rabatt til sluttkunde

Muligheten til å gi rabatt til sluttkunde i dagens Bokavtale er et resultat av tidligere forhandlinger knyttet til bokklubbenes rolle. Da bokklubbene vokste til å bli den primære salgskanalen for de mestselgende nye norske romanene på nittitallet, ble det fra bokhandel reist krav om å ta bort bokklubbenes eksklusive rett til å gi rabatter i fastprisperioden. Bokklubber kunne den gangen gi opp til 25% rabatt til sluttkunde, noe som etter hvert ble vurdert som konkurransevridende. Bokklubbene har i dag den samme rabattmuligheten som bokhandel, altså maksimalt 12,5 % til sluttkunde.

Dagens sluttkunderabatt oppleves i liten grad som en reell rabatt for sluttkunde siden praksis er at den legges på automatisk i de store salgskanalene. Både i netthandel, klikk og hent-løsninger, bokklubber og stadig oftere over disk i de store kjedene settes denne rabatten på nesten alle utgivelser. Det vil si at det for sluttkunden framstår som det er den rabatterte prisen som er den egentlige prisen.

Små aktører, som uavhengige bokhandler, nyetablerte bokhandler og distriktsbokhandler vil i mindre grad ha råd til å tilby rabatten til sluttkunde og må dermed holde et høyere prisnivå enn netthandel og store aktører. Dette virker i strid med boklovens formål, som er lik tilgang til et mangfold av litteratur i hele landet og likebehandling av alle forhandlere.

Boklover i andre europeiske land inneholder regulering av rabatt til sluttkunde, typisk fem eller ti prosent og er kun tillatt ved spesielle anledninger.

På denne bakgrunnen foreslår departementet å ikke videreføre muligheten til å gi inntil 12,5 prosent rabatt til sluttkunde på den utsalgsprisen som leverandøren har satt i fastprisperioden.

Bortfall av forhandlers rett til å gi inntil 12,5 % rabatt på bøker kan medføre en prisøkning for forbrukerne direkte, gjennom å begrense konkurransen mellom forhandlerne. Dette gjelder primært for kunder som kjøper papirbøker via netthandel, eller fra store bokhandler

i byene. Det antas at leverandør har mulighet til å kompensere for dette gjennom egen prissetting.

Forslaget vil imidlertid bidra til likere konkurransevilkår mellom små og store aktører, og det vil styrke økonomien i forhandlerleddet, som er det leddet som i dag rammes hardest av endringene i markedet.

Bortfallet av generell rabatt på inntil 12,5 % til sluttkunde må sees i sammenheng med forslaget til avanseregulering, slik dette beskrives i kap. 4.12 og foreslås i § 11. I et marked hvor forhandler ikke har anledning til å sette pris til sluttkunde opp, vil det være en fordel for forhandlerleddet at denne fastsatte prisen er fast og heller ikke kan settes ned.

Så lenge alle store aktører konsekvent anvender sluttkunderabatt, fungerer den ikke som insentiv til innovasjon eller etablering av nye forretningsmodeller, men bidrar tvert om til å sementere dagens markedssituasjon.

4.7 Plikt til å skaffe og levere bøker

4.7.1 Gjeldende rett

I gjeldende forskrift er det i § 6 gitt adgang til å samarbeide om en gjensidig skaffe- og leveringsplikt for forlag og bokhandel. Dette unntaket omfatter også e-bøker dersom tittelen er utgitt i dette formatet.

Forskriftsbestemmelsen er fulgt opp i Bokavtalen § 3.1, som forplikter enhver bokhandel, etter forespørsel fra kundene, til å skaffe de bøkene som lagerføres av forlagene. Videre er forlagene pålagt en leveringsplikt til bokhandlene.

4.7.2 Departementets forslag

Skaffe- og leveringsplikt innebærer at bokhandler ikke kan nekte å skaffe bøker som bestilles av en kunde i bokhandelen, mens forlagene ikke kan nekte å levere lagerførte bøker på bestilling fra en bokhandel. Dette har sikret at alle kunder i Norge har hatt tilgang til samtlige norske bøker. I tiden før netthandel var dette den eneste måten mange i Norge kunne få tak i eldre og smalere titler på. Plikten til å skaffe og levere bøker bidrar til det litteraturpolitiske målet om tilgang til et mangfold av litteratur i hele landet, og den sikrer at det finnes et system hvor nye leverandører og forhandlere kan etablere seg.

Samspeillet mellom skaffe- og leveringsplikten og litteraturabonnementer, og bokhandlens egne innkjøp, skaper helheten i tilbudet av fysiske bøker til befolkningen. Nøytralitet og likebehandling av bøker fra ulike forlag er viktig for å sikre en mangfoldig spredning av litteratur. Dette er viktig både for forbrukerne og forfatterne, samt forlag og bokhandel.

Det kan få uheldige konkurransemessige konsekvenser hvis forlagene kan utnytte markedsrett til å gi egen bokhandel konkurransefortrinn sammenlignet med konkurrerende bokhandlere. Dette kan gjøres ved å gi konkurrentene dårligere innkjøpsvilkår eller nekte å levere bøker, slik at kvaliteten og utvalget ved konkurrerende bokhandler reduseres. Den gjensidige skaffe- og leveringsplikten kan bidra til å hindre en slik utvikling, samt bidra til

økt konkurranse og innovasjon i bokmarkedet ved å legge til rette for at nye aktører skal ha mulighet til å etablere seg på markedet.

På denne bakgrunn foreslår departementet å lovfeste gjeldende ordning der forlagene har plikt til å levere lagerførte bøker til bokhandel, og bokhandlene har plikt til å skaffe bøker på direkte bestilling fra sluttkunde. Dette innebærer at skaffe- og leveringsplikten gjøres obligatorisk for alle aktører i bransjen.

Forhandler som ikke har bokomsetning som sin kjernevirksomhet, foreslås ikke omfattet av skaffe- og leveringsplikten. Dette innebærer at supermarkeder, dagligvarebutikker, og kiosker ikke vil være omfattet. Ettersom leverings- og skaffeplikten er en gjensidig ordning, vil forhandlere som ikke har bokomsetning som kjernevirksomhet, ikke få de rettighetene som en leveringsplikt gir. Departementet kan i forskrift gi egne bestemmelser for forhandlere som ikke har bokomsetning som kjernevirksomhet.

Departementet understreker at leveringsplikten har vært gjeldende overfor bibliotek de siste tiårene, særlig gjennom leveranser til Biblioteksentralen som selger bøker til bibliotekene. Dette er grunnleggende for at hele befolkningen skal få tilgang til et mangfold og en bredde av norsk litteratur gjennom folkebibliotekene. Departementet legger til grunn at leveringsplikten som foreslås i bokloven, fortsatt skal gjelde overfor Biblioteksentralen.

Departementet foreslår at leveringsplikten også skal gjelde for eksemplarsalg av e-bøker. Departementet anser e-bøker som fullverdige bøker og ser ingen grunn til å forskjellsbehandle e-bøker og fysiske bøker når det gjelder plikten til å levere bøker. Forslaget innebærer at forlagene ikke kan nekte å levere e-bøker som de har tilgjengelig på bestilling fra en bokhandel. E-bøker som leverandøren har tilgjengelig må forstås som e-bøker som distribueres for salg gjennom Bokbasen eller tilsvarende tjeneste.

Departementet foreslår ikke å innføre skaffeplikt for e-bøker. Dette har sammenheng med at e-bøker er enklere å skaffe uavhengig av nærhet til geografisk utsalgssted. Ikke alle forhandlere har digitale tilbud, og departementet ønsker ikke å innføre regulering som i realiteten pålegger forhandlere plikt til å etablere salg av e-bøker.

Nærmere bestemmelser om gjennomføringen av skaffe- og leveringsplikten foreslås fastsatt i forskrift. Dette kan blant annet omfatte bestemmelser om hvem som skal bære kostnadene ved gjennomføring av pliktene.

4.8 Plikt til å tilby og levere digitale lydbøker

4.8.1 Gjeldende rett

I gjeldende forskrift er det i § 6 gitt adgang til å samarbeide om en gjensidig skaffe- og leveringsplikt for forlag og bokhandel. Unntaket omfatter innlest tekst (lydbøker), jf. forskriften § 2 bokstav a.

I «Tilleggsprotokoll til Bokavtalen av 1.1.2017 – Strømme- og abonnementstjenester, digitale produkter», er skaffe- og leveringsplikt for strømme- og abonnementstjenester for digitale produkter nærmere regulert.

4.8.2 Departementets forslag

4.8.2.1 Bakgrunn

Siden 2013 har digitaliseringen bidratt til strukturelle endringer i bokbransjen og i folks lesevaner. Omsetning av lydbøker i strømmetjenestene øker særlig, og i 2021 ble det registrert 8,2 millioner lyttinger mot 2 millioner i 2017. Strømmetjenester gir publikum tilgang til en mengde litteratur i lydbokformat til en relativt rimelig pris, men tilbudet er i større grad enn for papirbøker dominert av krim, bestselgere og underholdninglitteratur. Lydbokmarkedet speiler dermed ikke den bredden og det mangfoldet litteraturpolitikken skal bidra til å skape. For personer som er avhengige av lydbøker for få tilgang til litteratur, for eksempel blinde og svaksynte, fører det avgrensede tilbudet til at deres tilgang til kultur, kunnskap og samfunnsdeltakelse svekkes.

Inntekter fra strømming er vesentlig lavere enn fra eksemplarsalg av bøker, og en forflytning fra eksemplarsalg til strømming kan undergrave den tradisjonelle forfatter- og forlagsøkonomien, og med det også grunnlaget for å nå litteraturpolitiske mål.

Det finnes få velfungerende e-lydbokhandel med fullt assortiment, enkelt kjøp og gode brukertjenester. Strømmetjenestene har utviklet de beste brukergrensesnittene, men nye lydbøker blir ikke tilbudt i strømmetjenestene før fastprisperioden på boka er utgått.

4.8.2.2 Vurdering

For å bedre befolkningens tilgang på lydbøker og styrke forfatter- og forlagsøkonomien i lydbokmarkedet, foreslår departementet å innføre en plikt for digitale abonnementstjenester til å tilby eksemplarsalg av alle tilgjengelige lydbokutgivelser. Forhandlere som tilbyr digitale lydbøker i eksemplarsalg vil også være omfattet. Etter departementets vurdering vil dette legge til rette for et fungerende eksemplarsalg av lydbøker.

Tilbudsplikten innebærer at forhandlere og digitale abonnementstjenester må tilby alle bøker fra alle leverandører. Departementet foreslår videre at leverandører får en plikt til å levere eksemplarer av digitale lydbøker til forhandlere og strømmetjenestene for eksemplarsalg. Samlet sett tilsvarer dette skaffe- og leveringsplikten som er foreslått lovfestet i § 6, se omtale i kap. 4.7 ovenfor. Forslaget vil bidra til bedre tilgjengelighet for kundene på de plattformene de selv velger å bruke, og likebehandling av aktørene i markedet ved at en ikke kan nekte å tilby eller levere digitale lydbøker på bakgrunn av eierskap.

Ved å etablere eksemplarsalg i strømmetjenestene, vil leserne enkelt kunne skaffe seg nye titler, eller titler som strømmetjenesten deres ikke tilbyr som strømming. Dette vil etter departementets vurdering ikke virke negativt inn på forretningsmodellen til dagens strømmetjenester, men derimot sikre et mersalg av digitale lydbøker som bidrar til at overgangen til massekonsum på lyd ikke undergraver forfatter- og forlagsøkonomien.

Strømmetjenestene vil kunne fortsette å dyrke sin egen profil som strømmetjeneste og velge hvilke titler som tilbys i tjenesten, så lenge det er mulig å kjøpe lydbokutgivelser som er digitalt tilgjengelige for distribusjon fra leverandørene i eksemplarsalg via strømmetjenesten. Lytteren vil kunne lytte til sine kjøpte titler i samme grensesnitt og på

samme måte som de strømmede titlene. Dette vil være forenklende og gjøre det tilstrekkelig å være abonnent på én tjeneste for å kunne få tilgang til alle lydbøkene som finnes for salg i Norge.

Tilbudsplikten omfatter utgitte bøker med ISBN-nummer, som er produsert som lydbok og er tilgjengelig gjennom Bokbasen eller en tilsvarende tjenesteleverandør. Etter departementers vurdering vil kostnadene ved en slik produksjon fungere som et effektivt stengsel mot misbruk av tilbudsplikten.

Det finnes i dag få reelle forhandlere av digitale lydbøker for enkeltsalg. Dette skyldes dels kostnadene ved investering og utvikling av plattform og dels manglende etterspørsel blant forbrukerne, men i særlig grad den store suksessen for strømmetjenester som tilbyr lydbøker.

Strømmetjenestene er sentrale tilbydere av lydbøker i dagens marked, og det er derfor viktig å sikre brukerne tilgang til et mangfold av lydbøker i slike tjenester. I lydmarkedet er det vanlig at forhandler prioriterer utgivelser fra eierforlag, og en tendens til at store aktører etablerer sine egne strømmetjenester. Forslaget om tilbuds- og leveringsplikt har som formål å forhindre at lydbokmarkedet skal utvikle seg i en proprietær retning der vertikalt integrerte verdikjeder fungerer som abonnementstjenester for en begrenset del av markedet.

Departementet foreslår også at leverandører pålegges en plikt til å levere eksemplarer av digitale lydbøker til enkeltsalg i digitale abonnementstjenester, til forhandlere som omsetter lydbøker. Denne plikten er parallell til leveringsplikten for lagerførte papirbøker og e-bøker.

Departementet foreslår at leveringsplikten for lydbøker også skal gjelde for levering av lydbøker til folkebibliotek, på samme måte som for papirbøker. Bibliotekene har en sentral betydning for befolkningens tilgang til litteratur, og samspillet mellom aktørene i bokbransjen og det offentlige gjennom innkjøpsordninger, bibliotekvederlag og innkjøp til bibliotek har stor betydning for produksjon av en mangfoldig litteratur. Bibliotekene er sammen med bokhandlene de viktigste formidlerne av litteratur til befolkningen. Det er derfor etter departementets mening avgjørende at leverandører også er forpliktet til å levere til bibliotek på samme måte som til forhandlere. Det må inngås egne avtaler mellom partene om pris og utlånsmodell for utlån av digitale lydbøker i bibliotek.

Departementet presiserer at det ikke foreslås å innføre en tilbuds- eller leveringsplikt i abonnementene som strømmetjenestene tilbyr. En slik plikt kunne gjøre tjenestene likere og dermed favorisere de eller den største aktøren, som fort vil kunne utvikle seg til monopolist.

Departementet presiserer videre at forslaget om tilbuds- og leveringsplikt for lydbøker skal regulere omsetning av lydbøker, ikke produksjon. Departementet minner om at godkjente enheters adgang til å produsere litteratur i tilgjengelig formater for blinde og svaksynte mv., er regulert i § 14 andre ledd i forskrift til åndsverkloven.

I tillegg til lovforslaget som skal legge til rette for et fungerende eksemplarsalg av lydbøker, vil departementet vurdere opprettelsen av en støtteordning for produksjon av lydbøker. Tiltaket skal bidra til å fremme kvalitet, bredde og mangfold i lydbokmarkedet

utover det som tilbys i dag. Videre ønsker departementet å legge til rette for utveksling av lydbøker mellom forlagene og enheter som Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek, slik at samfunnets ressurser til lydbokproduksjon brukes effektivt og at lydbøker kommer både ordinære kunder og personer som har rett på tilrettelagt litteratur, til gode.

Se forslag til § 7.

4.9 Litteraturabonnementer

4.9.1 Gjeldende rett

Samarbeid om litteraturabonnementer er tillatt etter gjeldende unntaksforskrift § 6, herunder forpliktelse til tegning av et visst antall bredde- og kulturabonnement, der leverandørene tilbyr samme rabattsats og for øvrig identiske vilkår til alle forhandlere som tegner samme type av abonnement.

I forskriften § 5 andre ledd gis det rett til å avtale at forhandler uten litteraturabonnement kan få rabatt ved kjøp av bøker som er omfattet av innkjøpsordninger administrert av Norsk kulturråd. Når slik rabatt gis, skal den være lik for alle forhandlere.

Forskriften § 6 er fulgt opp i gjeldende Bokavtale pkt. 3.2, som fastslår at partene i Bokavtalen til enhver tid skal ha en kollektiv abonnementsordning der forhandlere som tegner seg for å motta et gitt tittelutvalg tilbys førsteeksemplar til fast rabatt samt en fast sortimentsrabatt. Litteraturabonnemementene skal være utformet slik at de sikrer størst mulig spredning av litteratur.

4.9.2 Departementets forslag

For å sikre at befolkningen har tilgang til en mangfoldig litteratur og at denne litteraturen blir kjent og tilgjengelig, er det avgjørende at bokhandlene har et bredt utvalg av litteratur tilgjengelig i hyllene landet rundt. Det er derfor viktig å sikre at flest mulig bokhandler fører flest mulig titler. Departementet mener at litteraturabonnementer er et egnet virkemiddel for å oppnå dette, og foreslår derfor at leverandører gis anledning til å samarbeide om litteraturabonnementer. Et litteraturabonnement er en kollektiv abonnementsordning der forhandlere som tegner seg for å motta et gitt tittelutvalg, tilbys førsteeksemplar til fast rabatt samt en fast sortimentsrabatt. Litteraturabonnemementene har vært et grunnleggende element for å sikre bredde og mangfold i utvalget gjennom en årrekke.

I motsetning til skaffeplikten, som gir kunden rett til å bestille alle lagerførte bøker via en bokhandel, gjør litteraturabonnemementene at kundene finner et mangfold av bøker i ulike sjangre i bokhandelens hyller. Dette mangfoldet bidrar til at kundene som besøker en bokhandel gjerne kommer ut med flere eller andre titler enn de hadde planlagt. Den fysiske bokhandelen blir på denne måten en viktig litteraturformidler også for den litteraturen som ikke kjøpes inn i store opplag.

For forfatterne bidrar litteraturabonnementer til et garantert salg, samtidig som salgspotensialet utover de første eksemplarene øker ved at bøkene er tilgjengelig i bokhandelen. Abonnementsordninger sikrer forlagene automatisk spredning av nye

utgivelser til et formidlingsledd med bokhandlerfaglig kompetanse. Bokhandlere med abonnement får høy rabatt på førsteeksemplaret av bøkene som inngår i abonnementet, og en høy rabatt på førsteeksemplarer som ikke inngår i abonnementet. På denne måten bidrar litteraturabonnementene til at det lønner seg økonomisk å tilgjengeliggjøre litterær bredde.

Da forslag til boklov ble sendt ut på høring i 2013, la departementet fram to ulike alternativer, et med kollektive abonnementsavtaler og et med individuelle. Et stort flertall av høringsinstansene mente den gangen at litteraturabonnementene måtte ha kollektiv karakter og være forpliktende for alle leverandører og forhandlere.

Departementet anser litteraturabonnentene for å være sentrale virkemidler for å oppnå boklovens formål. De er avgjørende for at et mangfold av bøker og litterære sjangre er tilgjengelige og formidles i bokhandler landet rundt. Abonnementenes kollektive karakter bidrar til likebehandling av leverandører, at ingen forhandler kan få særskilte fortrinn basert på eierskap og at det kan etableres nye leverandører. På denne måten bidrar også abonnementene til rettferdig konkurranse og muligheten for nytenkning på forfatter- og leverandørsiden.

Departementet foreslår at vilkårene i litteraturabonnementene avtales partene imellom i frie forhandlinger. Avtaleverk av denne type bør være dynamisk og kunne endres med endrede forutsetninger i bransjen. Departementet vil likevel bemerke at hensikten med abonnementene og anledning til rabatt som gis for slike abonnement, er kulturpolitisk begrunnet. Det er ønskelig at slike abonnement sikrer et bredest mulig utvalg i flest mulige bokhandler, og at ordningene gir fordeler til små og sårbare leverandører og litteratur utenom bestselgerne. Videre vil departementet understreke at endringer i abonnementene bør begrunnes med å utvide utvalget av bøker.

Ordningen med litteraturabonnement bør samspille med blant annet skaffe- og leveringsplikten og samarbeid om frakt- og leveringsbetingelser for å sikre størst mulig utbredelse av mest mulig litteratur og en best mulig formidling av denne og for å sikre en god samlet ressursutnyttelse knyttet til logistikk og lager.

Se forslag til § 8.

4.10 Samarbeid om fellesnedsettelse

4.10.1 Gjeldende rett

I henhold til unntaksforskriften § 8 er det gitt adgang til samarbeid om fellesnedsettelse på bøker. En leverandør kan i forbindelse med fellesnedsettelse kun fastsette veiledende utsalgspriser for sine bøker. Videre kan samarbeidet ikke gå ut på å begrense en forhandlers adgang til å gjennomføre salg utenom fellesnedsettelse, eller om å begrense fellesnedsettelse til visse kampanjer.

4.10.2 Departementets forslag

Departementet foreslår å videreføre adgangen til samarbeid om fellesnedsettelse på bøker. Fellesnedsettelse er samarbeid om salgsprioder, eksempelvis Mammut-salg, der en

vesentlig del av forhandlere deltar. Det kan samarbeides om slikt felles salg på bøker. Ved en fellesnedsettelse fastsetter det enkelte forlag nettoppris og veiledende utsalgspris på sine bøker. Det vil ikke være adgang til å samarbeide om å begrense forhandleres adgang til å ha salg utenom fellesnedsettelsene, eller samarbeide om å begrense fellesnedsettelse til visse kampanjer.

Se forslag til § 9.

4.11 Frakt- og leveringsbetingelser

4.11.1 Gjeldende rett

I henhold til unntaksforskriften § 7 kan betingelser for betaling, frakt og levering harmoniseres. Det spesifiseres at det for eksempel er lovlig å inngå en avtale om fri frakt ved levering av bøker til bokhandlene.

Som vedlegg til gjeldende Bokavtale er det fastsatt frakt- og leveringsbetingelser for medlemsforlag og –bokhandler. I dette avtaleverket inngår for eksempel bestemmelser som at bestilling primært skal skje elektronisk og returbetingelser som innebærer at bøker som inngår i generell avtale om returrett, skal returneres innen 31. mars året etter utgivelsen.

4.11.2 Departementets forslag

Fellesbestemmelser for frakt, betaling og levering av bøker ligger til grunn for et smidig samarbeid mellom leverandører og forhandlere ved omsetning av bøker. I dagens avtaler inngår også bestemmelser om returrett og bestillingsrutiner som tilrettelegger for optimalisert logistikk. Hensikten er å holde forlagenes og bokhandlenes omkostninger til slik logistikk nede og å sikre like konkurransevilkår, også for bokhandler i distriktene.

Etter departementets vurdering vil denne type samarbeid om standardbetingelser bidra til å oppnå formålet med bokloven. Gjennom fellesbestemmelser for frakt, betaling og levering er ikke varekostnaden for en bokhandel i Alta større enn for en bokhandel på Tøyen i Oslo. Gjennom disse ordningene foretar bransjen selv en geografisk utjevning og sikrer likebehandling av alle forhandlere. Uten slike ordninger ville mange leverandører hatt vanskeligheter med å levere bøker til bokhandler i distriktene, og grunnlaget for kollektive avtaler om litteraturabonnement og lik pris på bøker i hele landet ville vært langt dårligere.

Departementet foreslår å lovfeste en forskriftshjemmel, slik at det kan fastsettes felles frakt- og leveringsbetingelser for alle aktørene i bransjen. Lovbestemmelsen vil gi alle leverandører og forhandlere rett til å følge standardbetingelser for betaling, frakt og levering ved bokomsetning.

Departementet vil fastsette nærmere bestemmelser i forskrift, men vil understreke at det er viktig at leverandør og forhandler selv kan utvikle de kollektive frakt- og leveringsbetingelsene innenfor rammene av forskriften.

Departementet vil også bemerke at det i dag er leverandørleddet som tar hele kostnaden ved frakt, levering og retur. Samarbeid om frakt- og leveringsbetingelser må sees i sammenheng

med andre virkemidler som normalkontrakter og litteraturabonnement. Det er viktig at bokbransjen forvalter og utvikler aktuelle avtaler på en måte som ikke flytter for store kostnader på enten leverandør- eller forhandlerleddet. Det er hverken i leserens eller forfatternes interesse å ha et system hvor logistikk og frakt av bøkene utgjør en stor del av kostnaden ved boka.

Se forslag til § 10.

4.12 Vilkår for forhandlinger mellom leverandør og forhandler

4.12.1 Ikke-diskrimineringsprinsipp

4.12.1.1 Gjeldende rett

Konkurranseloven²⁵ § 11 forbyr misbruk av dominerende stilling. Forbudet kan for eksempel ramme utestengning eller tilgang på dårligere vilkår for forlag som ikke selv eier bokhandler.

4.12.1.2 Departementets forslag

Det har de senere årene vært en økende tendens til vertikal integrasjon i bokbransjen, det vil si at leverandør (forlag) helt eller delvis eier forhandler (bokhandel). Samtidig har det blitt færre aktører på forhandlersiden, og større konsentrasjon i to store kjeder. Vertikal integrasjon kan ha den konsekvens at det blir vanskelig for forlag og bokhandlere som er uavhengige, å få tilgang til distribusjon og bøker til konkurransedyktige betingelser. Slike konkurransemessige problemer kan oppstå hvis vertikalt integrerte aktører på ett ledd i en verdikjede, utnytter markedsrett til å stenge ute konkurrerende virksomheter på et annet ledd av verdikjeden.

Tendensen til vertikal integrasjon er enda sterkere i markedet for strømmetjenester, hvor de fleste aktører i det norske markedet er eid av forlag.

Konkurranseloven § 11 forbyr misbruk av dominerende stilling, som i bokbransjen kan komme til anvendelse ved utestengning eller tilgang på dårligere vilkår for forlag som ikke selv eier bokhandler. Etter denne bestemmelsen er det imidlertid lagt til grunn at med markedsandeler under 40 % vil dominans normalt være utelukket. Markedsandelene til dagens bokhandlerkjeder er i dag under en slik andel, og denne bestemmelsen vil trolig ikke komme til anvendelse. For strømmetjenester er det for tidlig å si noe definitivt om utviklingen, fordi nye store aktører er i ferd med å etablere seg i markedet.

Som en forutsetning for mangfold og bredde – og sunn konkurranse – er det viktig å legge til rette for et marked med både små og mellomstore aktører. En rekke av boklovens bestemmelser bidrar til å forhindre at markedsrett og vertikal integrasjon kan misbrukes, men i tillegg bør det, for å sikre at konkurransen i omsetningskanalene skjer på likeverdige vilkår, lovfestes et ikke-diskrimineringsprinsipp. Forslaget innebærer et generelt forbud mot forskjellsbehandling i forhandlinger mellom bokhandel og forlag på bakgrunn av

²⁵ Lov 5. mars 2004 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven)

eierskap, blant annet i forbindelse med forhandlinger om rabatt mellom forhandler og leverandør, samt forhandlinger om andre salgsvilkår. Ikke-diskrimineringskravet skal gjelde begge veier, altså både med hensyn til forlags diskriminering av bokhandel, men også bokhandlers diskriminering av forlag.

4.12.2 Rabatt til forhandler (avanseregulering)

4.12.2.1 Gjeldende rett

Det foreligger ingen regulering av rabatt mellom leverandør og forhandler i gjeldende forskrift.

I punkt. 4.1 i Bokavtalen er det fastsatt at salgsbetingelser mellom det enkelte forlag og den enkelte bokhandel avtales individuelt. Det fremgår videre at ved forhandlinger om innkjøpsavtaler skal Bokavtalens formål legges til grunn. Innkjøpsavtalene skal bidra til å fremme effektivitet, samtidig som det skal tas hensyn til mindre aktørers bidrag til spredning og mangfold av bøker. Skal det ytes midler til markedssamarbeid, skal disse inneholde gjensidige tiltak som er målbare.

4.12.2.2 Departementets forslag

For å sikre at det produseres en mangfoldig litteratur som sprer seg over ulike sjangre og med ulike nedslagsfelt og publikum, er det formålstjenlig å ha et mangfold på leverandørsiden. Det å ha mange og ulike konkurrerende forlag og utgivere, og muligheten til å etablere nye forlag som også kan etablere seg i forhandlernettverket, er en vesentlig del av den demokratiske offentligheten. I forslaget til boklov i 2013 ble det foreslått en regulering av avanse som skulle bidra til at inntektsfordelingen mellom forhandler og leverandør ikke gikk på bekostning av dette mangfoldet.

En bokhandlers avanse på bøker tilsvarende differansen mellom bokhandlerens salg og kostnadene knyttet til kjøp fra forlag. Bokhandlers innkjøpspris fra forlag beregnes ut fra den faste videresalgsprisen (fastprisen). Ved forhandling av innkjøpsavtaler mellom forlag og bokhandel er det vanlig at bokhandler får rabatter fra forlagene. Nivået på disse rabattsatsene er bestemmende for bokhandlers avanse og brukes i bokbransjen som et uttrykk for inntektsfordelingen i bransjen.

Målet med en regulering av avanse er å sikre at en forholdsmessig andel av inntektene fra boksalg blir holdt i produksjonsleddet, og dermed legge til rette for at det skapes og gis ut et mangfold av litteratur

Tre utviklingstrekk det siste tiåret har forsterket behovet for å vurdere innføring av avanseregulering; sentralisering i forhandlerleddet, økt vertikal integrasjon og avanseglidning.

Sentraliseringen i forhandlerleddet har resultert i at det i dag bare er to store bokhandelkjeder igjen, Norli og Ark. Disse kontrollerer til sammen 61 prosent av bokhandlene i Norge og 2/3 av omsetningen i allmenmarkedet (Menon 2021). De akademiske bokhandlene er samlet i kjeden AkademiKA, mens de resterende bokhandlene er organisert i sammenslutningen av frie bokhandlere. De sistnevnte er viktige bokhandlere i lokalmiljøer mange steder, eller som nisje- eller sjangerbokhandler, men de utgjør ingen

samlet maktfaktor. Avgjørelser i det sentrale innkjøpsleddet i de to store kjedene får altså stadig større betydning, noe som svekker leverandørenes forhandlingsposisjon. Det er to store kjeder som forhandler med til sammen over hundre ulike leverandører.

Samtidig har den vertikale integrasjonen i bokmarkedet økt. Begge de to store bokhandlerkjedene er helt eller delvis forlagseide. Gyldendal forlag eier 100 % av Ark, mens Norli er 50 % eid av Aschehoug forlag og 50 % av NorgesGruppen. Akademika er eid av Forlagshuset Vigmostad & Bjørke. Kombinasjonen av markedsmakt og denne vertikale integrasjonen, gjør at fordelingen av avanse vil ha andre økonomiske konsekvenser for eierforlagene enn for forlag som ikke eier bokhandel. Forlag som har inntjening både på leverandør- og forhandlersiden vil ikke bli rammet av økte bokhandlerrabatter på samme måte som forlag som utelukkende opererer som leverandører.

Vilkårene som forhandles fram mellom forlag og bokhandel er ikke offentlige, og derfor er det vanskelig å legge fram presise og omforente tall for utviklingen av avanse/rabatter, men den langsiktige utviklingen har vært at en større del av avansen på salg av bøker har gått til forhandler. Det er dette som kalles avanseglidning i bokbransjen. Ifølge Menon har bokhandlernes rabatter, altså andelen av omsetningen som tilfaller bokhandlerleddet, økt innen allmenntilgjengelig markedet.²⁶ Basert på data fra Forleggerforeningen, viser Menon at rabatt, definert som forskjell mellom innkjøpspris og utsalgspris på bøker for bokhandlere, for innbundne bøker, innbundet sakprosa og pocketbøker samlet, har økt fra vel 43% i 2012 til vel 47% i 2020. I tillegg betaler forlagene ofte bokhandlerne for ulike markedsføringstiltak hvor vilkår og priser er knyttet til antall eksemplarer som tas inn. Denne type markedsstøtte må sees som en del av helheten når avansen vurderes regulert.

Til sammen kan disse utviklingstrekkene bidra til å styrke få og store aktører på forhandlersiden, på bekostning av små forlag og forlag som ikke eier bokhandel. Også små uavhengige bokhandler kan bli skadelidende som en følge av denne utviklingen.

Departementet ser at en begrensning på muligheten til å forhandle fram frie rabattavtaler ved store innkjøp av bøker kan virke mot lovens formål. Bokhandlere kan bli mer restriktive med å ta inn store opplag av bøker de ikke er helt trygge på at vil selge, og i stedet vil forlag bli påført en større kostnad som følge av frakt av ett og ett eksemplar til bokhandel. Det siste illustrerer noe av kompleksiteten i bokbransjen. Avanseregulering, markedsføringstiltak og kampanjer, lagerkostnader og frakt- og distribusjonskostnader henger tett sammen.

Det er et særegent trekk ved det norske bokmarkedet slik det fungerer i dag, at forhandlere konsentrerer mye oppmerksomhet rundt nye titler og nye utgivelser både i sakprosa og skjønnlitteratur. Det eksponeres på denne måten mange norske forfatterskap i store opplag i landets bokhandler, noe som bidrar sterkt til formidlingen av litteratur. Dette er betinget av muligheten til å få gode rabatter fra forlag på nye titler. Samtidig kan den frie forhandlingen i dagens system bidra til økt fokus på bestselgere og få enkelttitler i stedet for bredde og mangfold i litteraturen.

²⁶ Menon-publikasjon nr. 104/20121

Det kan også hevdes at kostnader på produksjonssiden er redusert gjennom digitalisering, uten at tilsvarende innsparing i den fysiske bokhandelen har funnet sted. Det ville derfor kunne være naturlig med en viss avanseglidning fra leverandør til forhandler.

Det kan tenkes at forskyvning i avanse fra leverandør til forhandler har dekket opp de innsparinger som har skjedd de senere årene gjennom digitaliseringen og effektiviseringen av bokproduksjon hos leverandør. Det vil etter departementets vurdering være urimelig å forvente ytterligere innsparing uten at det vil gå på bekostning av kvalitet og bredde i tilbudet.

Videre kan det være en innvending mot avanseregulering at det for bøker i fastpris ikke er mulig for forhandlere å fastsette prisen til sluttbruker. Det er derfor ikke mulig, som i annen varehandel, å flytte økte kostnader i butikk til kunden. Dette gjør at rabatter er bokhandelens eneste mulighet til å kompensere eventuelle økte kostnader. Departementet vil understreke at dette kun gjelder bokhandelens omsetning av nye utgivelser i fastpris, og at fastprisreguleringen er et virkemiddel for å styrke og beskytte bokhandelen i stort.

Å legge litteratur- og kulturpolitiske føringer på forhandlingene mellom leverandør og forhandler er ikke uvanlig i europeisk sammenheng. Selv om det ikke finnes regulering som tilsvarer det som i norsk sammenheng omtales som avanseregulering, er rabatter til bokhandlere og distributører omtalt i andre lands boklover, særlig i Tyskland og Frankrike, men også USA.²⁷ Formålet med reguleringen er primært å sikre likebehandling mellom aktørene i bokmarkedet. I Europa brukes regulering til å stimulere kulturbokhandler, altså små eller spesielle bokhandlere, som utmerker seg kvalitativt med sine tjenester, service og kompetanser og å flytte fokus bort fra massesalg.

Det er sentralt for boklovens formål å ha et stort nett av fysiske bokhandler. Departementet ser derfor med bekymring på en utvikling som kan føre til at bokhandlerleddet svekkes økonomisk. Samtidig vil departementet understreke at bokhandelens økonomi i hovedsak drives av de samme makrotrendene som rammer store deler av detaljisthandelen. Denne utviklingen kan ikke stoppes gjennom en stadig forflytning av avanse fra forlag til bokhandel. Derimot vil en slik forflytning kunne skade økonomien for forlag og etter hvert også forfattere uten at de økonomiske rammevilkårene for produksjon og utgivelse tilsier det.

Selv om avanseregulering er et tiltak som vil gripe inn i bokmarkedet, mener departementet det er gode argumenter for at en slik regulering vil bidra til å oppnå lovens formål om lik demokratisk tilgang til en mangfoldig litteratur på bokmål, nynorsk og samiske språk. Formålet med en eventuell avanseregulering vil primært være å sikre likebehandling mellom aktørene i bokmarkedet. Skjevheten mellom forlag som eier bokhandel og forlag som ikke gjør det vil kunne medføre en uheldig konkurransevridning i et ellers velfungerende marked.

Dersom bokloven skal inneholde bestemmelser om avanse, foreslår departementet en avanseregulering som fastsetter en maksimalsats og en minimumssats for innkjøpsrabatt fra

²⁷ TSL Analytics, Notat 02/2022 *Om rabatter i forbindelse med europeiske boklover*

leverandør til forhandler, knyttet til titler som er bundet av fastpris. Innenfor maksimal- og minimumssatsen har forlag og bokhandel individuell forhandlingsfrihet med hensyn til innkjøpsrabatt innenfor de forskjellige utgivelsesområdene og ut fra utgivelsens forutsetninger. For å oppnå den maksimale rabattsatsen bør det forutsettes at bokhandelen yter noe ekstra med hensyn til formidlingen av utgivelsen, som for eksempel god eksponering, lav returrett og bestillingsrutiner som er effektivitetsfremmende

Ved en avanseregulering i bokloven, foreslår departementet at satsene for innkjøpsrabatten fra leverandør til forhandler fastsettes i forskrift. Dette vil gjøre det mulig å justere de fastsatte satsene forholdsvis enkelt dersom utviklingen i bransjen skulle tilsi det.

Departementet foreslår at det i det tillegg til den avtalte rabatten skal være tillatt å inngå individuelle avtaler om andre ytelser, herunder markedssamarbeid, så lenge gjensidige tiltak bidrar til å oppnå lovens formål og er målbare. Dette vil ha en konkurransefremmende effekt, ettersom forlaget får mulighet til å bidra til salgsfremmende tiltak knyttet til sine utgivelser.

I en situasjon hvor forhandlingsmakten er skjevfordelt mellom leverandør og forhandlersiden, vil en maksimal rabattsats kunne omgås gjennom krav til uspesifisert eller generell markedsstøtte, som forlag opplever at de må akseptere for å få adgang til å omsette gjennom de store kjedene. Forslaget til en eventuell avanseregulering åpner derfor ikke for generell markedsstøtte.

Rabatter i tilknytning til litteraturabonnementene gjelder uavhengig av den maksimale rabattsatsen.

Forslaget til avanseregulering gjelder kun for heftede eller innbundne bøker som har fastpris. Departementet foreslår en forskriftshjemmel som åpner for å gi en eventuell avanseregulering anvendelse for innkjøp av e-bøker og digitale lydbøker.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkt på om avanseregulering bør innføres eller ikke, og hvordan den nærmere innretningen på en slik regulering eventuelt bør være.

Se forslag til § 11.

4.13 Tilsyn og tvisteløsning

4.13.1 Gjeldende rett

Det er ikke etablert et eget statlig tvisteløsningsorgan for bokbransjen i dag. Konflikter i tilknytning til Bokavtalen er privatrettslige forhold, som eventuelt må løses i rettsapparatet. Konkurransetilsynet er tilsynsorgan for konkurranselovgivningen og fører tilsyn med at gjeldende forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 overholdes.

Det følger av Bokavtalen at det skal opprettes et bransjeråd med representanter fra Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen. Bransjerådet vurderer om forhold i Bokavtalen bør justeres eller reforhandles. Bransjerådet har også ansvar for å koordinere evaluering av utviklingen i markedet. Bransjerådet har imidlertid ikke en rolle som tvisteløsningsorgan i enkeltsaker.

4.13.2 Departementet vurdering

Departementet viser til at bokloven vil regulere forhold mellom private aktører ved å sette enkelte rammer for avtalene som disse aktørene kan inngå. Loven viderefører mange av de samme prinsippene som i dag følger av gjeldende bokavtale, som er en privat avtale mellom aktørene i bokbransjen. Departementet vurderer at domstolene vil være best egnet til å avgjøre om det foreligger brudd på loven i en privatrettslig konflikt. Departementet foreslår derfor ikke å etablere et tilsynsorgan som skal føre tilsyn med etterlevelsen av loven. Av samme grunn foreslås det heller ikke sanksjoner ved brudd på loven.

Når det gjelder mulighet til tvisteløsning utenfor rettsapparatet, viser departementet til at bokloven fra 2013 la opp til at det skulle opprettes en særskilt nemnd som skulle fungere som et tvisteløsningsorgan. Nemnda skulle imidlertid kun ha en rådgivende funksjon, og det skulle være lav terskel for å få råd om loven er fulgt i en tvist. Nemndas avgjørelse ville ikke være bindende for partene, og hver part ville kunne bringe tvisten inn for rettsapparatet for endelig avgjørelse. Siden bokloven fra 2013 aldri trådte i kraft, ble heller ikke denne nemnda etablert.

Et tvisteløsningsorgan kan gi aktørene i bransjen en lavere terskel for å få vurdert om bokloven er overholdt i en tvist, da prosesser i domstolsapparatet ofte er kostbare for partene. Et tvisteløsningsorgan kan dermed bidra til å styrke de små aktørene i bransjen, som kan ha en høyere terskel for å anlegge sak for domstolene. En nemnd vil også kunne konkludere i en sak raskere enn domstolene, da det i deler av landet kan ta lang tid før en sak kommer opp for tingretten.

Departementet mener likevel det kan stilles spørsmål ved behovet for og nytten av en offentlig oppnevnt rådgivende nemnd for å løse tvister i tilknytning til hvordan loven skal forstås. Et rådgivende organ kan ikke gi uttalelser som binder partene, og en part som ønsker det, vil likevel kunne bringe en sak inn for domstolene om parten ikke er enig i nemndas vurdering. En nemnd kan dermed medføre både ekstra kostnader og ekstra administrativt arbeid for en part, uten at en pågående tvist finner en bindende løsning. Det er også et selvstendig argument at privatrettslige konflikter mellom profesjonelle parter oftest løses gjennom Forlikrådet eller domstolsapparatet for øvrig, selv om det finnes enkelte eksempler på nemnder opprettet av det offentlige for å bidra til å løse private konflikter.

Departementet mener uansett at det vil være hensiktsmessig å la bokloven virke i noe tid før det eventuelt tas stilling til om det er behov for et eget offentlig oppnevnt tvisteløsningsorgan i tilknytning til loven. Departementet foreslår derfor ikke å opprette en særskilt nemnd på nåværende tidspunkt, men vil på sikt vurdere behovet for en nemnd i samråd med bransjen.

5 Forholdet til konkurranseloven

Konkurranseloven har som formål å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, jf. konkurranseloven § 1. Det skal særlig tas hensyn til forbrukernes interesser. Konkurranseloven inneholder forbud mot samarbeid mellom foretak som begrenser konkurransen i § 10, og forbud mot at foretak misbruker sin dominerende stilling

i § 11. Foretak har plikt til å melde fusjoner og oppkjøp til Konkurransetilsynet i kap. 4. Ved brudd på konkurranseloven kan flere ulike sanksjoner benyttes, jf. konkurranseloven kap. 7. Etter konkurranseloven § 10 er enhver avtale mellom foretak, beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og samordnet opptreden, som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen forbudt. Eksempler på dette er avtaler om fastsettelse av priser, begrensning av produksjon, deling av markedet eller tildeling av kunder, altså horisontale avtaler (i bokmarkedet avtaler mellom forlag eller mellom bokhandler). Forbudet vil også gjelde vertikale avtaler (i bokmarkedet avtaler mellom forlag og bokhandel). For å bli rammet av forbudet må avtalen påvirke konkurransen i den grad at man kan forvente negative virkninger på markedet med hensyn til priser, produksjon, nyskaping eller kvaliteten på varene eller tjenestene.

I dette høringsnotatet argumenteres det for at kultur- og språkpolitiske mål gjør det formålstjenlig å videreføre særbestemmelser som i noen grad tillater begrensning av konkurransen i bokmarkedet. Vedlagte forslag til boklov innebærer på denne bakgrunn at bokbransjen kan samarbeide på gitte områder til tross for konkurranseloven § 10. Etter det såkalte *lex specialis*-prinsippet går boklovens bestemmelser, så langt de rekker, foran de generelle bestemmelsene i konkurranseloven. Rekkevidden av bestemmelsene vil måtte avgjøres konkret i det enkelte tilfellet. Konkurranseloven § 10 vil følgelig gjelde for alt konkurransebegrensede samarbeid som ikke er regulert i bokloven. Dette innebærer at det fortsatt vil gjelde et forbud mot prissamarbeid, samordnet opptreden og visse former for informasjonsutveksling, mellom konkurrerende foretak i bokbransjen. Både de enkelte foretak og organisasjoner som foretakene er medlemmer i, er pliktsubjekter for dette forbudet. Det er også verdt å nevne at konkurranseloven § 11 og kapittel 4 om kontroll med foretakssammenslutninger fremdeles vil omfatte bokbransjen. Det vil si at ett eller flere foretaks utilbørlige utnyttelse av sin dominerende stilling er forbudt. Det vil videre si at foretak skal melde foretakssammenslutninger, som for eksempel fusjoner og oppkjøp til Konkurransetilsynet, og tilsynet vil vurdere eventuelle konkurransebegrensende virkninger av dette.

6 Eierskapsbegrensninger

Konkurranseloven har i kapittel 4 bestemmelser om kontroll med foretakssammenslutninger. I henhold til konkurranseloven § 16 skal Konkurransetilsynet gripe inn mot en foretakssammenslutning dersom tilsynet finner at det kan føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen.

Det er ikke særlige eierskapsbegrensninger for bokbransjen.

Mulighetene for konkurranse og nyetablering på leverandørsiden i norsk bokbransje er etter departementets vurdering gode. De siste årene har flere forlag gått fra mellomstore til store, og det er i dag meningsfullt å snakke om seks store forlagshus i Norge. I tillegg til Gyldendal, Aschehoug og Cappelen Damm har Vigmostad Bjørke, Bonnier og Kagge etablert seg med voksende markedsandeler. Denne utviklingen har redusert eierskapskonsentrasjonen i norsk forlagsbransje.

Norsk forlagsbransje har de siste årene fått en større andel av utenlandsk eierskap. Tre av de seks største forlagene har danske eller svenske eiere. Blant digitale abonnementstjenester for lydbøker er det kun en tjeneste som har helnorsk eierskap. Enkelte aktører i dette markedet er heller ikke registrert som norske foretak.

På forhandlersiden er eierskapet langt mer konsentrert enn på leverandørsiden. De to store bokhandelkjedene Norli og Ark står til sammen for to tredeler av markedet målt i omsetning.²⁸ De helt eller delvis eid av forlag. Kombinasjonen av få aktører og vertikal integrasjon kan være problematisk fordi det skaper en ujevn forhandlingssituasjon som nevnt i kapittel 4.12. Departementet har på denne bakgrunn bedt om høringsinstansenes synspunkter på om rabattregulering mellom leverandør og forhandler skal tas inn i bokloven, jf. kapittel 4.12.2. Etter departementets vurdering viser den gode norske dekningen av bokhandler per innbygger at dagens situasjon på forhandlersiden er til fordel for forbruker og forfatter sammenlignet med andre europeiske land.

Regulering av eierskap er inngripende og bør derfor bare innføres dersom klare og tungtveiende samfunnsinteresser tilsier det. Det er departementets oppfatning at det per i dag ikke er påvist noe behov for særskilt regulering av eierkonsentrasjon i bokbransjen. Hensynet til effektiv konkurranse på markedet er tilfredsstillende ivaretatt gjennom konkurranseloven. Det er likevel grunn til å følge utviklingen i konsentrasjonen, for eventuelt på et senere tidspunkt vurdere å innføre slike begrensninger.

Departementet går derfor ikke inn for egne eierskapsbegrensninger for bokbransjen. Departementet har derfor foreslått å lovfeste enkelte tiltak for å bidra til likere konkurransevilkår i markedet. Dette omfatter skaffe- og leveringsplikten, leverings- og tilbudsplikten for eksemplarsalg av lydbøker, felles frakt- og leveringsbestemmelser samt lovfesting av et ikke-diskrimineringsprinsipp, se omtale over. Disse tiltakene skal også bidra til at det ikke er umiddelbare incentiver til ytterligere konsentrasjon i bokbransjen.

7 Forholdet til EØS-avtalen

7.1 Innledning

EØS-avtalens bærende prinsipp er å legge til rette for fri flyt av varer og tjenester innenfor EØS-området. All regulering som legger begrensninger eller påvirker samhandelen med EØS-land vil måtte vurderes i et EØS-rettslig perspektiv. Vurderingen vil måtte gjøres konkret ut fra reguleringen som foreslås.

²⁸ Menon-publikasjon nr. 104/2021

7.2 Vurdering av obligatorisk fastpris

Obligatorisk fastpris vil være å anse som et statlig tiltak og det er reglene om fri bevegelse som må vurderes om kommer til anvendelse. Fastprisordningen kan ha en side mot det frie varebytte og reglene om etableringsretten.²⁹

Når det gjelder fri bevegelse er det en forutsetning at det foreligger et grensekryssende element, altså at samhandelen er påvirket. Det legges opp til at bokloven kun skal gjelde i rent interne situasjoner, slik at det ikke foreligger et grensekryssende element og EØS-avtalens regler om det frie varebyttet ikke kommer til anvendelse.

Forslag til lovens virkeområde i § 3 første ledd sier at loven skal gjelde for omsetning av bøker utgitt av norsk leverandør for salg gjennom norsk forhandler. Loven skal likevel ikke gjelde ved salg til sluttkunde i annen stat.

Det er to kumulative vilkår at både leverandør og forhandler skal være norske. Med dette menes at leverandør og forhandler skal være etablert i Norge. Situasjoner der forlag eller forhandler er etablert i annen EØS-stat vil ikke omfattes av loven. Situasjoner der sluttbruker er bosatt eller oppholder seg i annen EØS-stat vil heller ikke omfattes av loven. På tross av at det skal lite til for at samhandelskriteriet er oppfylt, mener departementet at dette ikke vil være tilfellet for omsetning av bøker som faller inn under boklovens omfang.

Da fastprisordningen vil ramme bøker som selges i Norge og ut av Norge ulikt, vil situasjonen også kunne bli berørt av EØS-avtalens artikkel 12 (forbud mot eksportrestriksjoner). Artikkel 12 er forstått som et diskrimineringsforbud, både formelt og reelt. Bestemmelsen rammer situasjoner der eksport av varer diskrimineres i forhold til salg internt i Norge. I denne situasjonen vil eksport være positivt diskriminert, altså ha en mindre restriktiv stilling enn ved salg i Norge. Det kan dermed legges til grunn at artikkel 12 ikke er til hinder for en slik formulering av virkeområdet.

Det kan videre reises spørsmål om en fastprisordning også har en side mot reglene om etableringsretten, der en restriksjon skal være forholdsmessig og begrunnet i tvingende allmenne hensyn. Det er imidlertid usikkert om dette er av praktisk betydning i bokbransjen. Det har ikke vært reist noen saker om dette spørsmålet knyttet til fastprisordninger i Europa. Etter departementets syn er fastprisordningen både egnet og nødvendig for å oppnå de kulturpolitiske målene med ordningen, og således i tråd med EØS-retten når det gjelder etableringsretten.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget er i hovedsak en videreføring av det som i dag er gjeldende unntaksforskrift og som er fulgt opp i gjeldende Bokavtale.

For forlag og bokhandlere som i dag står utenfor Bokavtalen, vil det medføre noen økonomiske og administrative konsekvenser at fastprisen og skaffe- og leveringsplikten gjøres obligatorisk.

²⁹ COMP/C-2/34.657 og COMP/C-2/37.906

Forslaget om å etablere eksemplarsalg av lydbøker på strømmetjenestenes plattformer vil medføre en viss investeringskostnad og tilpasning for tilbyderne, men basert på departementets dialog med bransjeaktører vurderes byrden som overkommelig. Innføring av eksemplarsalg av lydbøker i strømmetjenester vil generere økte inntekter til forlag og forfatter og bedre tilgjengelighet for forbruker.

Forlag utenfor Bokavtalen sto i 2020 for om lag 16 % av forlagenes omsetning (beregnet utsalgspris). Det er i tillegg flere av disse forlagene som allerede i dag følger prinsippene i Bokavtalen, eller det er utgivere av bare en bok. En avgrenset andel av titlene i bokhandelen vil til enhver tid være underlagt fastpris, og virkningene av at bokloven er obligatorisk vil derfor være relativt små.

For forbrukerne vil overgang fra forskriftsunntak til boklov sikre et mangfold av og lik tilgang til litteratur i hele landet, men loven kan i noen tilfeller gi økte priser. Bokloven foreslår en lengere fastpris enn det som er dagens praksis. Dette vil gi forbrukerne mangfold og bredde i litteraturen. Samtidig må forbrukeren vente lengre før en tittel blir tilgjengelig som strømming eller til nedsatt pris. Samtidig gjør rullerende fastpris at bøker frigis fra fastprisen igjennom hele året. En lengre fastprisperiode vil gi forfatterøkonomien bedre beskyttelse.

Videre foreslår departementet å fjerne den generelle rabattordningen på bøker til sluttkunde på 12,5 %. Små aktører, som uavhengige bokhandlere og distriktsbokhandlere vil i mindre grad ha råd til å tilby denne rabatten og må derfor holde et høyere prisnivå enn netthandel og store aktører. Dette strider mot boklovens formål, som er lik tilgang til et mangfold av litteratur i hele landet og likebehandling av alle forhandlere. Bortfall av forhandlers rett til å gi inntil 12,5 % rabatt på bøker kan medføre en prisøkning for forbrukerne direkte, gjennom å begrense konkurransen mellom forhandlerne. Dette gjelder primært for kunder som kjøper papirbøker via netthandel, eller fra store bokhandler i byene. Det antas at leverandør har mulighet til å kompensere for dette gjennom egen prissetting.

Utfallet av en eventuell avanseregulering for leverandører og forhandlere vil være avhengig av hvilke satser som settes. Hensikten er at satsene skal ivareta balanserte og gode vilkår for både leverandører og forhandlere. Satsene fastsettes i forskrift, blant annet fordi de skal kunne justeres relativt raskt dersom behovet i markedet tilsier det.

En eventuell tilskuddsordning til produksjon av lydbøker foreslås dekket over Kultur- og likestillingsdepartementets til enhver tid gjeldende budsjetttramme og må vurderes i forbindelse med de kommende års statsbudsjetter.

Forslaget vil ha få konsekvenser for offentlige myndigheter, da det verken foreslås offentlig tilsynsorgan eller tvisteløsningsorgan.