
Saksnr: 2022/79262-2**Saksbehandlar:** Kari Skibenes

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for kultur, idrett og inkludering		26.10.2022
Fylkesutvalet		08.11.2022

Høyringssvar til lovforslag om omsetning av bøker - bokloven

Forslag til innstilling

1. Vestland fylkeskommune vil legge vekt på at det vert gitt gode vilkår for heile det litterære kretsløpet og lagt til rette for like konkurransevilkår for aktørane i bokbransjen, samt lik tilgjenge til litteratur for folk i heile landet.
2. Vestland fylkeskommune ser det som positivt at Bokloven har som mål å sikre ein brei og mangfaldig litteraturproduksjon, og lik tilgjenge til litteratur over heile landet. Ein formålsparagraf styrker forankringa av loven i den overordna kulturpolitikken, noko fylkeskommunen ser som viktig.
3. Vestland fylkeskommune ser det som riktig at den nye loven ser både bokmål, nynorsk og dei samiske språka som viktige når det gjeld styrking av skriftkulturen. Ein bør likevel vurdere om alle dei nasjonale minoritetsspråka skal nemnast i formålsparagrafen slik dei gjer i Språklova.
4. Vestland fylkeskommune er positive til at digitale lydbøker kjem inn i bokloven, og at det er skrive inn ei plikt til å levere digitale lydbøker til bibliotek. Om dette punktet skal resultere i endra praksis, vil det vere viktig å ta med ein innkjøps- og utlånsmodell for bibliotek i ei forskrift til loven.
5. Vestland fylkeskommune støtter forslaget om å gjere fastprisperioden lik for alle bøker, og ser ein fastprisperiode på 18 månader som fordelaktig for forfattarar, forlag og mindre bokhandlarar, utan at det i for stor grad er til ulempe for lesarane. Forfattarøkonomien er sårbar innanfor eit lite språkområde, og bør styrkast for å oppretthalde breidde og mangfald i norsk litteratur. Det er likevel viktig at det framleis skal vere mogleg å gi rabatt til bibliotek.
6. Vestland fylkeskommune ser at nye format, digitalisering og ein global marknad byr på både nye problem og moglegheiter både for forfattar, forlag og bokhandlarar. Det er viktig at ein ny boklov også kan vere open nok til å kunne ta opp i seg utviklinga, og vareta dei ulike ledda i åra framover.
7. Vestland fylkeskommune vedtek å sende over dette saksframlegget til Kultur- og likestillingsdepartementet som høyringssvar til forslag til lov om omsetning av bøker (bokloven).

Samandrag

Kultur- og likestillingsdepartementet har sendt ut framlegg til ein ny lov om omsetning av bøker (bokloven). Høyringsfristen er 18.11.2022.

Aktørane i bokbransjen varetek sentrale språk- og litteraturpolitiske målsettingar. Departementet argumenterer for at ei lovfesting av unntak frå konkurranselovgevinga vil bidra til å gi aktørane meir stabile rammevilkår.

Dei viktigaste endringane er at det som i dag er ein frivillig avtale mellom to store aktørar i marknaden (Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen) vert gjort om til ein lov som gjeld alle aktørane, vil behandle alle likt, og at loven er uavhengig av publiseringsformat.

Fylkesdirektøren rår til at Vestland fylkeskommune i hovudsak bør støtte lovforslaget, men har enkelte kommentarar som går fram av høyringssvaret som er referert i saksframlegget.

Rune Haugsdal
fylkesdirektør

Per Morten Ekerhovd
avdelingsdirektør
Kultur, idrett og inkludering (KII)

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Vedlegg

- 1 Forslag-til-lov-om-omsetning-av-bøker-bokloven
- 2 Høringsnotat-ny-lov-om-omsetning-av-bøker-bokloven

Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Aktørane i bokbransjen varetek sentrale språk- og litteraturpolitiske målsettingar. I eit lite land som Noreg er litteraturen særskild viktig for at vi skal kunne ha ein sterk norsk skriftkultur og ein levande offentleg samtale. Kultur- og likestillingsdepartementet meiner at lovfesta unntak frå konkurranselovgjevinga vil gi aktørane i bokbransjen meir stabile rammevilkår, og har sendt ut framlegg til ein ny lov om omsetning av bøker (bokloven). Høyringsfristen er 18.11.2022.

Bokloven vil i stor grad vere ei lovfesting av det som er gjeldande rett, i dag regulert i forskrifter og avtaler mellom partar i det litterære systemet. Loven vil mellom anna erstatte forskrift av 19. desember 2014 nr. 1716 om unntak frå konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker og Bokavtalen mellom Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen.

Vestland fylkeskommune sine kommentarar til lovforslaget

Overordna

Det er positivt at den nye loven legg til rette for styrking av skriftkulturen på bokmål, nynorsk og dei samiske språka.

Sikring av litteraturproduksjon i Noreg og lik tilgjenge til fysisk og digital litteratur er viktige demokratiske og kulturpolitiske tiltak. Det er viktig å sjå heile det litterære kretsløpet frå forfattar til lesar og søkje å ta i vare alle delane av dette. Ein boklov må vege interessene til forfattarar, forlag, bokhandlarar og lesarar opp mot kvarandre.

Vestland fylkeskommune er også positive til at høyringsnotatet framhevar biblioteka som ein viktig del av bokøkonomien. Biblioteka si rolle som formidlar av mangfaldet og breidda i norsk litteratur har mykje å seie for tilgjenge til litteratur over heile landet. I tillegg kjem biblioteka sitt eige innkjøp og forfattararrangement som gir forfattarane ekstraintekt i form av honorar og bokekspensering, samt bibliotekvederlag som vert brukt til forfattarstipend.

Fylkesdirektør vil kommentere dei paragrafane som er mest relevante for fylkeskommunen sine ansvarsområde. Andre paragrafer og problemstillingar er meir bransjeretta, og det er meir hensiktsmessig at aktørane i bokbransjen drøfter desse.

Det viktigaste for Vestland fylkeskommune er at det vert gitt gode vilkår for heile det litterære kretsløpet, inkludert biblioteka, og lagt til rette for like konkurransevilkår for aktørane i bokbransjen. Tilgjenge til litteratur for folk i heile landet har også stor vekt.

Det er rask utvikling i marknaden knytt til litteratur. Nye format, digitalisering og ein global marknad byr på både nye problem og moglegheiter både for forfattarar, forlag og bokhandlarar. Det er viktig at ein ny boklov kan vere open nok til å kunne ta opp i seg desse, og vareta dei ulike ledda i åra framover.

Forslag til § 1 Formål

Lovens formål er å legge til rette for bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur og å sikre god tilgjengelighet til litteraturen for alle i Norge.

Loven skal også ivareta forfatter- og leserinteresser og legge til rette for et mangfold av aktører, bidra til å fremme kultur- og kunnskapsformidling og styrke skriftkulturen på bokmål, nynorsk og de samiske språkene.

Departementet foreslår at loven skal ha ein formålsparagraf som uttrykker dei språk- og litteraturpolitiske målsettingane. Av høyringsnotatet går det fram at formålsparagrafen skal spegle at bokmål og nynorsk er likestilte norske språk.

Fylkesdirektørens kommentar:

Vestland fylkeskommune støttar forslaget om å ta inn ein formålsparagraf i loven. For eit lite land som Noreg er litteraturen avgjerande for at vi skal ha ein sterk norsk skriftkultur og levande

offentlege samtaler på norsk. Norsk er eit lite språk, som kan tape terreng om det berre skal eksistere på kommersielle vilkår. Lystlesing er essensielt for å utvikle leseevna, og leseevne er grunnleggande for at borgarane skal kunne orientere seg, tileigne seg kunnskap og delta som samfunnsborgarar. Det kan vere nyttig å teikne opp dette bakteppet med ein formålsparagraf i loven, for å seie noko om kvifor bokbransjen bør ha unntak frå konkurranselovgjevinga.

Det er positivt at den nye loven har som mål å styrke skriftkulturen både på bokmål, nynorsk og dei samiske språk. Ein bør likevel vurdere om alle dei nasjonale minoritetsspråk skal nemnast i formålsparagrafen slik dei gjer i Språklova.

Det er positivt at Bokloven har som mål å sikre ein brei og mangfaldig litteraturproduksjon, og lik tilgjenge til litteratur over heile landet. Ein formålsparagraf styrker forankringa av loven i den overordna kulturpolitikken, noko Vestland fylkeskommune ser som viktig.

Forslag til § 2 Definisjoner

Departementet argumenterer for at ei **bok** i lovens forstand skal ta utgangspunkt i den skrivne boka. Papirbok og e-bok er i hovudsak ulike format for publisering av same innhald. Lyd-formatet vert nytta til ulike litteraturrelaterte konsept. Dersom ein forlet den skrivne boka som grunnlag for regulering, vil det bli krevjande å trekke grenser for kva for lydprodukt som skal bli definert som bøker og falle inn under eit fastpris-regime, få unntak frå meirverdiavgift m.m. Ein argumenterer med at sjølv om det pågår ei rivande utvikling av nye lydformat, er kjernen i statens støtteordningar å verne om skriftsspråket og den skrivne litteraturen.

Fylkesdirektørens kommentar:

Omgrepet **bok** vert definert slik at det omfattar fleire fysiske og digitale format, men vert avgrensa mot «enhver utgivelse som kun foreligger i lydformat.» Det er for tida store endringar i folk sine lese- og lyttevaner, noko som banar veg for litterære produksjonar som berre er utvikla for ulike lydformat. Fylkesdirektøren ser logikken i ei avgrensing og ein slik definisjon som ligg føre i lovforslaget, men vil likevel reise problemstillinga om definisjonen er open nok til å kunne ta opp i seg nye former for litteratur.

Forslag til § 3 Lovens virkeområde

Departementet foreslår at loven skal gjelde for skjønnlitteratur og sakprosa på bokmål, nynorsk og samiske språk. Desse bøkene er tyngdepunktet i omsetting av bøker til norske lesarar (allmenn-marknaden), og det er desse bokgruppene som viser mangfaldet i norsk litteratur. For dei fleste norske forfattarar, forhandlarar og små og mellomstore forlag er det også desse bokgruppene som har størst økonomisk vekt. Av høyringsnotatet går det fram at departementet vurderer regulering av denne litteraturen som avgjerande for å oppnå lovens formål.

Skulebøker til grunnskule og vidaregåande skule er ikkje omfatta av forskrifta i dag, og departementet foreslår heller ikkje at desse skal definerast inn i lovens verkeområde. Bakgrunnen for forslaget er at slike bøker i hovudsak vert omsett gjennom offentlege innkjøp, at det ikkje er ein marknad for eksemplarsal av slike bøker og at relasjonen mellom leverandør og forhandlar ikkje er avgjerande for tilgjenge og omsetting.

Fagbøker for profesjonsmarknaden og lærebøker for høgare utdanning er omfatta av den gjeldande forskrifta og bokavtalen. Departementet legg fram to alternative forslag for denne bokgruppa.

- Det første alternativet er at fagbøker for profesjonsmarknaden og lærebøker for høgare utdanning vert omfatta av lovens verkeområde.
- Det andre alternativet er at fagbøker for profesjonsmarknaden og lærebøker for høgare utdanning **ikkje** vert omfatta av lovens verkeområde.

Departementet viser til innspel frå Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen som argumenterer for kvart sitt alternativ. Fastpris kan gjere det vanskelegare å utvikle konkurransedyktige norske alternativ i læremiddelmarknaden, samstundes som fastpris for denne bokgruppa er særskild viktig for å kunne halde fram med akademiske fagbokhandlarar.

Høyringsinstansane er bedne om å gi sine synspunkt på om bøker på nasjonale minoritetsspråk, samt fagbøker for profesjonsmarknaden og lærebøker for høgare utdanning skal omfattast av lovens verkeområde.

Fylkesdirektørens kommentar:

Vestland fylkeskommune meiner at alle dei nasjonale minoritetsspråka bør vere omfatta av lovens verkeområde. Ut over litteratur på samiske språk, finst det lite litteratur på dei nasjonale minoritetsspråka. Av høyringsnotatet går det fram at marknaden er minimal, og at desse språka vert støtta gjennom ein tilskotsordning Kulturrådet forvaltar. Etter vår oppfatning bør slike utgjevingar vere omfatta av skaffe- og leveringsplikta i §6 i den nye loven for at marknaden og språka ikkje skal bli enda mindre. Ein kan heller vurdere om slik litteratur skal få unntak frå reglane om fastpris i §5.

Dagens skulebokmarknad gjer det vanskeleg og dyrt for privatistar og bibliotek å kjøpe skulebøker for vidaregåande skule. Vi oppmodar om at den nye bokloven sikrar høvet til sal av enkeltteksemplar av slike bøker til enkeltpersonar og bibliotek til ein akseptabel pris, slik at ein sikrar tilgjenge til pensumlitteratur for elevar som ikkje er inkludert i eit skuleløp.

Vestland fylkeskommune støtter alternativet der fagbøker for profesjonsmarknaden og lærebøker for høgare utdanning vert omfatta av lovens verkeområde. Vi ser at det er argument for begge alternativ, men legg mest vekt på tilgjenge. Mange bøker i denne bokgruppa er av interesse for ein opplyst allmennmarknad. Marknaden utviklar seg meir mot abonnementsstenester der ein som følgeteneste til læremiddel får tilgjenge på digitale utgåver av lærebøker. Dette er ikkje ei gunstig utvikling sett frå folkebiblioteka si side, fordi utvida bruk av slike ordningar undergrev allmenn tilgjenge til kunnskap også for innbyggjarar som ikkje er i utdanning.

Forslag til § 5 Fastpris på bøker

Departementet vurderer fastprisen som eit av dei mest sentrale verkemidla for å nå dei litteraturpolitiske måla om breidde, mangfald, kvalitet og tilgjenge. Med denne loven foreslår ein å gjere fastprisordninga obligatorisk for alle aktørane i bransjen, noko som er ei utviding av gjeldande rett. På den måten vil departementet sikre likebehandling av forfattarar, forleggarar og bokhandlarar over heile landet, og bidra til å oppnå overordna litteraturpolitiske mål.

Av høyringsnotatet går det fram at den noverande fastprisperioden har ulik lengde avhengig av når på året boka er gitt ut. Departementet foreslår at lengda på fastprisperioden skal gjerast lik for alle utgjevingar, og har to alternative forslag; 12 eller 18 månader.

Dagens ordning gir høve til å avtale ein maksimal rabattsats til sluttkundar i fastprisperioden. Departementet går i hovudsak inn for å vidareføre dette ved å tillate rabattar til bibliotek, kvantumsrabattar, og tittelrabatt ved samtidig kjøp av ulike format.

Fylkesdirektørens kommentar:

Vestland fylkeskommune støtter forslaget om å gjere fastprisperioden lik for alle bøker. Forfattarøkonomien er sårbar innanfor eit lite språkområde, og bør styrkast for å oppretthalde breidde og mangfald i norsk litteratur. Vi antar at ein fastprisperiode på 18 månader vil vere fordelaktig for forfattarar og forlag, utan at det i for stor grad er til ulempe for lesarane.

Det kan vere viktig for å gi forfattarane betre og meir føreseielege vilkår, og for at mindre bokhandlarar, m.a. i distrikta kan konkurrere med nettbokhandlar og andre store aktørar.

Det er likevel viktig at det framleis skal vere mogleg å gi rabatt til bibliotek. I arbeidet med ei forskrift, bør ein legge nivået der det ligg i dag, med opptil 20% rabatt ved innkjøp til bibliotek. Ein reduksjon av rabatten vil føre til redusert innkjøp til biblioteka og eit dårlegare utval for bibliotekbrukarane. Det vil truleg gå ut over breidde og mangfald i samlingane.

Forslag til § 6 Plikt til å skaffe og levere papirbøker og e-bøker

Departementet foreslår at alle bokhandlarar skal ha plikt til å skaffe kundane sine alle bøker som er gitt ut av eit norsk forlag, og alle forlag skal ha ei tilsvarande plikt til å levere bøker til alle bokhandlarar i Noreg. Denne gjensidige skaffe- og leveringsplikta ligg i dag i Bokavtalen, men vil med denne loven bli obligatorisk for alle norske forlag og bokhandlarar.

Av høyringsnotatet går det fram at departementet meiner at papirbøker og e-bøker i prinsippet er det same, og at forlag skal ha leveringsplikt for begge formata (eksemplarsal). Ein ser det ikkje

hensiktsmessig å gi bokhandlarar ei skaffeplikt for e-bøker, i og med at sal av e-bøker ikkje er avhengig av fysisk nærleik.

Fylkesdirektørens kommentar:

Vestland fylkeskommune støtter den prinsipielle likestillinga av papirbøker og e-bøker. Når det gjeld eksemplarsal, meiner vi at dette også må gjelde når sluttkunden er bibliotek. Bibliotek får pr. i dag ikkje kjøpe eksemplar av e-bøker, men må betale pr. utlån, enten ved å kjøpe pakker på 10 utlån (i fastprisperioden) eller betale for kvart utlån.

Kulturrådet har inkludert e-bøker i innkjøpsordningane etter ein eksemplarmodell: «Tilgangen til e-bøker gis som digitale lisenser gjennom fylkesbibliotekene. Én lisens tilsvarer én e-bok. E-boka kan bare lånes ut til én låner om gangen, og låneren må være registrert som låner i samme fylke som e-boka lånes ut fra.» Vi meiner at ein slik modell bør vere grunnmodellen for innkjøp og utlån av e-bøker i bibliotek.

Om ein gjer eksemplarmodellen til grunnmodell, bør den inn i ei forskrift til bokloven. Ein slik modell vil gi biblioteka høve til å bygge opp digitale samlingar, gi eit meir oversiktleg kostnadsbilde for biblioteka og gi lånarane høve til å orientere seg i kva for e-bøker som er tilgjengelege.

Forslag til § 7 Plikt til å tilby og levere digitale lydbøker

I høyringsnotatet viser departementet til at den største endringa som følger av digitaliseringa i bokmarknaden, skjer i lydmarknaden. E-bøker har i liten grad erstatta papirbøker, men lydbøkene har følgd same veg som musikk, og med utviklinga av digitale strøymetenester har ein vesentleg del av litteraturkonsumet flytta seg til lydformatet.

Auke i strøyming av lydbøker har mykje å seie for rammevilkåra i bokbransjen. Forfattarane tener mindre ved strøyming enn ved eksemplarsal, og det same gjeld forlag som ikkje eig strøymetenester. Lydbøker kjem ikkje i strøymetenestene før fastprisperioden er ute.

Biblioteka, som står for ein stor del av innkjøpet av papirbøker, har i mindre grad fått høve til å kjøpe digitale lydbøker. Tilhøve rundt nye digitale format er framleis omstridt.

Departementet foreslår at leveringsplikta for lydbøker også skal gjelde for levering av lydbøker til folkebibliotek, på same måte som for papirbøker. Biblioteka er sentrale for å gi tilgjenge til litteratur, og samspelet mellom aktørane i bokbransjen og det offentlege gjennom innkjøpsordningar, bibliotekvederlag og innkjøp til bibliotek har mykje å seie for produksjon av ein mangfaldig litteratur.

Fylkesdirektørens kommentar:

Vestland fylkeskommune er positive til at digitale lydbøker kjem inn i bokloven, og at det er skrive inn ei plikt til å levere digitale lydbøker til bibliotek. Vi ser dette som prinsipielt viktig. Reelt vil truleg denne paragrafen ha lite å seie, med mindre ei forskrift gir nærare vilkår. Tilgjenge til lydbøker har vore ei stor utfordring for biblioteka etter at strøymetenestene overtok marknaden. Fram til no har forlaga sett prisane høgt, utan at dette ser ut til å ha kome forfattarøkonomien til gode. Lovteksten i seg sjølv hindrar ikkje dette.

Dagens innkjøpsmodell for bibliotek bygger på lisensar, og ikkje eksemplarsal. Modellen er komplisert og ressurskrevjande, og gir eit uoversiktleg og mangelfullt tilbod til lånarane, som ser at bøker dukkar opp og forsvinn over natta. Dårlig tilbod rammer særleg brukargrupper med lite kjøpekraft, som ikkje kjem frå heimar som abonnerer på strøymetenester. Slik marknaden fungerer i dag, er lydbøker svært lite tilgjengelege for desse gruppene.

Fylkesdirektøren er av den oppfatning at eksemplarsal av digitale lydbøker i strøymetenester og til bibliotek i fastprisperioden vil vere til fordel for heile kjeda frå forfattarar til lesarar, og foreslår at ein eksemplarmodell som nemnt under førre paragraf også bør ligge til grunn for innkjøp og utlån av digitale lydbøker i bibliotek. Denne må i tilfelle inn i ei forskrift til loven.

Vedtakskompetanse

Fylkesutvalet har vedtaksmynde, jf. punkt 7 i reglement for fylkesutvalet: «Fylkesutvalet gir på vegner

av Vestland fylkeskommune uttale i alle høyringssaker, med unntak av dei sakene kor hovudutvala kan gi høyringsuttale (sjå punkt 3 i reglementa for hovudutvala).».

Vurderingar og verknader

Økonomi:

Ingen konsekvensar.

Klima:

Ingen konsekvensar.

Folkehelse:

Ingen konsekvensar.

Utviklingsplan for Vestland 2020-2024 (Regional planstrategi):

Saka støttar dei vedtekne regionale planane for kultur i Vestland.

Konklusjon

Fylkesdirektøren ser positivt på at det vert vedteke ein Boklov, og at dette saksframlegget sine kommentarar til loven vert oversendt Kultur- og likestillingsdepartementet som svar på høyring av denne.