DEN NORSKE
FORLEGGERFORENING

Forleggerforeningens høringssvar til ny boklov

1 INNLEDNING 3
1.1 Om Forleggerforeningen 3
1.2 Hovedpunkter i Forleggerforeningens høringssvar 4
1.3 Om forholdet til opphavsretten 6
1.4 Om delegering av forskriftskompetanse 6
2 MERKNADER TIL DE ULIKE BESTEMMELSENE I LOVFORSLAGET 7
2.1 § 1. Lovens formål 7
2.1.1 Innledning 7
2.1.2 Forslag til ny lovtekst 7
2.2 § 2. Definisjoner 8
2.2.1 Overordnet om de foreslåtte definisjoner 8
2.2.2 Bokstav a – «bok» 8
2.2.3 Bokstav b – «leverandør» 11
2.2.4 Bokstav c – «forhandler» 11
2.2.5 Bokstav d – «sluttkunde» 12
2.2.6 Bokstav e – «digital abonnementstjeneste» 12
2.2.7 Bokstav f – «tittel» 13
2.2.8 Bokstav g – «omsetning» 13
2.2.9 Bokstav h – «fastpris» 13
2.3 § 3. Lovens virkeområde 14
2.3.1 Innledning 14
2.3.2 Lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet 14
2.4 § 4. Normalkontrakt 22
2.4.1 Innledning 22
2.4.2 Pålegg om normalkontrakter for alle aktører vil fungere dårlig 23
2.4.3 Pålegg for alle illustratører er uhensiktsmessig 25
2.5 § 5. Fastpris på bøker 27
2.5.1 18 måneders rullerende fastpris 27
2.5.2 Justering av fastpris 28
2.5.3 Tittelrabatt ved samtidig salg av ulike format – formatbundlingsrabatt 28
2.5.4 Kvantumsrabatt og bibliotekrabatt bibliotek 29
2.6 § 6. Skaffeplikt på papirbøker og leveringsplikt på papir- og e-bøker 29
2.6.1 Allmennmarkedet 29
2.6.2 Markedet for fag- og lærebøker 31
2.7 § 7. Plikt til å tilby og levere digitale lydbøker 31
2.7.1 Stykksalg fra strømmeleverandører og lydbokforhandlere 31
2.7.2 Leveringsplikt til bibliotek 33
2.8 § 8. Litteraturabonnement 37
2.9 § 9. Samarbeid om fellesnedsettelser 38
2.10 § 10. Frakt- og leveringsbetingelser 38
2.11 § 11. Vilkår for forhandlinger mellom leverandør og forhandler 39
2.11.1 Innledning 39
2.11.2 Ikke-diskrimineringsprinsippet 39
2.11.3 Avanseregulering 41
2.11.4 Håndheving 45
3 VEDLEGG 47
3.1 Betenkning fra professor Ole-Andreas Rognstad, Universitetet i Oslo 47
3.2 Uttalelse fra FEP, sammenslutningen av europeiske forleggere 55

1 Innledning

Vi viser til Kultur- og likestillingsdepartementets høringsbrev av 18. august 2022 om forslag til ny boklov, og takker for muligheten til å besvare høringen.

Forleggerforeningen støtter å innføre en ny boklov, som vi mener er et godt og riktig virkemiddel for å sikre et velfungerende marked. Vi mener en boklov kan få stor betydning for å bidra til bredde, kvalitet og tilgjengelighet for norsk litteratur, og for å sikre norsk språk og kultur, dannelse og utdannelse. Å videreføre en bredde av utgivelser er viktig for å fremme leselyst. Gode rammevilkår for litterære utgivelser styrker også ytringsfriheten og utviklingen av demokratiet i Norge.

Forleggerforeningen har hatt et bredt og omfattende arbeid med bokkloven i egen organisasjon, der alle våre fagutvalg og medlemmer var invitert med. Vi har også bestilt en rekke utredninger og betenkninger fra ulike fagmiljøer. De fleste av disse ligger på våre nettsider, noen er vedlagt her. Forleggerforeningen har i høringssvaret konkrete endringsforslag, i tillegg belyser vi perspektiver høringsnotatet i mindre grad har berørt. Vi håper dette kan gi et bidrag til en robust boklov som står seg over tid. Forleggerforeningen har også en rekke innspill til forskriftsarbeidet, og peker på de områdene der leserne er best tjent med at bokmarkedet fortsatt reguleres i avtaler mellom partene.

1.1 Om Forleggerforeningen

Den norske Forleggerforening er en interesseorganisasjon som ivaretar faglige, juridiske og økonomiske interesser for norske forlag. Forleggerforeningen har i dag nærmere 100 medlemmer, våre medlemsforlag representerer til sammen omtrent 85 prosent av norsk forlagsomsetning.

Forleggerforeningen arbeider for å opprettholde og styrke forlagsbransjens kulturelle, rettslige og økonomiske rammevilkår, som er viktige virkemidler for å bevare og utvikle norsk språk og litteratur. Vi samarbeider tett med en rekke norske og internasjonale organisasjoner og institusjoner, og organiserer utvalg for en rekke ulike fagområder. Vi forvalter og utvikler bokgruppene, bransjestatistikk og kollektivt avtaleverk med blant andre bokhandler, forfattere, illustratører og oversettere.

1.2 Hovedpunkter i Forleggerforeningens høringssvar

- **OVERORDNET:** Forleggerforeningen mener gjennomføringen av en boklov i Norge vil være positivt både for språket vårt, for leserne og for aktørene i bokbransjen. Loven vil sikre likere spilleregler, bedre forutsigbarhet og et bredt tilbud av litteratur i hele landet.

  Forleggerforeningen støtter ambisjonen om at bokloven skal være en overordnet rammelov. Vi mener at loven bør ha færre forskriftshjemler enn foreslått, og at enkelte av bestemmelsene som er foreslått lov- eller forskriftsfestet heller bør være gjenstand for frie forhandlinger. Det er derfor behov for en avtalehjemmel som unntar fra enkelte av konkurranselovens bestemmelser.
  Forleggerforeningen mener enkelte av aspektene ved lovforslaget ikke er tilstrekkelig utredet, dette gjelder særlig forholdet til norske og europeiske opphavsrettsregler.

- **§ 1. FORMÅL**: Forleggerforeningen støtter det foreslåtte formålet, men ytringsfrihet bør inkluderes. Leseren bør fremheves særlig, men aktørene i det litterære systemet må likestilles: Forfatter, oversetter, illustratør, forlag og bokhandel.

- **§ 2. DEFINISJONER:** Forleggerforeningen støtter egne definisjonsbestemmelser som hensiktsmessig. Overordnet bokdefinisjon bør vise til verk som i åndsverkloven, ha separate definisjoner for fysisk bok, e-bok og lydbok, og inkludere noe berikelse i tråd med dagens praksis. Leverandør bør kalles utgiver og forhandler bør inkludere strømmetjenester. Selv om fastpris er et innarbeidet begrep, mener Forleggerforeningen bindende utsalgspris, som en justert videreføring av «bindende videresalgspris» i dagens unntaksforskrift er et mer riktig begrep.

- **§ 3. VIRKEOMRÅDE:** Forleggerforeningen støtter å unnta lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet fra loven, på samme måte som lærebøker for grunnopplæringen. Dette er avgjørende for norsk fagspråk, og for at norske utgivere kan konkurrere på like vilkår med utenlandske forlag. Fastpris gir studentene dyrere bøker, fratar dem et samtidig norskspråklig tilbud på papir og skjerm, hindrer komplette pensumpakker, og øker etterspørselen av brukte og engelskspråklige bøker.

- **§ 4. NORMALKONTRAKTER**: Forleggerforeningen er en varm forsvarer av normalkontraktene, en solidarisk ordning som likebehandler forfattere, og gir leserne en større bredde av utgivelser. Vi mener samtidig at loven hverken for illustratører eller forfattere kan pålegge bruk av normalkontrakter. Dette er i konflikt med opphavers enerett, kan omgås, og har en rekke praktiske utfordringer.

- **§ 5. FASTPRIS:** Forleggerforeningen støtter obligatorisk fastpris som vi mener er det sentrale og bærende elementet i bokloven. Vi støtter også rullerende formatuavhengig fastpris, dette vil kreve en fastprisperiode på 18 måneder. Dagens mulighet til å justere bindende videresalgspris benyttes i svært liten grad, men bør videreføres som en viktig sikkerhetsventil.

  Forleggerforeningen er positiv til kunderabatt ved samtidig salg av ulike formater av samme tittel (formatbundlingsrabatt), men kun der digitale produkter er involvert. Formatbundlingsrabatt vil kreve endringer i dagens avtaleverk, og lovgiver bør åpne for slike kunderabatter uten detaljregulering av rabattnivåer. Formatbundlingsrabatt vil ikke løse studentenes behov for å kunne leie pensum, kjøpe

digitale pakker eller få tilgang gjennom abonnement. Formatbundlingsrabatt kan få utilsiktede virkninger, og må derfor evalueres jevnlig og særskilt for delmarkedet for lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet.

- **§§ 6 og 7. SKAFFE- OG LEVERINGSPLIKT**: Forleggerforeningen vil videreføre ordninger med skaffe- og leveringsplikt. For at disse skal være balanserte og i tråd med opphavsretten er det vesentlig å fortsatt ha avtalebaserte ordninger. Dette er særlig viktig for lydbøker i bibliotek.

- **§§ 8, 9 10. LITTERATURABONNEMENT, FELLESNEDSETTELSER, FRAKT-/ LEVERINGSBETINGELSER:** Forleggerforeningen mener disse ordningene gir norske forbrukere et bedre litteraturtilbud. For å best tjene leserne når markedet raskt endrer seg, bør regulering av denne typen handelsbetingelser hjemles som fortsatt adgang til avtaleregulering.

- **§ 11. AVANSEREGULERING:** Forleggerforeningen mener avanseregulering er et egnet og nødvendig virkemiddel for å oppnå lovens overordnende formål om at et mangfold av bøker skal sikres gjennom en stor bredde av utgivere. En regulering som styrker forlagenes stilling kan utjevne noe av maktubalansen mellom forlag og bokhandel, og gi forlagene tilstrekkelig lønnsomhet til at flere overlever og vokser. En avanseregulering vil sikre at forfattere fortsatt kan henvende seg til en bredde av ulike forlag. Reguleringen må avgrenses til allmennmarkedet.

  Våre tre største medlemsforlag er uenige. De mener avtalefrihet om rabatt er nødvendig for å gi bokhandelen tilstrekkelige rammebetingelser, og at en avanseregulering vil være negativ for alle parter og ramme den litterære bredden.

- **§ 11. IKKE-DISKRIMINERING OG HÅNDHEVING:** Forleggerforeningen mener at loven bør ha en ikke-diskrimineringsbestemmelse. I tillegg til det foreslåtte vilkåret om eierforhold, er et generelt forbud mot usaklig forskjellsbehandling av mindre aktører nødvendig. Ikke-diskrimineringsforbudet må omfatte både fysisk handel og digitale abonnementstjenester og nettbokhandler, der tilgangsvilkår og fremvisning av bøker er en sentral og særskilt problemstilling.

  Forleggerforeningen mener et tvisteløsningsorgan er avgjørende for å beskytte mindre aktører, både forlag og bokhandler. Et organ med vedtakskompetanse vil være mest effektivt, som et minimum må en rådgivende nemnd ha offentlige avgjørelser.

1.3 Om forholdet til opphavsretten

Forleggerforeningen ønsker en boklov som står seg over tid, og påpeker derfor i høringssvaret områder der vi mener lovforslaget kunne vært tjent med mer omfattende utredning:

Forleggerforeningen savner opphavsrettslige vurderinger på en rekke punkter. Opphavsretten er både en økonomisk og en ideell rettighet som gir opphaveren enerett til å råde over eget verk. Dette innebærer retten til å bestemme hvorvidt verket skal publiseres, i hvilket format, omfang osv. Dette gjelder både forfattere, oversettere, illustratører og andre originære opphavere, men også forlag som har fått overdratt opphavers rettigheter. Særlig foreslåtte pliktbestemmelser (lovpålagt leveringsplikt og obligatorisk normalkontrakt) står i et spenningsforhold til opphavsretten.

Forholdet til EØS-retten er svært overordnet behandlet. Forleggerforeningen stiller særlig spørsmål ved vurderingene knyttet til internasjonale opphavsrettsregler, lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet der konkurransen i stor grad er internasjonal, samt vurderingene knyttet til illustratører, fordi illustrasjoner åpenbart står i en annen stilling enn norsk tekst eller lyd, hva gjelder det grensekryssende element.

Forleggerforeningen vil avslutningsvis påpeke at en rekke av forslagene også synes å være vanskelige å gjennomføre i praksis. Dette gjelder f.eks. den foreslåtte plikten til å benytte normalkontakter og gjennomføringen av leveringsplikt av digitale lydbøker til bibliotek. Flere av lovforslagets bestemmelser, særlig som følge av de foreslåtte definisjonene, kan omgås, og enkelte bestemmelser kan få utilsiktede virkninger.

1.4 Om delegering av forskriftskompetanse

Forleggerforeningen mener bokloven må være en overordnet rammelov med fastprisen som det sentrale virkemiddelet. Forleggerforeningen vil innledningsvis påpeke at høringsnotatet foreslår å tildele departementet svært omfattende fullmakter. Det gjelder både de enkelte kompetansetildelingene, men også den samlede kompetansen Kulturdepartementet vil få til å regulere bokmarkedet.

Departementet foreslår adgang til å gi utfyllende forskrifter i syv av lovens tolv bestemmelser. Dette kan svekke den forutberegnelighet bokloven ellers er ment å gi bransjeaktørene, og reiser kompliserte spørsmål knyttet til eksempelvis avtalefrihet, eiendomsrett og opphavsrett. Vi forutsetter at forskriftsarbeidet vil være grundig og godt forankret, gjennom åpne og inkluderende prosesser. Slik kan løsningene best tjene aktørene og bidra til å oppnå boklovens overordnede formål.

Forleggerforeningen mener det er et udelt gode at bokbransjens finansiering fra markedsinntekter utgjør et så bredt fundament for supplerende offentlig støtte. Vi mener det bør være et mål å lovfeste reguleringer på en måte som i størst mulig grad viderefører denne dualiteten. Forleggerforeningen mener gode kollektive avtaler som partene utvikler gjennom frie forhandlinger, sammen med en robust og overordnet rammelov som viderefører frivillig avtaleregulering, vil gi de beste løsningene når bransjen er i rask endring. Lovgiver og regjering bør derfor unngå unødig forskriftsregulering. Forleggerforeningen vil fortløpende kommentere dette gjennom høringssvaret.

2 Merknader til de ulike bestemmelsene i lovforslaget

2.1 § 1. Lovens formål

2.1.1 Innledning

Departementet foreslår at loven får en formålsparagraf som gjenspeiler språk- og litteraturpolitiske målsettinger. Forleggerforeningen støtter lovforslagets overordnede formål, men har følgende forslag til presiseringer:

Forleggerforeningen foreslår at også ytringsfrihet fremheves i lovens formålsbestemmelse. Departementet skriver i høringsnotatet at «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». Formålsparagrafen bør således fremheve den viktige rollen litteraturen har for ytringsfriheten.

Forleggerforeningen mener videre at formålsparagrafen må likestille de kommersielle aktørene. Forleggerforeningen støtter at leserne fremheves særskilt, men ønsker at interessene til alle aktører som er vesentlige i det litterære systemet fremheves på lik linje. Oversetteren, illustratøren, forlaget og bokhandelen har, i tillegg til forfatteren, en helt sentral rolle i å sørge for oppnåelsen av lovens overordnede formål om bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur, samt litteraturformidling og en styrkning av skriftkulturen i Norge. Selv om departementet i punkt 2.4.2 fremhever forlagene som en «grunnstamme i det litterære systemet», kan den manglende henvisningen til andre enn forfatterne i formålsbestemmelsen oppfattes som en nedvurdering av øvrige aktørers rolle og betydning i den litterære verdikjeden.

Forleggerforeningen støtter at norsk skriftkultur fremheves særskilt. Det er stor utvikling særlig innenfor lydbøker, og en vesentlig del av konsumet av litteratur har flyttet seg til lyd. Dette vil trolig øke også fremover. Det er derfor ekstra viktig at loven særskilt fremhever og beskytter det norske skriftspråket.

2.1.2 Forslag til ny lovtekst

«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 leserinteresser og legge til rette for et mangfold av aktører i alle ledd i verdikjeden, bidra til å fremme ytringsfrihet, kultur- og kunnskapsformidling og styrke skriftkulturen på bokmål, nynorsk, samisk og de nasjonale minoritetsspråkene.»

2.2 § 2. Definisjoner

2.2.1 Overordnet om de foreslåtte definisjoner

Forleggerforeningen er enig i at det er nødvendig med bruk av enkelte definisjoner, og mener det er et solid grep å etablere disse i en egen bestemmelse. Forleggerforeningen har noen endringsforslag og forslag til presiseringer. Lovforslaget fraviker enkelte definisjoner og begrep som er innarbeidede i bransjen i dag som vi tror det ville være hensiktsmessig å bygge videre på.

Flere av de foreslåtte definisjonene kan åpne for at loven omgås, og få utilsiktede konsekvenser. Forleggerforeningen foreslår på denne bakgrunn en rekke justeringer.

2.2.2 Bokstav a – «bok»

2.2.2.1 Overordnet «bok»-definisjon

Forleggerforeningen støtter departementet i at bokloven bør inneholde en definisjon av hvilke arbeider loven skal omfatte, og har noen forslag til justeringer.

Forleggerforeningen er enig i at definisjonen av «bok» bør omfatte papirbøker, e-bøker og lydbøker, der sistnevnte er en innlest parallellutgave av et skriftlig verk, utgitt på papir i alminnelig distribusjon. Se begrunnelse for dette og forslag til momenter til definisjon av «lydbok» i punkt 2.2.2.4 nedenfor.

Forleggerforeningen mener definisjonen av «bok» med fordel kan ha en tydeligere tilknytning til opphavsretten enn det som foreslås. Departementet baserer lovforslagets bokdefinisjon på merverdiavgiftsloven og -forskriften. I merverdiavgiftsforskriften §§ 6-4-1 og 6-4-2 er definisjonen av «bøker» negativt avgrenset mot andre skriftlige utgivelser[1]. Det er uklart om departementet mener at de samme begrensningene skal gjelde for bokdefinisjonen i lovforslaget. Forleggerforeningen mener det er uheldig at bokdefinisjonen i bokloven skal styres av en forskrift, som er lavere i rang, fastsatt gjennom en annen lov på et annet rettsområde, og som den til enhver tid sittende regjering egenhendig vil kunne endre. Forleggerforeningen er dessuten bekymret for at en kobling mellom lovene kan føre til at bokdefinisjonen i bokloven kan påvirke tolkningen i merverdiavgiftsloven.

Departementets forslag til definisjon av «bok» gir en ikke uttømmende liste («herunder») over formater som skal omfattes. Forleggerforeningen mener at det er hensiktsmessig å skille ut de tre formatene fysisk bok, e-bok og lydbok i egne definisjoner som viser tilbake til bokdefinisjonen. Separate definisjoner kan også enklere klargjøre hva som *ikke* skal regnes omfattet. Se nærmere omtale om dette i punkt 2.2.2.2—2.2.2.4 nedenfor.

Forleggerforeningen vil i det videre påpeke enkelte utfordringer ved de formuleringene departementet har benyttet.

[1] Definisjonen av elektroniske bøker i § 6-4-3 bruker samme negative avgrensning mot nyheter (aviser) og tidsskrift som i § 6-4-1, men forutsetter i tillegg at det er «publikasjoner bestående av hovedsakelig tekst og stillbilder». Begreper som aviser og tidsskrift er nærmere definert i andre bestemmelser i forskriften.

Det er for det første foreslått at en bok skal være en «utgivelse innenfor lovens virkeområde». Forleggerforeningen anser det unødvendig å spesifisere at loven kun gjelder utgivelser «innenfor lovens virkeområde», da utgivelser som faller utenfor forslaget til § 3 uansett ikke vil omfattes av loven. Forleggerforeningen foreslår at bokdefinisjonen heller kan henvise til definisjonen av verk i åndsverkloven § 2, for eksempel ved at «utgivelse» erstattes med «litterære verk». «Verk» er også benyttet i andre lover på området, som bibliotekvederlagsloven § 1, og kan i seg selv bidra med å sette en nedre grense for hva som omfattes av loven.

For det andre benyttes formuleringen «som tilgjengeliggjøres for publikum». Det er uklart hva som menes med dette. Forleggerforeningen mener det kan bidra til klarhet å knytte bokdefinisjonen opp mot formuleringen «som gjøres tilgjengelig for allmennheten», som har et fastlagt meningsinnhold i opphavsretten, jf. åndsverkloven § 3 andre ledd.

For det tredje er det foreslått at en bok vil være «uavhengig av publiseringsformat». Forleggerforeningen bemerker at dette favner veldig vidt, og at det i prinsippet ikke er noen begrensninger for hva som vil regnes som en bok etter departementets forslag. Forleggerforeningen er enig i at en definisjon også bør ta høyde for teknologisk utvikling, og mener departementet bør utrede om en hensiktsmessig begrensning kan gjøres ved å innta et vilkår om norsk ISBN. Det er vist til ISBN i forslaget til § 2 bokstav b, men dette virker ikke begrensende for hva som regnes som en *bok* etter loven. ISBN er godt innarbeidet i bransjen og er en sikker indikator for hvorvidt noe er å anse som en bok etter bransjens forståelse. Vilkåret er håndfast og etterlater ikke rom for tvil. Det gir også rom for teknologisk utvikling i tråd med bransjens oppfatning.

Definisjonen begrenser seg til utgivelser på norske og samiske språk, men tar samtidig høyde for at mindre deler, som sitater, kan være på andre språk. Dette mener Forleggerforeningen er en klok avgrensning.

2.2.2.2 Fysisk bok

Departementets forslag til formulering for fysiske bøker lyder «en heftet eller innbundet bok (papirbok)». Forleggerforeningen legger til grunn at departementet med «heftet eller innbundet» bok ikke har ment å legge begrensninger for valg av teknikk for å holde sidene i en bok sammen. Forleggerforeningen mener imidlertid at definisjonen ikke bør låses til en bok trykt på papir («(papirbok)»), selv om dette er det klart vanligste. Det bør etter vårt skjønn benyttes en materialnøytral formulering, som blant annet ikke ekskluderer barnebøker i plast eller andre materialer. Det kan for eksempel presiseres at boken må være «håndgripelig».

2.2.2.3 E-bok

Departementets forslag til formulering for e-bøker er «en elektronisk fil (e-bok)». Forleggerforeningen mener at henvisningen til en elektronisk «fil» er ekskluderende for andre elektroniske formater, og at den ikke tar høyde for teknologisk utvikling. Formuleringen gjør også bestemmelsen lett å omgå. Forleggerforeningen ber departementet heller vurdere en definisjon med utgangspunkt i formuleringen «elektronisk format».

Den foreslåtte definisjonen favner vidt. Den avgrenser i prinsippet ikke mot berikede e-bøker og multimediale verk med interaktivitet, bevegelige bilder og lyd, eller mot formater som karaokebøker, hvor

teksten beveger seg. Samtidig angir ikke definisjonen hvor grensene går mellom e-bøker og andre digitale produkter eller tjenester. Forleggerforeningen mener en slik tydelig avgrensning er nødvendig.

Forleggerforeningen mener at loven bør omfatte e-bøker med en viss grad av berikelse, og dette gjøres best ved at slike bøker faller inn under e-bokdefinisjonen. Her vil det være hensiktsmessig å hente inspirasjon fra merverdiavgiftsforskriften § 6-4-3, hvor vilkåret er at e-boken «hovedsakelig» består av «tekst og stillbilder». Dette trekker en klar grense mellom e-bøker og digitale tjenester som ikke er bok. En slik avgrensning er i tråd med lovens formål, og vil ikke være til hinder for teknologisk innovasjon og utvikling i bransjen.

Forleggerforeningen understreker samtidig at definisjonene i bokloven må stå på egne ben, og ikke automatisk påvirkes av eventuelle endringer i merverdiavgiftsregelverket, jfr. punkt 2.2.2.1 over. På samme måte er det viktig at bokloven ikke spiller inn som tolkningsfaktor for merverdiavgiftsreglene.

Dersom fag og lærebøker mot formodning skulle bli omfattet av loven, er det kritisk at digitale læremidler ekskluderes fra e-bokdefinisjonen, og at det presiseres at slike ikke vil være å regne som bøker. Mer om fag- og lærebøker under punkt 2.3.2 nedenfor.

2.2.2.4 Lydbok

Departementets forslag til formulering for lydbøker er «en innlest parallellutgave av papirbok og elektronisk bok (lydbok)».

Forleggerforeningen støtter kravet om at verket også må være en parallellutgave av et allerede utgitt verk. Vi mener imidlertid at kravet bør strammes inn, slik at lydboken må foreligge som parallellutgave av et skriftlig verk, utgitt på papir i alminnelig distribusjon for allmennheten. Dersom et krav om parallellutgave kun som e-bok reguleres som tilstrekkelig, frykter Forleggerforeningen at bestemmelsen blir lett å omgå, slik at tilbydere av f.eks. podkast vil kunne konvertere sine podkaster til e-pub-manus, gi dem ISBN-numre, evt. trykke ett enkelt fysisk eksemplar, og påberope seg lydbokstatus med en dertil hørende potensiell skaffe- eller leveringsplikt. Dette vil være spesielt problematisk dersom bindingen til momsregelverket opprettholdes.

Når det gjelder forståelsen av «parallellutgave», forutsetter Forleggerforeningen at departementet ikke ønsker å fravike gjeldende rett, jf. forståelsen av merverdiavgiftsloven § 6-4 (1). «Parallell» må etter Forleggerforeningens skjønn, og i tråd med praksis, forstås som samtidig eller etter: Lydboka lanseres etter, eller samtidig med bokas originalutgave, men «innholdet» er parallelt.

Lovforslaget er taust om hvilke lydbaserte verk som kan omfattes av loven utover selve definisjonen av «lydbok». Etter den foreslåtte bokdefinisjonen vil det være tale om en bok om det er en utgivelse innenfor lovens virkeområde, […] «uavhengig av publiseringsformat». De oppramsende eksemplene virker ikke uttømmende. I teorien vil også andre formater av «lydbøker» enn de innleste kunne falle innunder lovens definisjon. Forleggerforeningen ber departementet klargjøre at verk i lydformat for å regnes som en lydbok etter loven må være innlest av et menneske.

Videre mener Forleggerforeningen at noen grad av berikelse bør falle inn under definisjonen av «lydbok», på lik linje med definisjonen av «e-bok», og i tråd med gjeldende praksis. For eksempel er det

hensiktsmessig å videreføre at en viss bruk av lydeffekter eller musikk i lydbøker tillates, da dette forekommer i lydbøker for barn. Definisjonen bør samtidig avgrense mot andre lydoriginaler, som radioteater, lyddrama og podkast. En henvisning til den overordnede bokdefinisjonen vil langt på vei løse dette problemet, forutsatt at denne inneholder et vilkår om norsk ISBN.

2.2.3 Bokstav b – «leverandør»

Lovforslaget benytter definisjonen «leverandør» på subjekter som «utgir» bøker. Dette er lite intuitivt, og i dagligtale er begrepet forstått som en som leverer varer, uten nødvendigvis å ha noen tilknytning til varens tilblivelse. Begrepet reflekterer ikke forlagenes stilling i verdikjeden, og er heller ikke treffende.

Forleggerforeningen mener definisjonen «leverandør» må erstattes med «utgiver». En «utgiver» er mer treffende for aktivitetene som drives, og er et veletablert begrep. En utgiver-definisjon vil omfatte så vel tradisjonelle forlag som selvpublisister. Begrepet hensyntar dermed markedsutviklingen der den tradisjonelt klare arbeidsfordelingen mellom forfatter, forlag og bokhandel er i endring. Også i høringsnotatet benyttes begrepene utgiver og leverandør om hverandre. I andre lovtekster benyttes også «utgiver» om lignende forhold, som åndsverkloven §§ 9 og 112, varemerkeloven § 11 første ledd og merverdiavgiftsloven § 6-5 andre ledd.

I tillegg foreslår Forleggerforeningen at rollen som utvikler av bøker bør inkluderes i definisjonen, da denne har fått stadig større betydning som en del av utgiverrollen, se punkt 2.11.3.1. Dette kommer også til uttrykk ved at forlagene nå er berettiget til å motta en andel av privatkopieringsvederlaget.

Forleggerforeningen foreslår videre å erstatte «privatperson eller virksomhet» med «fysisk eller juridisk person», som vil være mer dekkende. «Privatperson» er lite presist, da også selvpublisister gjerne handler i næring. Heller ikke «virksomhet» er dekkende, da forlag kan være organisert for eksempel som stiftelser.

Til slutt foreslår Forleggerforeningen at passusen «med ISBN-nummer» strykes, forutsatt at denne tas inn i selve bokdefinisjonen om Forleggerforeningens forslag følges (se over, 2.2.2.1).

Uavhengig av om «leverandør» eller «utgiver» benyttes, vil definisjonen omfatte både etablerte forlag og fysiske personer som selv utgir sin første bok. Definisjonen kan derfor skape utfordringer for sistnevnte, blant annet ved et eventuelt pålegg om bruk av normalkontrakter for utgivere generelt. Forleggerforeningen mener imidlertid at slike utfordringer kan løses for de enkelte spørsmålene som oppstår, og ikke er til hinder for en generell overordnet definisjon.

2.2.4 Bokstav c – «forhandler»

Definisjonen av «forhandler» er knyttet til «eksemplarsalg». Slik Forleggerforeningen ser det, åpner dette for strategiske tilpasninger, både fra norske og utenlandske aktører.

Forleggerforeningen mener departementet heller bør vurdere å knytte forhandlerdefinisjonen til omsetning generelt, men kun i næringsvirksomhet. Dette vil medføre at blant annet «digitale abonnementstjenester» også vil omfattes av definisjonen. Slik vi ser det, vil ikke dette reise særlige problemer, så lenge muligheten til å tilgjengeliggjøre e-bøker og digitale lydbøker gjennom slike tjenester

er eksplisitt regulert andre steder. Dette gjelder også en eventuell skaffe- og leveringsplikt[2]. Ved å inkludere leverandører av digitale abonnementstjenester i definisjonen av «forhandler», vil disse også omfattes av diskrimineringsbestemmelsen i § 11, noe vi anser som svært formålstjenlig.

Forleggerforeningen vil videre påpeke at mange forlag selger eksemplarer av egne utgivelser gjennom egne nettsider. Det er viktig at ikke utgivere anses som en «forhandler» av denne grunn, med de virkninger det kan ha for blant annet skaffe- og leveringsplikt, dersom dette skal lovreguleres[3]. Det samme gjelder selvpublisister, som etter omstendighetene kan være både utgiver og «forhandler» om de selger sine egne bøker. Det kan naturlig nok ikke gjelde noen skaffeplikt heller for dem. Forleggerforeningen mener derfor at definisjonen må avgrense mot utgivere.

2.2.5 Bokstav d – «sluttkunde»

Forleggerforeningen bemerker at begrepene «sluttkunde» og «sluttbruker» er brukt om hverandre i lovforslaget. Ordet «sluttbruker» er brukt i definisjonen av «fastpris» i § 2 bokstav h og i § 5 femte ledd. Forleggerforeningen ber departementet klargjøre om det er noen intensjon bak dette.

Med henvisning til det som sies til forslaget til definisjonen av «omsetning» i punkt 2.2.8 nedenfor, presiserer Forleggerforeningen at de sluttkundene som «kjøper» e-bøker og digitale lydbøker, i realiteten ikke *kjøper* eksemplarer av disse, men betaler for tilgang til dem. Definisjonen av sluttkunde bør etter vårt syn ta høyde for denne distinksjonen.

2.2.6 Bokstav e – «digital abonnementstjeneste»

Forleggerforeningen mener at den foreslåtte definisjonen er noe uklar. Dersom departementet velger å følge opp Forleggerforeningens forslag om at definisjonen av «forhandler» også skal omfatte leverandører av digitale abonnementstjenester, jf. punkt 2.2.4 over, vil det ikke være nødvendig å definere «digital abonnementstjeneste».

Definisjonen av «digital abonnementstjeneste» benyttes kun i lovforslagets §§ 5 tredje ledd og 7 andre og tredje ledd. Forleggerforeningen foreslår ny følgende ordlyd i § 5 tredje ledd: «E-bøker og digitale lydbøker med fastpris kan ikke omsettes på andre måter enn ved stykksalg før fastprisperioden for tittelen etter første eller annet ledd er utgått». I § 7 andre ledd kan «digital abonnementstjeneste» erstattes med «forhandler», dersom det presiseres at lydbøkene må være «digitale». I § 7 tredje ledd er definisjonen «digitale abonnementstjenester» overflødig. Dette er mer dyptgående behandlet i henholdsvis punkt 2.5 og 2.7 nedenfor.

Om departementet allikevel skulle velge å følge opp definisjonen av «digitale abonnementstjenester», mener Forleggerforeningen at «og» bør erstattes med «eller». Videre inkluderer ikke definisjonen andre omsetningsformer enn gjennom abonnement, for eksempel der et vederlag gis for tilgang til et enkeltverk for en kortere periode (korttidsleie). Dette er en ikke uvanlig omsetningsform, som bør omfattes av loven/definisjonen.

[2] Skaffe- og leveringsplikt regulert i lov er ikke ukomplisert. Se kommentar om dette i punkt 2.6.1 nedenfor, og i vedlagte betenkning fra professor ved Universitet i Oslo, Ole-Andreas Rognstad.
[3] Ibid.

2.2.7 Bokstav f – «tittel»

Forleggerforeningen mener det vil gjøre loven mer tilgjengelig om antallet definisjoner begrenses, og ser ikke umiddelbart behov for en særskilt definisjon av «tittel». Forleggerforeningen foreslår at departementet undersøker hvorvidt «bok», jf. punkt 2.2.2.1 over, kan erstatte begrepet «tittel» der dette er benyttet i forslag til § 5.

2.2.8 Bokstav g – «omsetning»

Lovforslaget begrenser omsetningsbegrepet til «salg av bøker i eksemplar» og «tilgjengeliggjøring av e-bøker og lydbøker i digitale abonnementstjenester». Forleggerforeningen mener denne definisjonen er upresis.

Forleggerforeningen mener at omsetningsbegrepet, i tråd med en naturlig forståelse av ordlyden, bør være knyttet til et vederlagselement. Andre alternativ i forslaget gjør ikke dette.

Forleggerforeningen mener videre at definisjonen ikke i stor nok grad tar høyde for eventuell utvikling på området. Den foreslåtte definisjonen begrenses til de typene av omsetning som er eksplisitt opplistet, og omfatter for eksempel ikke korttidsleie av eksemplarer av digitale lydbøker eller e-bøker i tjenester hvor man ikke må tegne abonnement.

Forleggerforeningen foreslår på bakgrunn av dette at man i loven tar i bruk en definisjon av omsetning som er nøytral, dynamisk og omfatter alle former for omsetning, f.eks. etter mønster fra merverdiavgiftsloven § 1-3 første ledd bokstav a: «levering av varer og tjenester mot vederlag».

Forleggerforeningen vil i denne sammenheng presisere at det departementet omtaler som «eksemplarsalg» av eksempelvis digitale lydbøker i lovforslagets § 7 første ledd, i opphavsrettslig forstand ikke er et «salg» av «eksemplar». I opphavsrettslig forstand får ikke «kjøperen» eiendomsrett til et digitalt eksemplar av verket, men det er tale om en rett til å utnytte verket (altså høre på lydboken), som kan være evigvarende, mot et vederlag, som kan være et engangsvederlag. Et «eksemplarsalg» vil bare finne sted for salg av fysiske eksemplar. For enkelthets skyld vil vi enkelte steder i dette høringssvaret likevel omtale det som «salg», og av «eksemplar», blant annet i våre kommentarer til § 7.

Forleggerforeningen mener at bruken av ordet «eksemplarsalg» i det hele tatt er forvirrende og bør unngås i loven. Selv om dette begrepet heller ikke blir en presis betegnelse for transaksjonen som skjer, foreslår Forleggerforeningen at begrepet «stykksalg» eventuelt benyttes for de tilfeller departementet benytter ordet «eksemplarsalg» og «enkeltsalg» av en digital lydbok eller e-bok. Stykksalg er også et begrep som brukes i bransjen. Med stykksalg mener Forleggerforeningen her, for de tilfeller som gjelder digitale verk, når en digital lydbok eller e-bok stilles til lisenstagers disposisjon for lytting eller lesing gjennom en evigvarende lisens mot et engangsvederlag.

2.2.9 Bokstav h – «fastpris»

Forleggerforeningen mener det er svakheter ved selve begrepet «fastpris», all den tid utgiver etter dagens ordning selv har kunnet endre «fastprisen» også i fastprisperioden. Prisen trenger med andre ord ikke være *fast*, men den er bindende på det nivået som er satt av utgiver til enhver tid i perioden. Begrepet er

imidlertid innarbeidet i bransjen, og Forleggerforeningen mener det kan virke forvirrende om et annet begrep benyttes.

Forleggerforeningen mener videre at bindende «utsalgspris» er en mer treffende beskrivelse av fastpris enn bindende «videresalgspris». Dette gjelder desto mer da også utgivere selv selger egne utgivelser, og det i slike tilfeller ikke er tale om et *videresalg*. Forleggerforeningen mener således «bindende utsalgspris» bør benyttes, selv om bindende videresalgspris er et innarbeidet begrep i konkurranseretten.

Forleggerforeningen mener videre at også denne definisjonen med fordel kan ta høyde for at det ikke skjer et «salg» av digitale lydbøker og e-bøker. Vi foreslår også at «sluttbruker» erstattes med «sluttkunde», jf. punkt 2.2.5 ovenfor.

2.3 § 3. Lovens virkeområde

2.3.1 Innledning

Lovforslaget inkluderer skjønnlitteratur og sakprosa. Departementet foreslår eksplisitt å ekskludere omsetning av skolebøker til grunnskole og videregående skole, og omsetning av brukte bøker. Dette innebærer en videreføring av dagens situasjon. Forleggerforeningen støtter dette forslaget.

Hva angår fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning, har departementet fremmet to alternative forslag, hvor disse bøkene henholdsvis inkluderes eller ikke under lovens virkeområde. Forleggerforeningen mener det er uhensiktsmessig at fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning skal reguleres i loven, og støtter dermed departementets alternativ 2 i forslag til § 3. Vi begrunner dette synspunktet nærmere i punkt 2.3.2 nedenfor.

Forleggerforeningen vil bemerke at høringsnotatets henvisning til «bokgruppene» ikke er hensiktsmessig. Vi oppfordrer departementet til å tydeliggjøre at det ikke er noen sammenheng mellom bokgruppene i dagens bokavtale og henvisningene til «skjønnlitteratur» og «sakprosa» i lovforslaget. Dagens bokgrupper er gjenstand for stadige oppdateringer. Det er også grunn til å tro at bokgruppesystemet på et tidspunkt vil endres fundamentalt, for eksempel i sammenheng med den ventede opprettelsen av et nytt internasjonalt bokgruppesystem. Det er Forleggerforeningen som forvalter bokgruppekategoriseringen.

2.3.2 Lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet

Forleggerforeningen mener som nevnt over at fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning må unntas lovens virkeområde i sin helhet. Forleggerforeningen støtter altså departementets forslag 2 til bestemmelse i § 3. Forleggerforeningen støtter videre departementet i at fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning burde behandles likt etter loven. Dette kommenteres nærmere i punkt 2.3.2.8 nedenfor.

Forleggerforeningen påpeker at forhold rundt virkeområde og fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning er mangelfullt behandlet i høringsnotatet.

2.3.2.1 Om markedets elastisitet og likhetene med skolebokmarkedet

Pensum- og fagbokmarkedet er lite elastisk og kan ikke utvides ved hjelp av fastpris. Etter Forleggerforeningens syn har fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning vesentlig flere likhetstrekk med markedet for skolebøker til grunnskolen og videregående skole, som i dag er unntatt lovens virkeområde, enn med allmennmarkedet.

Disse markedene er begge begrenset i omfang. Fastprisen i allmennmarkedet begrunnes blant annet med at markedet kan utvides ved at bokhandlene konkurrerer på formidling av litteraturen, og ikke på pris på nye bøker. Markedet for lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet er lite elastisk og bokhandelens mulighet til å utvide det er liten fordi det potensielle markedet for hver bok er begrenset av hvor mange studenter som har boken på pensum. Det er forlagenes evne til å utvikle pensumtilpasset litteratur og deres arbeid med å få bøkene inn på pensumlister som er avgjørende for markedets størrelse. Det samfunnsøkonomiske hovedargumentet for fastpris i allmennmarkedene gjelder dermed ikke for pensumbøker.

Det samme resonnementet, nemlig at markedet er begrenset av antall elever i skolen, lå til grunn for at læremidler for grunnutdanningen i 2004 ble unntatt fra fastprisbestemmelsene i den daværende bransjeavtalen (forløperen til bokavtalen). Disse bøkene hadde altså fripris, selv om det for videregående nivå fortsatt var elever, og ikke fylkeskommunen, som kjøpte og betalte for bøkene[4]. At læremidler for grunnutdanningen har offentlig sektor som kunde, mens fagbøker og lærebøker for høyere utdanning har den enkelte student, svekker ikke gyldigheten av dette resonnementet, siden det er markedets elastisitet som er avgjørende, ikke hvem som betaler.

2.3.2.2 Norske forlag må få konkurrere på like vilkår

Norske forlag opererer i sterk konkurranse med engelskspråklige forlag og teknologigiganter. Fastprisen gjelder ikke for utenlandske aktører, som dermed har en vesentlig fordel i konkurranse med norske forlag.

Med fastpris må ny, oppdatert faglitteratur på norsk tas ut av abonnementsordninger, korttidsleie og pakkerabatt, mens utenlandske titler ikke har denne begrensningen, der kan alle – både nye og gamle – utenlandske titler inkluderes. Forlagene opplever økt etterspørsel etter tjenester de ikke kan levere på. Institusjoner og studenter velger engelskspråklige foran norskspråklige alternativer, fordi dette finnes digitalt tilgjengelig eller med digitale tilleggstjenester, med kontinuerlig oppdatert innhold. For norske aktører er det umulig å tilby tilsvarende, fordi dette ikke lar seg forene med fastprisordningen.

Fastpris legger med andre ord sterke begrensinger på norske forlags muligheter til å tilgjengeliggjøre faglitteratur og læremidler i andre digitale modeller enn i stykksalg, og gir ikke den fleksibiliteten forlagene trenger for å investere i ny teknologi og i digitale læringsløp. Samtidig kan engelskspråklige forlag og teknologigiganter boltre seg i det digitalt modne norske markedet uten å møte reell konkurranse fra norske aktører. Dette påvirker hele bærekraftigheten i det norske akademiske forleggeriet, slik at også papirbokøkonomien blir skadelidende. Fastpris fører med andre ord til en mer sårbar forlagsøkonomi, lavere inntekter for forfattere, og dårligere vilkår for læremidler og fagbøker på norsk i alle format. Dette har også negative konsekvenser for utbredelsen av norsk fagspråk, jf. punkt 2.3.2.5 under.

[4] Skolebøker ble gratis for elever i videregående skole først i 2007-2009.

I dag er omtrent 40 prosent av titlene på pensumlistene ved norske universitet og høyskoler på engelsk, og andelen øker[5]. Det er et faktum at norskspråklige læremidler taper terreng til engelskspråklige verk på pensumlistene allerede i dagens situasjon, der papirbøker fortsatt dominerer. Digitalisering forsterker denne tendensen, men argumentasjonen gjelder også for papirbøker. Nye engelske læreverk på papir kan rabatteres, inngå i pensumpakker eller ha digitale tilleggstjenester, mens norsk pensum må holdes utenfor.

2.3.2.3 Fastprisens betydning i dag

Fastpris er et virkemiddel vi allerede har i fag- og lærebokmarkedet. Vi har dermed erfaringer å høste av, som kan si noe om hvorvidt dette virkemiddelet fungerer eller ei. Forut for koronapandemien hadde salgsvolumet av fag- og lærebøker falt kontinuerlig fra 2013, med tiltakende fall i 2018 og 2019 (se figur 1 under). På samme tid vokste antallet studenter med 11 prosent. Volumfallet er ikke motvirket av dagens fastprisregime, og i dette delmarkedet løses det neppe ved å forlenge fastprisperioden til 12 eller 18 måneder. I dag varer den gjennomsnittlige fastprisperioden i ni måneder.

En majoritet av utgivelser av fagbøker og pensumbøker er revisjoner av eksisterende titler. Revisjoner bringer ny forskning inn i bøkene, luker ut feil og moderniserer titlene kontinuerlig. 12 eller 18 måneder fastpris vil trolig gi insentiver til å trekke revisjonstakten ned, fordi en revisjon vil gi det aktuelle verket en enda lenger fastprisperiode. Dermed blir fastprisen også et kvalitetshinder, idet den gir et direkte insentiv til å utsette eller droppe oppdatering av bøkene.

Av forlagenes omsetning fra salg av lærebøker for høyere utdanning kommer bare ca. 20 prosent fra fastprisbøker[6]. Fordi campusbokhandelen selger et stort volum engelskspråklige bøker i tillegg til de norske, må norske fastprisbøker etter all sannsynlighet utgjøre langt mindre enn 20 prosent av campusbokhandlenes totale omsetning fra salg av lærebøker. Når pensumlistene ved norske universitet og høyskoler har omtrent 40 prosent engelske titler, kan vi anslå at norske fastprisbøker bare kan utgjøre mellom 5 og 10 prosent av campusbokhandlenes lærebokomsetning.

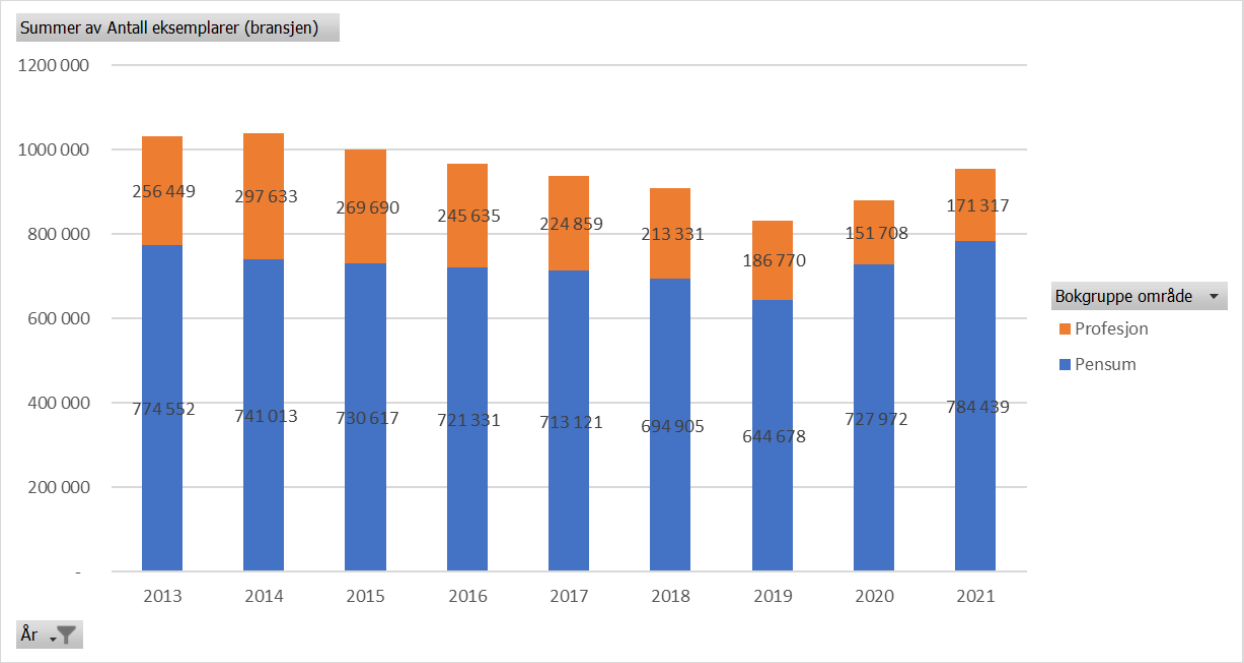
Akademika skriver i sitt høringssvar: «Det er blitt gjort estimater som sier at rundt 20 % av omsetningen i campusbokhandelen dreier seg om nye bøker i fastpris.» Det er ikke presisert hvorvidt allmennmarkedet er regnet inn i dette tallet. Men så lenge bokloven viderefører fastpris i allmennmarkedet, gjør våre medlemmers omsetningstall det vanskelig å forstå at fortsatt fastpris på fag- og lærebøker kan ha vesentlig betydning for bærekraften i campusbokhandelen.

Bokhandelen har isolert sett høyere margin på norske fastprisbøker enn norske friprisbøker. Men fastpris hindrer bokhandel i å lage komplette pensumpakker og andre volumfremmende tiltak. Det fører til dyrere

[5] Engelskandelen av pensumbøker varierer mye fra institusjon til institusjon, og fra fag til fag, men det er ikke så enkelt som at dette på forutsigbart vis følger fagområdene. Ved Universitetet i Oslo er 55 prosent av totalt antall pensumbøker på engelsk, og ved institutt for arkeologi, konservering og historie, er andelen så høy som 72 prosent. Ved OsloMET er engelskandelen i snitt i overkant av 22 prosent, og så høy som 53 prosent ved fakultet for lærerutdanning og internasjonale studier. Mange av realfagene har en engelskandel på rundt 90 prosent. Kilde: Sikt – kunnskapssektorens tjenesteleverandør. Oversikt over fordeling av språk på bøker på pensum 2021, tilsendt Forleggerforeningen 07.10.22.

[6] Omsetningstall innhentet fra medlemsforlag.

bøker for studentene og vrir etterspørselen i retning brukte bøker og engelskspråklig litteratur. Vi anslår at nettoeffekten av fastpris på norske bøker også for bokhandel, sett under ett, er negativ.



Figur 1: Salgsvolumet av fagbøker og lærebøker for universitet og høyskole falt kontinuerlig fra 2013, med tiltakende fall i 2018-2019.

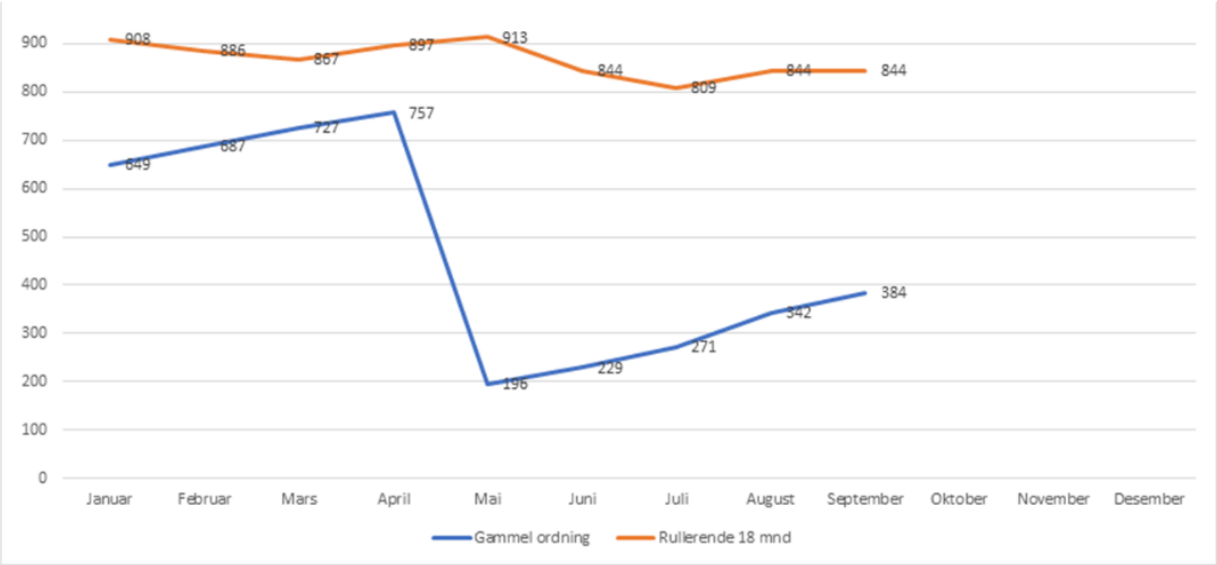
2.3.2.4 Fastprisens effekt på bruktboksalg og forlagenes investeringsevne

Skal forlag kunne fortsette å gi ut norskspråklig fag- og pensumlitteratur, trenger de bedre lønnsomhet. I dagens fastprisregime er bruktboksalget stort og økende. Vi anslår at hvert annet bokkjøp gjort av en student er av en brukt bok, og at hver bok videreselges i snitt to ganger[7]. Fastpris opprettholder en høy bokpris til studentene og vrir etterspørselen mot bruktbok, lån, ikke-kjøp, og engelskspråklige alternativer. Jo lengre fastprisperioden er, jo mer bruktboksalg må vi forutsette at vi får. 18 måneders rullerende fastpris vil i mange tilfeller si at boken er i fastpris gjennom fire semesterstarter med dertilhørende potensielle nye bokkjøpere. En papirbok vil da i mange tilfeller bli solgt videre tre ganger før boken kommer i fripris og kan rabatteres.

Å kjøpe brukt kan være fint for studentenes lommebøker på kort sikt. Men i en slik «grå» økonomi får verken forfattere, forlag eller bokhandel inntekter. Det fører til at hele fundamentet for utvikling av norskspråklig faglitteratur svekkes. På lang sikt er verken studentene eller det norske kunnskapssamfunnet tjent med dette.

Figuren nedenfor viser antall titler av fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning som er i fastpris pr. måned i 2022 i dagens fastprisregime, og med 18 måneders rullerende fastpris. Den viser for eksempel at antall bøker i fastpris ved semesterstart i august kan bli mer enn fordoblet. For studentene er det en ulempe at bokhandlene ikke konkurrerer på pris i en slik periode. Tilsvarende gjelder for antall pensumtitler som ikke kan inngå i digitale abonnementstjenester eller rabatteres.

[7] Estimat innhentet fra enkeltforlag.



Figur 2: Antall titler i fastpris per måned i ny og gammel ordning. Kilde: Bokbasen.

2.3.2.5 Bokloven og det norske fagspråket

Departementet viser til at norske fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning er særlig viktige for utviklingen av det norske fagspråket, og har stor betydning for norsk arbeidsliv og samfunnsliv. Dette er Forleggerforeningen enig i.

Norske forlag opplever at fastpris på fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning allerede i dag er et hinder for utvikling og styrking av norsk fagspråk. Fastprisen fører til en begrensning i utbredelsen av norsk pensum, særlig i digitalt format, fordi det er begrensninger knyttet til hvilke tilgangsmodeller som tillates i fastprisperioden. Fordi forlagene ikke kan utnytte potensialet som ligger i etterspørselen etter pensum i ulike format, oppleves fastprisen også som et hinder for økonomisk lønnsomhet i akademisk forleggeri, og virker dermed begrensende på utviklingen av nye bøker (også på papir!) og tjenester som ellers ville bidratt til å styrke det norske fagspråket og dets relevans.

Forleggerforeningen mener dessuten at lovforslagets bestemmelse om fastpris risikerer å virke imot bestemmelsen i Universitets- og høyskoleloven § 1-7, som pålegger alle universiteter og høyskoler et ansvar for å vedlikeholde og utvikle norsk fagspråk. Denne forpliktelsen innebærer at institusjonene skal medvirke til at det utvikles norskspråklige læremidler for høyere utdanning, og at det formidles på norsk. Det er vanskeligere for institusjonene å velge norskspråklig pensum når det engelskspråklige oppleves mer relevant og oppdatert og har bedre funksjonalitet. Dette er ikke en hypotetisk situasjon, men reelle tilbakemeldinger fra flere av våre største utdanningsinstitusjoner når det diskuteres hvorvidt norske verk skal få plass på pensumlistene. Loven bør ikke utestenge forlagene fra å svare på utdanningssektorens stadig økende krav til digitale formater og digital læringsteknologi, men tvert imot styrke norske forlags konkurranse- og innovasjonskraft.

2.3.2.6 Bokloven og betydning for lærebøkers format og tilgjengelighet

En større undersøkelse, som også Akademika viser til i sitt høringssvar, viser at norske studenter ønsker læremidler både på skjerm og papir[8]. Norske forlag ønsker å tilby både fagfolk og studenter fordelene digitale formater gir, men selvsagt i kombinasjon med papirbøker. Forleggerforeningen vil understreke at lite tyder på at papirboken på generell basis fortrenges av digitale formater. Papirboken tilbyr en solid og velprøvd læringsteknologi, som står sterkt i de fleste fagtradisjoner og foretrekkes av de fleste studenter og forelesere. En tredjedel av dagens studenter foretrekker papirbok[9].

Studentene bør få valgfrihet på norsk innenfor studentøkonomiens rammer. Fastpris på lærebøker slår i dag uheldig ut for studentene, fordi valgfriheten er dårligere enn den ellers ville vært. Med fripris, jf. over, får studentene mulighet til å velge ulike format og tilgangsmodeller også på ny og oppdatert norskspråklig faglitteratur. Abonnementstilgang til baser som f.eks. *Allvit* eller andre tekstunivers vil gjøre at studentene kan søke på tvers av store tekstmengder. De vil også kunne markere, notere, kommentere, sette sammen sitater og dele seg imellom på en enklere måte. Utviklingen og forventningene tilsier at vi må forberede oss på en læringssituasjon der det digitale *supplerer* tradisjonelt læringsmateriale, og for enkelte emner, for noen lesere eller formål, trolig også erstatter papirboka. Dette handler ikke om å forsere utviklingen, men å sikre at norskspråklige alternativer finnes der hvor studenter og institusjoner har behov for, og kommer til å ta i bruk, digitale løsninger, slik at vi ikke mister hele dette markedssegmentet til internasjonale forlag og teknologigiganter. En slik utvikling vil være til ugunst både for studentene, institusjonene, forfattere, forlag og bokhandler, og ikke minst vil det være dramatisk for språket vårt.

Digitale læringsløp gjør kunnskap og læring tilgjengelig for flere. Fripris gir forlagene flere insentiver til digitale investeringer, som igjen vil øke bredden på tilbudet studentene har å orientere seg mot. Ved å gjøre det mulig for norske forlag å ta del i konkurransen, vil også norskspråklige læremidler og faglitteratur være digitalt tilgjengelig for alle, uansett bosted, funksjonsnivå osv.

Digitale lærebøker og læremidler er universelt utformet og er til stor hjelp for en stadig økende andel studenter med skrive- og lesevansker. For de fleste av disse er det særlig viktig med et norskspråklig tilbud[10]. Forskning viser at både læring og gjennomstrømming øker når studentene har tilgang på læremidler på eget morsmål, med innretning og eksempler som er relevante i en norsk kontekst.[11] Digitale tilbud gjør det også langt enklere å bruke talesyntese og oversetteprogrammer for lesere som ikke har norsk som morsmål.

[8] Perceptor på oppdrag fra Bokbasen 2019 og 2021, Opinion på oppdrag fra Kopinor 2020.

[9] Ibid.

[10] Se for eksempel: Rapport 2018 - 02, https://proba.no/app/uploads/sites/4/rapport-2018-2-barrierer-i-hoyere-utdanning-for-personer-med-nedsatt-funksjonsevne.pdf eller https://dysleksivennlig.no/for-nyansatte/engelsk-2

[11] Se f.eks.: Fastsetting av pensum i høyere utdanning (Opinion 2022, for Kopinor); Kristoffersen, G.; Kristiansen, M. & Røyneland, U. (2014). Landrapport Norge: Internasjonalisering og parallellspråklighet ved norske universitet og høyskole, i Gregersen, F. (Red.), Hvor parallelt. Om parallellspråklighet på Nordens universitet (s. 117-195); Hellestveit, C. (2021, 11. november). Ikke lenger good enough, Debatten; Sara Helene Borgehaven (2022). *Bruk av og holdninger til engelsk i akademia. En kvalitativ undersøkelse blant studenter og ansatte*. Masteroppgave, UiO.

2.3.2.7 Fripris vil gi studentene billigere pensum i alle fag

Departementet uttrykker bekymring for at fripris vil føre til større prisforskjeller på ulike lærebøker, med dyrere bøker i smale fag. Departementet viser til erfaringer fra friprisland i Europa, hvor bestselgere blir billigere, mens smale titler blir dyrere. Forleggerforeningen vil påpeke at denne dynamikken gjelder for allmennmarkedet, hvor elastisiteten i markedet er stor, og hvor pris i stor grad vil påvirke valg av bok – altså hvorfor én bok kjøpes fremfor en annen. Jf. punkt 2.3.2.1 over, er ikke denne dynamikken til stede i fag- og lærebokmarkedet, fordi elastisiteten er liten og fordi beslutningen om valg av tittel bare i svært liten grad ligger til kunden selv. Å snakke om «bestselgere» i dette markedet er upresist og ikke et økonomisk relevant poeng, og vi antar derfor at departementets slutning her beror på en misforståelse.

I dag er over 90 prosent av norske fag- og lærebøker i fripris[12]. Friprisbøker utgjør også hoveddelen av salget av fag- og lærebøker, siden disse bøkene gjerne lever i flere år, og fastprisperioden i dagens ordning har en snittvarighet på ni måneder. Undersøkelser gjort lokalt per forlag viser at utsalgsprisene for bøker i fripris jevnt over ligger *lavere* i små enn i større fag. Det er med andre ord heller ikke empirisk belegg for påstanden om at fripris gir dyrere bøker eller store prisforskjeller mellom store og små fag. Når departementet i høringsnotatet antyder at prisene på pensum i smale fag risikerer å bli høyere dersom pensum- og fagbøker ikke bindes av fastprisen, mener Forleggerforeningen altså at dette er feil, og at påstanden belegges dårlig.

Forleggerforeningen mener, i motsetning til departementet, at fripris vil gi studentene billigere bøker, også i smale fag. Fastprisen hindrer bokhandelen i å gjennomføre volumforsterkende kampanjer, som bok- og pensumpakker. Med fripris kan bokhandelen inkludere de nye, norske bøkene i rabatterte pensumpakker, slik at studentene får mer bøker for pengene, og som ville bidratt til et større totalt salgsvolum for bokhandelen. I dag må nye utgivelser selges til full pris ved siden av pensumpakkene.

2.3.2.8 Spesielt om fagbokmarkedet

Departementet foreslår å likebehandle fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning. Forleggerforeningen støtter dette synspunktet, som også nevnt over. Markedene for fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning har vesentlig overlapp: Lærebøker for høyere utdanning er i mange tilfeller de samme bøkene som fagbøker for profesjonsmarkedet, men som på det gitte tidspunkt er antatt som pensum. En likebehandling av markedene vil bidra til en ryddigere kategorisering.

Skillet mellom studenter og profesjon, og mellom studier og etterutdanning, viskes dessuten ut i stadig større grad, med nye systemer for livslang læring og økende krav om arbeidslivsrelevans i institusjonenes utdanningstilbud.

Fagbøker har et betydelig marked i næringslivet (business-to-business-marked) og blant offentlige virksomheter. Med fastpris vil det være umulig å tilby profesjonsgrupper som f.eks. sykepleiere, leger, lærere, jurister og ledere oppdatert og ny forskning i bokform gjennom abonnementstjenester. Internasjonale aktører på det samme markedet, derimot, vil ikke støte på slike hindringer, noe som vil virke konkurransevridende i favør av engelskspråklig litteratur.

[12] Uttrekk fra bokbasen 29.09.22.

Dersom en skaffe- og leveringsplikt lovfestes, og fagbøker for profesjonsmarkedet omfattes av loven, ville det være mulig for internasjonale aktører som *Vital Source* og store medisinske eller juridiske aktører å åpne filial i Norge som forhandlere, lovlig påberope seg en skaffe- og leveringsplikt og dermed høste innhold fra norske aktører der det er mulig med eksemplarsalg (som for eksempel *Arbeidsrett.no*, *Gyldendal Rettsdata* og *Juridika*). Slike legitime arrangementer vil på sikt kunne utradere alle norske aktører og skape internasjonale monopolister i disse markedene. Om skaffe- og leveringsplikten viser vi for øvrig til vårt innspill om forholdet til opphavsretten i punkt 2.6.1 og videre, og til vedlagte betenkning fra professor Ole-Andreas Rognstad.

2.3.2.9 Om konkurransesituasjonen med og uten fastpris

Departementet skriver i høringsnotatet at «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» (s. 26). Forleggerforeningen er ikke enig i antagelsen om at fripris vil føre til større markedskonsentrasjon i forhandlerleddet, og savner en drøfting av påstanden i høringsnotatet.

Forleggerforeningen vil påpeke at vi allerede er i en situasjon der én aktør dominerer markedet for fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning. Akademikakjeden står for 56 prosent av forlagenes omsetning fra disse bøkene, og for en enda større andel (59 prosent) om vi ser på lærebøkene isolert. Den nest største aktøren er ARK, med nærmere 18 prosent markedsandel i fag- og lærebokmarkedet. Akademika er etter vår kunnskap også den eneste norske bokhandelkjeden som lagerfører engelskspråklig akademisk litteratur. For Forleggerforeningen er det klart at Akademika allerede er i en posisjon som kan anses tilstrekkelig stor for å kunne gi grunnlag for en presumsjon om markedsmakt[13].

Akademika uttrykker i sitt høringssvar bekymring for at fripris vil påvirke konkurransesituasjonen negativt (s. 10). Forleggerforeningen mener at fripris tvert imot vil åpne for at flere bokhandler kan konkurrere på fag- og lærebokmarkedet, fordi bøkene vil kunne tilbys i ulike tilgangsmodeller og format, og fordi man åpner for priskonkurranse som kan gi flere bokhandler et element å konkurrere på. Departementet er bekymret for at salget skal flytte seg over i digitale kanaler. Undersøkelser viser at selv om studenter ønsker norskspråklig pensum i alle format, også digitalt, er dette tilbudet svært begrenset i dag. Tjenester som f.eks. *Allvit* er aktivt utelukket fra konkurransen når det gjelder fastprisbøker, fordi denne nettbokhandelen i utgangspunktet tilbyr korttidsleie av enkelttitler og digitalt pensum i strømming, som ikke lar seg forene med fastprisens begrensninger. Forleggerforeningen mener at fripris vil åpne opp for mer konkurranse i dette markedet, noe som presumptivt også vil føre til lavere priser for studentene.

2.3.2.10 Kommentarer til andre forslag til bestemmelser

Tittelrabatt på ulike formater, § 5 femte ledd. Forleggerforeningen er i utgangspunktet positiv til en slik tittelrabatt. Vi vil understreke at en slik praksis bør evalueres etter en tid, da ordningen kan ha den effekten at markedet halveres – ikke utvides. Se utfyllende inngående omtale nedenfor i punkt 2.5.3.

[13] Se f.eks. C-62/86 *AKZO mot Kommisjonen*, Sml. 1991 s. I-3359.

- Skaffe- og leveringsplikt, §§ 6 og 7: Dersom departementet skulle konkludere med at fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning skal omfattes av loven, vil Forleggerforeningen gjøre oppmerksom på at skaffe- og leveringplikt for disse bøkene vil være uhensiktsmessig. Det er en utstrakt grad av nisjeaktører innenfor fag- og lærebøker som ikke bør pålegges en slik plikt. Videre kan det bidra til å svekke omfanget av og muligheten til norskspråklige lære- og fagbøker. At det ikke foreligger skaffe- og leveringsplikt er ikke et hinder for at norske forlag inngår leveringsavtaler med internasjonale forhandlere, men en plikt vil gi uhensiktsmessige konsekvenser.

  Forleggerforeningen viser forøvrig til punkt 2.6 og til vedlagte betenkning fra professor Ole-Andreas Rognstad. En skaffe- og leveringsplikt slik den skisseres i lovforslaget, må utredes nærmere, og vurderes i lys av åndsverkloven og EU-retten.

- Avanseregulering, § 11: I det tilfellet hvor fag- og lærebøker omfattes av loven vil det være behov for unntak fra den foreslåtte avanseregulering i § 11. Endringene i markedene er større og skjer i et raskere tempo for fag- og lærebøker, samt at vilkårene og samhandlingen i verdikjeden er vesensforskjellig fra allmennmarkedet. Bokhandelens innkjøpsrabatt ligger i dag på et vesentlig lavere nivå enn innkjøpsrabattene i allmennmarkedet. En avanseregulering for disse kategoriene vil bidra til å sementere verdikjeden, kostnadsdelingen, ansvaret og forretningsmodeller som vil være uheldig. Det er dermed et behov for at innkjøpsrabatter for fag- og lærebøker forhandles fritt av aktørene selv.

- Andre bestemmelser som § 7 om lydbøker og § 8 om litteraturabonnement fremstår lite relevante hva gjelder fag- og lærebøker.

2.3.2.11 Konklusjon om lærebøker og fagbøker

Forleggerforeningen mener på bakgrunn av drøftelsene i dette notatet punkt 2.3.2 at lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet må unntas lovens virkeområde i sin helhet.

2.4 § 4. Normalkontrakt

2.4.1 Innledning

Dagens ordning der Forleggerforeningen og andre organisasjoner gis anledning til å forhandle om normalkontrakter, fungerer godt. Forleggerforeningen støtter derfor departementets forslag til å lovfeste en bestemmelse som viderefører muligheten representanter for forlag, forfattere og oversettere har til å fremforhandle og avtale normalkontrakter, som blant annet kan inneholde bestemmelser om royalty-satser og provisjon for forfatteragenter, samt oversetterhonorar.

Normalkontraktordningen bygger på solidaritetsprinsippet, sikrer trygghet og likhet for forfattere, og er ressursbesparende. Den økonomiske risikoen forlagene tar ved utgivelser av smalere eller nye forfattere gjør forlagene økonomisk avhengig av utgivelser av større og bestselgende forfattere. Dagens normalkontrakter innebærer dermed en omfordeling av ressursene ved at forlagene har mulighet til å satse på nye forfattere. Normalkontrakten er slik sett avgjørende for å gi forfattere like vilkår og forlagene konkurranseevne, og dermed evnen til å ivareta bredden. Med normalkontrakter kan flere utgi bøker og bidrar til lovens overordnede formål om å fremme bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur.

Departementet ønsker imidlertid å innføre en forskriftshjemmel slik at alle aktører kan pålegges bruk av normalkontrakter. Et pålegg utløser en rekke spørsmål departementet ikke har behandlet, og vil i tillegg kunne gi mindre fleksibilitet for både forfatter og forlag, særlig ved utgivelser som historisk ikke har blitt regulert gjennom normalkontrakter (oppdragsbøker, lokalhistoriske bøker mv.). I tillegg kan et slikt pålegg være i strid med åndsverksloven fordi det fratar opphaver eneretten til å selve velge å bruke normalkontrakter gjennom en frivillig avtale. Forslaget om et slikt pålegg fremstår derfor ikke som gjennomførbart.

Departementet mener videre at det er hensiktsmessig at illustratører inkluderes i lovforslaget. Forleggerforeningen ser store utfordringer ved at alle illustratører også eventuelt skal pålegges om bruk av normalkontrakter.

2.4.2 Pålegg om normalkontrakter for alle aktører vil fungere dårlig

Departementet skriver i sitt høringsbrev side 29 at det etter deres vurdering er ønskelig at normalkontrakter tas i bruk som standard for alle aktører. Lovforslaget angir at departementet kan gi forskrift om *særlige tilfeller* hvor normalkontrakter skal anvendes. Forleggerforeningen er positiv til å videreføre normalkontrakter for å sikre ordnende forhold i bransjen med likhet, trygghet og rimelig vederlag for forfattere og oversettere. Et pålegg om normalkontrakter for alle aktører fremstår likevel som et alvorlig og uforholdsmessig inngrep i partenes avtalefrihet og opphavernes enerettigheter.

Frie forhandlinger har i dag gitt både velordnede forhold i bransjen og rimelige vilkår for de ulike aktørene. Forleggerforeningen mener det er en ubetinget fordel å videreføre det norske systemet med normalkontrakter, men ser samtidig at et statlig pålegg både kan være lovstridig, kan bidra til omgåelser, og også gi dårligere og mindre dynamiske løsninger enn det partene selv fritt kan avtale:

For det første står et pålegg om bruk av normalkontrakt for alle aktører i et anstrengt forhold til opphavsretten. Forslaget kan være i strid med åndsverksloven § 3, fordi det fratar opphaverne retten til å selv velge å avtale vilkårene for eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring av eget verk. En plikt til å pålegge bruk av normalkontrakt kan også være i strid med åndsverksloven § 69 om rett til «rimelig vederlag» ved hel eller delvis overdragelse av retten til å råde over et åndsverk. Det er ikke uten videre gitt at vederlaget som er fastsatt i en standardkontrakt faktisk vil være rimelig for alle typer utgivelser. Tvert imot kan vederlaget som følger av en normalkontrakt i noen særskilte tilfeller være *urimelig*. I slike tilfeller vil pålegg om bruk av normalkontrakter kunne være i strid med åndsverkloven § 69. Det er heller ikke tatt høyde for at andre vederlag eller andre honoreringsmåter *også* kan være rimelige. Dette kan for eksempel gjelde oppdragsbøker, heltidsansatte forfattere eller selvpubliserte verk, der det i dag i stedet for normalkontrakter benyttes andre hensiktsmessige honoreringsmåter som også gir rimelig vederlag, som utdypet nedenfor.

Forleggerforeningen viser videre til den vedlagte betenkningen fra professor Rognstad ved Universitetet i Oslo, men vil understreke at disse innvendingene samtidig ikke er til hinder for å lovfeste en avtalehjemmel for dagens praksis, slik at normalkontrakter fortsatt kan inngås som frivillige avtaler mellom partene.

For det andre påpekes det at selv ved pålegg om bruk vil det fortsatt være mulighet for å omgå en normalkontrakt. Dette kan eksempelvis skje med tildeling av aksjer, gjennom tilleggskontrakter, ved

utdeling av stipender, opprettelse av egne forlag med distribusjonsavtale med et etablert forlag osv. Forslaget kan medføre økt bruk av denne typen praksis, noe som ikke anses formålstjenlig. De forfatterne som ønsker en normalkontrakt kan, med dagens ordning, enkelt få rett til normalkontrakt ved innmelding i eksempelvis Forfatterforbundet eller NFFO, som ikke har strenge medlemskapskriterier.

For det tredje vil et pålegg ha flere åpenbare praktiske utfordringer. Lovforslagets § 4 åpner for at *representanter* for de ulike aktørene kan samarbeide om normalkontrakter. I dag forhandles normalkontraktene frem på initiativ fra foreningene.

- Et pålegg om bruk fordrer at representantene faktisk har benyttet seg av denne muligheten. Det er uklart om departementet tenker at dette skal pålegges Forleggerforeningen og andre representantforeninger.
- Forleggerforeningen antar det er en inkurie at det står «samarbeide med leverandører om normalkontrakter» og ikke samarbeide med *representanter for* utgivere om normalkontrakter, eksempelvis Forleggerforeningen.
- Forhandlinger om normalkontrakter er kostnad- og ressurskrevende for foreningene. Det stilles spørsmål ved hvordan kostnadene skal fordeles. Dersom det mot formodning skulle komme et pålegg om normalkontrakt, må det vurderes om foreningene skal godtgjøres for denne kostnaden.
- Avtalene som eksisterer i dag er resultat av forhandlinger og kan sies opp av begge parter. Det er ikke gitt at partene kommer til enighet og det er et åpent spørsmål hvordan et pålegg om bruk skal håndteres om en normalkontrakt ikke foreligger.
- Selv om det kun er Forleggerforeningen som forhandler på vegne av forlagene i dag, kan alternative kontrakter og partskonstellasjoner tenkes. Det kan stilles spørsmål ved om det da skal være valgfritt hvilken normalkontrakt som benyttes eller hvilke krav som skal stilles for at det er en "godkjent" normalkontrakt.

Vi vil til slutt også peke på risikoen for at et pålegg om bruk av normalkontrakter kan virke mot lovens formål. Særlig for noen typer bøker eller utgivelser vil det være uhensiktsmessig å ha påbud om normalkontrakt, ved disse utgivelsene kan et påbud hindre bøker i å komme på markedet. Dette gjelder for eksempel:

- Oppdragsbøker (f.eks. bestillingsverk eller lokalhistoriske bøker) som typisk utgis i et begrenset antall. Her vil fast royalty gi et veldig lavt honorar til forfatterne, og disse vil gjerne ikke godta normalkontrakt.
- For en som går på full lønn og har forfatterskap som en av arbeidsoppgavene innenfor rammen av sitt arbeid, anses lønn som betaling for arbeidet og videre utnyttelse. I slike tilfeller tilfaller rettighetene til bøkene normalt arbeidsgiver, noe som videre tilsier at de vanlige normalkontraktene ikke bør benyttes.
- I en del tilfeller tar forfatterne risikoen ved utgivelsen, og dette er forutsetningen for utgivelse. Dersom normalkontrakt pålegges i slike tilfeller, vil den praktiske konsekvensen fort være at boken ikke utgis. Forlagene vil da få en større gate-keeperfunksjon enn i dag.

- Forleggerforeningen er sterk tilhenger av å videreføre dagens utstrakte bruk av normalkontrakter. Av grunnene angitt over mener vi dette bør lovfestes som en avtalehjemmel slik at dagens system kan videreføres.

2.4.3 Pålegg for alle illustratører er uhensiktsmessig

Forleggerforeningen ønsker gode rammebetingelser for alle aktører i bransjen og støtter ubetinget å lovfeste at representanter for illustratører kan gis *anledning* til å samarbeide om normalkontrakter.

Samtidig ser vi også her store utfordringer ved å pålegge bruken av normalkontrakter, som i tillegg til de opphavsrettslige problemstillingene også handler om hvor ulike illustratøroppdrag er.

2.4.3.1 Pålegg om bruk av normalkontrakt vil også her være feil

Forleggerforeningen bemerker at betenkninger knyttet til et pålegg om bruk av normalkontrakt og forholdet til opphavers enerett og avtalefrihet også er gjeldende her, som utdypet i professor Rognstads vedlagte betenkning.

Videre vil et pålegg kunne føre til en urimelig posisjon for norske illustratører i en internasjonal konkurransesituasjon. Illustrasjoner/bilder skiller seg vesentlig fra språk når det gjelder potensialet for grensekryssende bruk. Norske utgivelser kan ofte inkludere arbeid av illustratører fra andre land. Disse vil, i tråd med lovens virkeområde, ikke være omfattet av en norsk normalkontrakt. Pålegg om bruk av normalkontrakt for norske illustratører vil derfor kunne føre til at flere forlag ser seg nødt til å henvende seg til utenlandske aktører, til skade for norske tilbydere.

Denne situasjonen kunne teoeretisk sett vært løst gjennom at pålegg om normalkontrakter også omfatter utenlandske illustratører for å likebehandle. Dette ville imidlertid diskriminere illustratører fra andre land og derfor utgjøre en restriksjon for fri flyt av tjenester. EØS-avtalens art. 36 om fri bevegelighet av tjenester forbyr tiltak som medfører at virksomheten til en tjenesteyter, som han lovlig yter i en annen medlemsstat, forbys, hemmes eller gjøres mindre interessant.[14] Et pålegg om normalkontrakter kan gjøre det mindre attraktivt for utenlandske illustratører å benytte seg av friheten til å tilby sine tjenester i Norge, ettersom de ikke kan oppnå de prisene for tjenestene sine som de kan oppnå i andre medlemsland som ikke pålegger bruk av normalkontrakt. Dette selv om pålegg om normalkontrakt ikke utgjør en direkte ekstra økonomisk byrde for utenlandske tjenesteytere.[15]

En restriksjon på fri bevegelighet av tjenester som ikke er diskriminerende kan rettferdiggjøres dersom den er begrunnet i tvingende allmenne hensyn og tiltaket er proporsjonalt. EU-domstolen har anerkjent at beskyttelse av bøker som kulturgode kan være et tvingende allment hensyn.[16] Det må vurderes om dette tvingende allmenne hensynet også vil omfatte illustrasjoner i bøker. En vurdering om en restriksjon er proporsjonal går ut på å vurdere om tiltaket er egent og nødvendig for å oppnå de oppsatte formål. Et

[14] Sak E-2/11, 23.1.2012, STX, avsnitt 75.
[15] Se sak E-2/11, 23.1.2012, STX, avsnitt 76, hvor EFTA-domstolen uttaler at utgifter og ytterlige økonomiske byrder utgjør en restriksjon.
[16] Sak C-531/07 Fachverband.

pålegg om normalkontrakt for illustratører kan trolig gå lengre enn det som er nødvendig for å oppnå formålet.

2.4.3.2 Normalkontrakt for illustratører er hensiktsmessig i noen tilfeller

Forleggerforeningen mener bruk av normalkontrakt for illustratører i noen typetilfeller vil være effektiviserende og riktig, og bidra til å sikre ryddige vilkår i bransjen.

Forleggerforeningen opplever imidlertid at grensene for hva som faller under begrepet illustratør ikke er tilstrekkelig avklart. Lovforslaget omfatter «illustratører», mens høringsnotatet refererer til bokillustratører og -designere, og uttaler samtidig at begrepet illustratør skal tolkes vidt og også omfatte bokdesignere og tegneserieskapere. Det kan for eksempel stilles spørsmål ved om begrepet også omfatter fotografer. Denne uklarheten understreker det store spennet av illustratører og typer oppdrag som utføres. Noen illustrasjoner, som for eksempel kart eller medisinske illustrasjoner, kan gjenbrukes av illustratøren med kun enkle justeringer for ulike oppdragsgivere, mens andre lages fra grunnen av og utgjør vesentlige bidrag til det ferdige verket («boken»). Illustrasjoner spenner fra enkle figurer og vignetter til omfattende selvstendige verk.

Forleggerforeningen mener det verken er mulig eller hensiktsmessig å utarbeide en normalkontrakt som kan omfatte hele spennet av illustratører og bokdesignere, og ta høyde for alle ulike typer oppdrag. En slik normalkontrakt vil være omfattende og ressurskrevende å utforme og vedlikeholde.

Forleggerforeningen er enig i at det vil være hensiktsmessig å bruke normalkontrakt for å regulere forholdet mellom utgiver og illustratør, i tilfeller hvor sistnevntes bidrag utgjør en vesentlig del av verket. I slike tilfeller vil det normalt være grunnlag for royalty-splitt mellom forfatter og illustratør, ettersom disse i slike tilfeller tar samme risiko. Dette gjelder gjennomillustrerte bøker, særlig barnebøker, hvor forfattere og illustratører normalt jobber sammen om boken fra starten av. Det er i dag ofte brukt en royaltybasert vederlagsmodell tilsvarende normalkontraktens bestemmelser for slike tilfeller.

Ved enhver bokutgivelse tar forfatter og forlag betydelig risiko ved at det først er etter utgivelse at forfatteren får utbetaling utover minstehonoraret. Tilsvarende er det først etter utgivelse at forlagene kan tjene inn sine kostnader. En illustratør har slik risiko der vedkommende er opphaver til en vesentlig del av utgivelsen, altså hovedsakelig der bøkene er gjennomillustrert. Graden av risikodeling bør, etter Forleggerforeningens skjønn, være retningsgivende for når normalkontrakt for illustratører er hensiktsmessig.

I andre tilfeller vil normalkontrakt for illustratører, som nevnt, være upraktisk. Mange illustratører avtaler i dag et engangshonorar som inkluderer full eller avgrenset bruk av rettighetene til bruk av illustrasjonen. Honoraret overstiger i mange tilfeller det vederlaget en normalkontrakt ville utløst. Mange illustratører vil dermed heller ønske seg et fast honorar, og det i alle tifeller er vanskelig å se for seg en royaltybasert vederlagsmodell ved bruk av enkeltillustrasjoner.

Når det gjelder designere, er disse ofte ansatt i forlaget, og dermed i et arbeidsforhold hvor forlaget normalt erverver opphavsretten til åndsverket, jf. arbeidsgiverregelen. I andre tilfeller arbeider designere på timesbasis. Det er vanskelig å se for seg at normalkontrakt ville være en mer hensiktsmessig måte enn disse for å regulere forholdet mellom designer og forlag.

Forleggerforeningen mener etter dette at det er ønskelig å lovfeste en hjemmel for at også illustratører *kan* inngå normalkontrakter, men at det er formålstjenlig og nødvendig å bevare avtalefrihet.

2.5 § 5. Fastpris på bøker

2.5.1 18 måneders rullerende fastpris

Forleggerforeningen støtter departementet i at fastprisen er et av de mest sentrale virkemidlene for å skape stabile og forutsigbare rammevilkår for alle ledd i den litterære verdikjeden, som igjen legger til rette for bredde, mangfold, kvalitet og tilgjengelighet. Forleggerforeningen støtter derfor forslaget om obligatorisk fastpris.

Etter Forleggerforeningens syn er det hensiktsmessig for både forbrukeren og for bredden i norsk litteratur med en løsning som legger til rette for økonomisk bærekraftig forfattervirksomhet. Forleggerforeningen stiller seg bak forslaget om rullerende fastpris, men påpeker at en samlet fastprisperiode for alle formater nødvendiggjør en lengre fastprisperiode enn i dag. Fastprisperioden må derfor være 18 måneder:

- En lengre fastprisperiode vil sikre et inntektsgrunnlag per nyutgivelse og vil være særlig viktig for smalere utgivelser med begrenset etterspørsel.
- I dag blir pocket-versjonen utgitt en stund etter førsteutgivelse. Uten en lengre fastprisperiode vil det bety at pocket-versjonen eventuelt må lanseres tidligere for å sikre lengst mulig salg av pocket til fastpris. Det vil redusere salget av innbundet utgave av boken, noe som vil svekke forfatterens økonomi. Det kan også bety at forhandlere vil bestille lavere kvanta av innbundet utgave for å unngå stor retur av innbundet utgave når pocket lanseres.
- Som departementet selv skriver, kan for eksempel lydbøker bli publisert flere måneder etter førsteutgivelsen. Lydbøker er kostnadskrevende, og forlagene trenger tilstrekkelig lang fastpris for å oppnå nødvendig lønnsomhet.
- Tilstrekkelig lang fastpris fremstår særlig sentralt som følge av utviklingen i strømmemarkedet der abonnementsbetaling presser marginene til både forfatter og forlag.

Forleggerforeningen kan ikke se at en 18 måneder rullerende fastpris i uforholdsmessig grad går utover mulighetene for innovasjon, betalingsvillighet eller tilgang. Snarere oppleves det at forutsigbarhet tilrettelegger for innovasjon, og at nye formater vil opprettholde betalingsvillighet. Samtidig vil en rullerende fastpris føre til flere salgskampanjer gjennom året når friprisperioden for en bok er over. Det vil gi flere kampanjemuligheter for forhandlere.

Hva gjelder § 5 annet og fjerde ledd er Forleggerforeningen enig i at reelle nyutgivelser og særlig kostnadskrevende utgivelser bør få ny fastpris. Det bør imidlertid gis en klarere definisjon av «reelle nyutgaver av en tittel» som i dagens forskrift er definert som «nye utgaver som er en større revisjon av et verk».

Det vises til avsnitt 2.2.6 over hva gjelder lovforslagets § 5 tredje ledd om e-bøker og lydbøkers tilgjengelighet i digitale strømmetjenester.

§ 5 tredje ledd lyder: «E-bøker og digitale lydbøker med fastpris kan ikke gjøres tilgjengelige i digitale abonnementstjenester før fastprisperioden for tittelen etter første eller annet ledd er utgått». Slik denne leses av Forleggerforeningen, vil plattformer for digitale abonnementstjenester ikke ha lov til å foreta stykksalg av e-bøker og digitale lydbøker i fastprisperioden, da de ikke kan «gjøres tilgjengelige» i slike tjenester i det hele tatt. Forleggerforeningen antar dette ikke har vært departementets intensjon. Slik Forleggerforeningen oppfatter departementet, er det ønskelig at det skal kunne foretas stykksalg også gjennom slike tjenester i fastprisperioden, men e-bøkene og de digitale lydbøkene skal ikke kunne tilbys gjennom månedlig abonnement eller lignende i perioden.

Forleggerforeningen foreslår ny følgende ordlyd i § 5 tredje ledd, som tar høyde for dette: «E-bøker og digitale lydbøker med fastpris kan ikke omsettes på andre måter enn ved stykksalg før fastprisperioden for tittelen etter første eller annet ledd er utgått.»

2.5.2 Justering av fastpris

Dagens forskrift og bokavtale åpner for at forlag kan justere prisen i fastprisperioden. Departementet drøfter ikke dette særskilt, men lovforslaget § 5 første ledd annen setning oppstiller at «Fastprisen gjelder for leverandører og forhandlere […]». Det er uklart om departementet med dette mener å fjerne muligheten forlagene har i dag til å kunne endre prisen i fastprisperioden.

For å kunne bidra til optimalt salgsvolum og størst mulige inntekter til forfatter og forlag, mener Forleggerforeningen at muligheten til å justere bindende utsalgspris (i dag «videresalgspris») bør videreføres. Selv om fastpris er innarbeidet som et uformelt begrep, er dette formelt og reelt sett etter dagens forskriftsregulering en bindende utsalgspris, ikke en fastpris. Dette legges også til grunn i lovforslagets § 2 bokstav h. Å videreføre bestemmelsen vil være en videreføring av gjeldende rettstilstand. Forleggerforeningen ser på dette som en viktig sikkerhetsventil, selv om muligheten til å justere priser, i likhet med i dag, må antas å bli benyttet i svært liten grad. Praktiske eksempler inkluderer:

- Smalere titler og titler fra ikke-etablerte forfatterskap som er vanskelig å prise riktig.
- Ny pris når nye formater lanseres, for eksempel at fastpris på e-bok prises på nytt når pocket-versjon lanseres. I dag er e-boken automatisk i fripris når pocket lanseres. Dersom man ikke beholder adgangen til å sette ned prisen på e-bok når pocket blir lansert, vil det medføre en konkurranseulempe for e-bok og lydbok.
- Det vil alltid være behov for feilrettinger, dvs. når en bok er lagt inn i bokbasen med feil pris grunnet manuelle feil.

Det bes derfor om at departementet klargjør at fastprisen er en bindende utsalgspris eller lisensavgift, som forlagene kan justere i løpet av fastprisperioden.

2.5.3 Tittelrabatt ved samtidig salg av ulike format – formatbundlingsrabatt

Lovforslagets § 5 femte ledd delegerer hjemmel til å vedta forskrifter om kunderabatter.

Forleggerforeningen er i utgangspunktet positiv til kunderabatt ved samtidig salg av ulike formater av samme tittel (formatbundlingsrabatt). Vi er enig med departementet i at dette kan utvide markedet for stykksalg og gi god dynamikk i bokhandelsmarkedet, og være positivt for forbrukere. Samtidig vil en slik

kunderabatt kreve endringer i dagens avtaler mellom bransjens aktører. Forleggerforeningen vil understreke at aktørene bør kunne stå fritt til å forhandle om nye løsninger innenfor lovens rammer, og anser at frie forhandlinger vil resultere i de beste løsningene for markedet. Forleggerforeningen mener altså at lovgiver bør kun åpne for denne typen kunderabatter, men ikke detaljregulere rabattnivåer gjennom forskrift.

Dersom muligheten for formatbundlingsrabatt lovfestes, bør det vurderes om dette kun skal gjelde for bundling der digitale produkter er involvert. En slik kunderabatt kan særlig være viktig for digitale produkter som «whispersync», altså en mulighet hvor leseren lytter til lydbok og leser e-bok om hverandre. En slik kunderabatt er etter Forleggerforeningens syn ikke hensiktsmessig for bundling av flere papirformater som billigbok og papirbøker.

I det tilfellet fastprisordningen vedtas for lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet, vil en anledning til å gi tittelrabatt gjøre det mulig å tilby pakker med tilsvarende innhold på papir og i digitalt format innenfor lovens rammer. Studenter ønsker gjerne lærebøker i flere format, som det idag er vanskelig å tilby. En formatbundlingsrabatt vil slik kanskje kunne bøte på *noen* av problemene fastprisen fører til i pensummarkedet, men vil etter vårt syn ikke være tilstrekkelig: Formatbundlingsrabatten vil ikke bidra til å løse studentenes behov for å kunne leie pensum, kjøpe digitale pakker eller få tilgang til pensum gjennom abonnement.

Forleggerforeningen vil også peke på at særtrekk ved pensummarkedet vil kunne gi utilsiktede virkninger av formatbundlingsrabatten. Da denne typen kunderabatt ble tatt i bruk i andre nordiske land, for eksempel i Danmark, fikk ordningen som en uventet effekt at to studenter gikk sammen om å kjøpe ett bundlet produkt (papirbok og e-bok i en pakke). Altså ble markedet ikke utvidet, men heller kraftig redusert. Gitt at lærebøker for høyere utdanning vil omfattes av loven og det åpnes for at forhandlere skal kunne gi formatbundlingsrabatt, mener Forleggerforeningen derfor at virkningen av en slik kunderabatt jevnlig må evalueres grundig, og særskilt for dette delmarkedet.

2.5.4 Kvantumsrabatt og bibliotekrabatt bibliotek.

På samme grunnlag som omtalt under kunderabatt for formatbundling i punkt 2.5.3 over, mener Forleggerforeningen at innkjøpsrabattsatser for bibliotekinnkjøp og for kvantumsrabatt fortsatt bør avtales gjennom forhandlinger.

2.6 § 6. Skaffeplikt på papirbøker og leveringsplikt på papir- og e-bøker

2.6.1 Allmennmarkedet

Forleggerforeningen er i utgangspunktet positiv til en leveringsplikt for papirbøker og e-bøker i allmennmarkedet, og mener skaffe- og leveringsplikt også i dag fungerer som gode virkemidler for å oppnå formålet om mangfold, bredde og tilgjengelighet i litteraturen. Skaffe- og leveringsplikten legger til rette for bedre konkurranse mellom ulike forhandlere, noe som igjen vil være positivt for sluttbrukere.

Forleggerforeningen savner imidlertid en vurdering fra departementet av om en lovpålagt leveringsplikt vil være i samsvar med åndsverkloven og EU-retten, ikke minst fordi en slik plikt i utgangspunktet er et inngrep i eneretten etter åndsverkloven § 3 (og § 67, når eneretten er overdratt til forlaget). Etter disse

bestemmelsene har rettighetshaverne rett til å bestemme om og hvordan verkene skal tilgjengeliggjøres og omsettes. En leveringsplikt griper inn i denne retten, og er dermed å betrakte som en avgrensning eller innskrenkning av eneretten. Dette må vurderes i lys av opphavsretten. Om dette, se også vedlagte betenkning fra professor Ole-Andreas Rognstad (s. 6 – 7).

Forleggerforeningen mener at en grundig utredning av det opphavsrettslige aspektet ved en lovregel om skaffe- og leveringsplikt er nødvendig før det kan vurderes om en slik regel i det hele tatt kan lovfestes.

Dersom departementet etter en vurdering ikke ønsker å lovfeste skaffe- og leveringsplikten, mener Forleggerforeningen at et godt alternativ er å videreføre en avtalehjemmel som gir unntak fra konkurranseloven § 10, slik at skaffe- og leveringsplikt kan avtales mellom representanter fra utgiverne (Forleggerforeningen) og bokhandlene (Bokhandlerforeningen), på linje med dagens løsning. En skaffe- og leveringsplikt som baserer seg på en frivillig avtale vil være i tråd med opphavsretten.

Dersom departementet allikevel skulle gjennomføre en lovpålagt skaffe- og leveringsplikt, har Forleggerforeningen følgende kommentarer til forslaget:

Om bruken av ordet «tilgjengelig» legger Forleggerforeningen til grunn at departementet med dette mener at utgiver bare er omfattet av bestemmelsen der han har adgang til og *rett* til å levere slike papirbøker og e-bøker. Dette krever naturligvis at det ikke foreligger kontraktsmessige begrensninger fra opphavernes side om hvordan verket skal tilgjengeliggjøres eller lignende.

Det kan tenkes tilfeller der det for eksempel foreligger et trykket opplag av en bok på et forlags lager, men at forlaget eller forfatteren av ulike grunner ikke ønsker eller har rettslig adgang til å tilgjengeliggjøre opplaget. Det kan være at det har skjedd noe feil ved produksjonen av opplaget; forlaget eller forfatteren har på et senere tidspunkt i forfatterens karriere funnet ut at boken ikke holder den kvalitet som er ønskelig; det foreligger en tvist eller uenighet, for eksempel om ærekrenkende eller sjenerende ytringer i boken, og forlaget enten på eget initiativ eller som følge av en midlertidig forføyning, offentlig press eller fare for erstatningsansvar eller lignende trekker boken tilbake og ikke ønsker å distribuere den mer, osv. Slike tilfeller kan bøtes for ved at det inntas en passus på slutten av setningen i andre ledd om «med mindre det foreligger saklig grunn for å nekte dette» eller lignende.

Forslaget i § 6 andre ledd presiserer ikke at leveringsplikten kun gjelder der e-bøkene skal selges videre, og ikke der de (også) skal tilbys i digitale abonnementstjenester, da en «digital abonnementstjeneste» også kan være en «forhandler». En plikt til å levere e-bøker til en abonnementstjeneste ville måtte vurderes opp mot konsumpsjonsreglene i åndsverkloven § 27, som i utgangspunktet kun gjelder fysiske eksemplarer. Utleie av eksemplar er omfattet av opphavernes enerett, jf. åndsverkloven § 3 andre ledd bokstav a[17].

Når det gjelder *skaffeplikt,* fremstår det sentralt at denne kun omfatter forhandlere og utgivere («leverandører» i høringsnotatet) som har omsetning av bøker som sin kjernevirksomhet, som implisitt

[17] Se også Prop.104 L (2016–2017) Lov om opphavsrett til åndsverk mv. (åndsverkloven) punkt 5.5.1.

ligger i lovforslagets § 6 fjerde ledd. Forleggerforeningen stiller spørsmål ved hva departementet sikter til når de åpner for å forskriftsfeste unntak fra dette.

Forleggerforeningen er enig med departementet om at det ikke må innføres skaffeplikt for e-bøker og kan stille seg bak departementets begrunnelse i høringsbrevet avsnitt 4.7.2.

2.6.2 Markedet for fag- og lærebøker

Dersom fag og lærebøker mot formodning skulle bli omfattet av loven, vil Forleggerforeningen påpeke at fag og lærebøker må unntas fra bestemmelsen om skaffe- og leveringsplikt, jf. til avsnitt 2.3.2 over.

2.7 § 7. Plikt til å tilby og levere digitale lydbøker

2.7.1 Stykksalg fra strømmeleverandører og lydbokforhandlere

2.7.1.1 Strømming har gitt forfatterne kraftig økte inntekter

Kulturdepartementet skriver i høringsnotatet kap. 4.8.2.1, at

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

Strømmetjenester tilbyr leseren ubegrenset lytting (eller lesing) for en fast sum i måneden, litteraturkonsumet uttrykt som antall lyttinger øker derfor mer enn ved stykksalg av bøker. Drøftingen i høringsnotatet tar ikke i betraktning at økt volum kompenserer forfatteren for lavere betaling per lytting.

Dette kan illustreres med tall fra Forleggerforeningens bransjestatistikk. Selv om forlagenes nettoinntekt i allmennmarkedet (bokgruppe 3, sakprosa 4, skjønnlitteratur og 5, billigbok/pocket) fra 2017–2021 gikk ned om lag 15 prosent for papirformatene, gikk antall strømmede lydbøker i samme periode opp fra 2 til 8,2 millioner lyttinger Antall lyttinger økte altså med 400 prosent i perioden. Et forsiktig anslag for en estimert samlet forfatterroyalty for papirutgivelsene kan anslås til 30 prosent av forlagsinntekten for papirutgivelsene, som tilsvarer 15 prosent royalty etter bruttoprinsippet. Forfatternes inntekter fra lavere salg av papirformatene vil da ha sunket med snaue 27 millioner kroner i perioden. [setning

For lydbøker, med en garantert royalty på 10 kroner per lytting vil forfatternes strømmeinntekter i samme periode ha steget fra 20 til 82 millioner kroner, altså en vekst på 62 millioner kroner, mer enn en firedobling. Forfatternes økte royaltyinntekter fra strømming blir altså mer enn dobbelt så store som nedgangen i forfatterroyalty for papirutgavene, også med et nøkternt estimat.[18]

2.7.1.2 Forleggerforeningen støtter en avtalefestet leveringsplikt

Forleggerforeningen er positiv til en avtalefestet leveringsplikt på lydbok i stykksalg fra strømmeleverandører og lydbokforhandlere, ettersom det etter departementets vurdering kan øke

[18] Garantert royalty var 10 kr i størstedelen av perioden, økte strømmeinntekter med høyere minstesatser fra andre halvår 2021 er ikke tatt med i beregningen. I tillegg inkluderer nedgangen i papirinntekter også oversatt litteratur, som ikke påvirker norske forfatteres royaltyinntekter.

stykksalg og fremme digital utvikling. Det vises samtidig til omtalen i tilknytning til skaffe- og leveringsplikt i § 6 under 2.6.1, og vedlagte betenkning fra professor Rognstad ved Universitetet i Oslo om forholdet mellom avtalefestet og lovfestet leveringsplikt. Forleggerforeningen mener at departementets forslag til en *lovfestet* leveringsplikt av lydbøker i stykksalg fra strømmeleverandører og lydbokforhandlere ikke kan gjennomføres.

Departementets konkrete forslag reiser videre noen konkrete problemstillinger knyttet til tilgjengelighet og regulering.

Forleggerforeningen mener at det bør sikres en plattformnøytral leveringsmulighet, slik at ikke salget er bundet til en plattform. Dersom en kunde over tid har kjøpt eksemplarer av ulike lydbøker, vil det skape uheldige nettverkseffekter i form av innelåsing, dersom disse ikke kan medtas hvis kunden ønsker å bytte plattform. Dette kan igjen ha uheldig innvirkning på innovasjon og konkurransen mellom de ulike plattformene, ettersom kunder ikke vil ønske å bytte plattform.

For at skaffeplikten skal fungere i tråd med formålet, er det sentralt at strømmetjenestene ikke forskjellsbehandler de ulike utgiverne. Forleggerforeningen mener derfor det er vesentlig at ikke-diskrimineringsbestemmelsene og bestemmelsene for å håndheve disse ivaretar dette. Dette må gjelde både for tilgang til tjenesten og for eksponering i denne. Strømmetjenestene vil ha ulike design og antagelig ulike kategoriseringer og anbefalinger av lydbøker. Det kan tenkes at strømmetjenester vil fremme bøker fra egne forlag i større grad enn andre, noe som vil ha effekt på hvor mye mangfoldet i konsum av bøker faktisk påvirkes av skaffe- og leveringsplikten. Et ikke-diskrimineringsprinsipp bør derfor også gjelde her, se nærmere om dette i punkt 2.11.2 under. Dette vil kunne styrke konkurransen ved å forhindre at strømmetjenestene prioriterer tilgang og eksponering av enkeltaktørers bøker, slik bidra til bred spredning av ulike titler og dermed styrke boklovens overordnede formål om å sikre befolkningen bred tilgang til et mangfold av norsk litteratur. Forleggerforeningen forutsetter at sikkerhet i alle digitale kanaler blir ivaretatt på en best mulig måte, slik at digital distribusjon kan skje på en tilfredsstillende måte. Det er avgjørende at forlag ikke pålegges å levere verken e-bøker eller lydbøker uten at sikkerhet er tilbørlig ivaretatt i alle ledd i distribusjonen.

2.7.1.3 Nærmere om utforming av lovbestemmelsen

Dersom Kulturdepartementet etter en grundig utredning likevel vurderer at dette skal lovfestes som en plikt, har Forleggerforeningen følgende konkrete kommentarer til ordlyden i lovforslaget:

I § 7 andre ledd kan «digital abonnementstjeneste» erstattes med «forhandler», dersom det presiseres at lydbøkene må være «digitale», jf. også punkt 2.2.4 og 2.2.6. I § 7 tredje ledd er definisjonen «digitale abonnementstjenester» overflødig.

Forleggerforeningen vil i tillegg peke på at «omsetning» vil være en mer presis betegnelse enn «formidling», at «stykksalg» bør erstatte «eksemplarsalg» (se omsetningsdefinisjonen i punkt 2.2.8) og at «digitalt» (før «tilgjengelige») bør flyttes foran «lydbokutgivelser». Paragraf 7 andre ledd vil da lyde slik: «En forhandler som har omsetning av digitale lydbøker som kjernevirksomhet skal tilby stykksalg av alle digitale lydbokutgivelser som er tilgjengelige for distribusjon fra utgiverne».

I § 7 tredje ledd er definisjonen «digitale abonnementstjenester» overflødig. Forleggerforeningen foreslår følgende formulering: «En utgiver skal levere digitale lydbøker som utgiveren har tilgjengelig til stykksalg til forhandlere som omsetter digitale lydbøker, med mindre det foreligger saklig grunn for å nekte dette».

2.7.2 Leveringsplikt til bibliotek

2.7.2.1 Innledende bemerkninger

Forleggerforeningen er positiv til at bibliotekene, i likhet med i dag, skal kunne låne ut digitale lydbøker. Bibliotekene spiller en avgjørende rolle i formidling av og tilgang til litteratur, og er viktige for å skape leseglede. Med den teknologiske utviklingen får flere mulighet til å konsumere litteratur. Norges digitale infrastruktur og modenhet gir oss gode forutsetninger for å tilgjengeliggjøre et bredt utvalg av litteratur i flere kanaler. Det er all grunn til å anta at den digitale veksten vil fortsette også for litteratur, og digitale tilbud vil være en viktig del av bibliotekenes rolle og tilbud også i tiden fremover. Samtidig er det avgjørende at det er en balanse mellom allmennhetens tilbud gjennom bibliotek og de kommersielle løsningene. Bibliotekenes tilbud må derfor stå i et rimelig forhold til det tilbudet som leveres av forhandlere og utgivere, slik at det ikke skader forfatterøkonomien og bærekraften i skaperleddet. Selv om bibliotekene med den nye formålsparagrafen til biblioteksloven (§ 1) også skal formidle litteratur i digitale kanaler, står bibliotekene i en særstilling som arena for formidling av litteratur på papir.

En lovfestet leveringsplikt på digitale lydbøker til bibliotek er problematisk på flere måter, og bør etter Forleggerforeningens syn ikke følges opp.

2.7.2.2 Forholdet til opphavsretten

Forleggerforeningen savner departementets vurdering av om plikten til å levere lydbøker, og særlig til bibliotek, er i samsvar med åndsverkloven og EU-retten. Vi viser til det som er sagt over i punkt 2.6.1 i tilknytning til lovforslagets § 6, om forholdet til eneretten og konsumpsjonsreglene, jf. åndsverkloven §§ 3, 67 og 27. Vi viser videre til vedlagte betenkning fra professor Rognstad ved Universitetet i Oslo, som setter spørsmålstegn ved om en lovfestet leveringsplikt i det hele tatt kan forenes med opphavernes enerettigheter og konsumpsjonsreglene.

EU-domstolen i storkammer har i sak C-263/18 (*Tom Kabinet*) klargjort at opphavernes enerett ikke konsumeres ved omsetning av e-bøker, jf. direktiv 2001/29/EF (opphavsrettsdirektivet) artikkel 4 nr. 2, som er gjennomført i norsk rett i åndsverkloven § 27. «Salg» av en e-bok er i opphavsrettslig forstand ikke å anse som et egentlig salg, men en tjeneste. Selv om en e-bok er omsatt med opphaverens samtykke, vil en videre tilgjengeliggjøring av den samme e-boken, for eksempel ved utlån, anses som en selvstendig overføring til allmennheten, som ligger innenfor opphaverens enerett og derfor krever samtykke, jf. opphavsrettsdirektivet artikkel 3 nr. 1 og åndsverkloven § 3 andre ledd bokstav d, jf. første ledd bokstav b. Det samme vil tilsvarende gjelde andre former for digitale eksemplarer av åndsverk, som lydbøker.

EU-domstolen har riktignok tolket direktiv 2006/115/EF (utleiedirektivet) artikkel 6 nr. 1 til å åpne for en snever adgang til offentlig utlån også for digitale eksemplarer av bøker, jf. sak C-174/15 (*Vereniging Openbare Bibliotheken mot Stichting Leenrecht*). Slikt utlån må imidlertid holde seg innenfor strenge rammer, og det presiseres at EU-domstolen kun tok stilling til utlån av typen «ett eksemplar, én nedlasting».

Disse innvendingene bekreftes av *Federation of European Publishers* (FEP), jfr. vedlagte uttalelse. FEP understreker i tillegg at leveringsplikt på lydbøker til bibliotek vil være i strid med Bernkonvensjonen og trestegstesten i infosoc-direktivet (2001/29/EF) artikkel 5 nr. 5.

Forleggerforeningen savner også en vurdering fra departementet om hvordan en leveringsplikt på digitale lydbøker vil forholde seg til produsentvernet for lydopptak som følger av åndsverkloven § 20.

2.7.2.3 Dagens utlånsordning

Dagens ordning for utlån av digitale lydbøker i bibliotek følger i noen grad Nasjonalbibliotekets anbefalte utlånsmodell.[19] Digitale lydbøker kjøpes inn som lisenser av det enkelte bibliotek, og hver lisens gir rett til seks utlån, men kun ett utlån samtidig per lisens. Da ordningen kom i stand, la Nasjonalbiblioteket «*vekt på å finne den nødvendige balansen mellom bibliotekenes behov for å kunne tilby digitale medier, og forlagenes behov for å kunne utvikle forretningsmodeller som sikrer inntekter til forfattere og forlag også i framtida*». Løsningen ble også ansett som en prøvemodell for å høste erfaringer.

Forleggerforeningens handlingsrom er begrenset av konkurranseretten, foreningen har ikke adgang til å avtale prismodeller på vegne av forlagene. Vi mener at dagens anbefaling er akseptabel, men at seks utlån er for sjenerøst. I en evaluering av modellen Rambøll har utført på bestilling fra Nasjonalbiblioteket, mener 92 prosent av andelen bibliotek som besvarte undersøkelsen [20] at ordningen er for *dyr*. Forlagsbransjen ble holdt utenfor evalueringen og ble ikke hørt, og undersøkelsen representerer dermed bare bibliotekenes syn. Det er heller ikke foretatt noen objektiv vurdering av kostnader, marginer e.l.

I den samme evalueringen angis det at bibliotekene ikke er tilfreds med tilgjengeligheten for digitale bøker, og da særlig lydbøker. Dette kan ha en historisk sammenheng med at det har tatt noe tid for de ulike forlagene å avklare rettighetene knyttet til utlånslisenser. Det fremkommer imidlertid ikke om bibliotekene svarer på faktisk mangel på tilgang, eller opplevd dårlig tilgjengelighet som følge av begrensninger i egne innkjøpsbudsjett. Tall fra Bokbasen innhentet medio november 2022 dokumenterer at 86 prosent av alle e-bøker og lydbøker i stykksalg også tilbys bibliotekene som utlånslisenser. Dette kan tyde på at bibliotekenes opplevelse av manglende tilgang hovedsakelig skyldes bibliotekeiers prioriteringer, snarere enn at forlag ikke tilbyr bøker digitalt.

Til sist skal nevnes at det finnes grupper som trenger lydbøker for å kunne tilegne seg litteratur, og disse gruppene blir ofte trukket frem i denne diskusjonen. Forleggerforeningen vil understreke at disse selvsagt skal hensyntas, men at de også er dekket av Norsk lyd- og blindeskriftsbibliotek, som tilbyr gratis lydbøker til mennesker med nedsatt leseevne.

2.7.2.4 Prioritering av litteratur i folkebibliotekene

I dag stilles et stort mangfold av bøker i alle format til disposisjon for bibliotekene, gjennom balanserte avtaler, rause rabatter og statlig finansierte innkjøpsordninger. Samtidig bruker bibliotekene en stadig mindre del av sine budsjetter på bokkjøp. Endringer i bibliotekenes prioriteringer kan ikke rettferdiggjøre en ubalansert leveringsplikt til bibliotek.

[19] https://www.nb.no/pressemeldinger/losning-for-e-lydboker-i-folkebibliotek/

[20] 4 av 10 spurte folkebibliotek besvarte ikke spørreundersøkelsen, jfr. evalueringen s. 3, Rambøll 2021

Årlig lånes det ut om lag 12 millioner bøker (førstegangsutlån) fra norske bibliotek. Til sammenligning ble det i allmennmarkedet (bokgruppe 3-5) solgt i underkant av 9 millioner bøker i norsk bokhandel i 2020.[21] Utlånene i norske folkebibliotek sank med nær en femtedel 2008–2019, i samme periode sank den totale bokbestanden av fysiske bøker rundt 24 prosent.[22]

Tall fra Nasjonalbibliotekets statistikk for folkebibliotek viser at norske kommuner i 2014 til sammen brukte 135,5 millioner kroner, til innkjøp av alle typer medier (bøker, aviser, tidsskrifter, musikk, film osv.), eller 11,2 prosent av totale utgifter på 1,2 milliarder kroner. Frem til 2021 sank andelen til bok- og medieinnkjøp til 10,2 prosent av totale utgifter. I 2021 kom nær fire av ti nye bøker i folkebibliotekene fra Kulturrådets statlige innkjøpsordninger for litteratur. Folkebibliotekene har på 14 år kassert en fjerdedel av sine fysiske boksamlinger, uten at tilveksten av bøker har økt vesentlig.[23]

Attraktive bibliotek må tilby oppdaterte og aktuelle bøker. Forleggerforeningen mener det er vesentlig både for demokrati, dannelse og bærekraftig økonomi i skaperleddet at både kommunesektoren som bibliotekeier og staten gjennom Kulturfondet tar et mer aktivt ansvar for at alle litterære sjangre kan skrives, leses, og lyttes til i alle formater på bokmål, nynorsk, samisk og de nasjonale minoritetsspråkene. Dette handler etter Forleggerforeningens skjønn mer om økonomisk handlingsrom og prioriteringer enn om bibliotekenes tilgang på litteratur i digitale formater til rimelige vilkår.

2.7.2.5 Sammenhengen mellom vederlag og leveringsplikt er uavklart

Lovforslaget klargjør hverken hvem som skal forhandle, eller hvordan leveringsplikten skal utøves dersom partene ikke kommer til enighet om vilkårene. Skulle prisene bli fastsatt sentralt, vil det i praksis innebære en tvangslisens for forlagene. En ubalansert leveringsplikt vil sette forlagene i en svært urimelig forhandlingsposisjon, dette kan uthule det kommersielle markedet for lydbøker noe som igjen vil få stor og negativ innvirkning på forfatter- og forlagsøkonomien.

En leveringsplikt for digitale lydbøker til bibliotekene forutsetter at det må fastsettes til hvilken pris og på hvilke vilkår denne leveringsplikten skal gjelde. Departementet skriver på side 39 i høringsnotatet at det må «*inngås egne avtaler mellom partene om pris og utlånsmodell for utlån av digitale lydbøker i bibliotek*», men har ikke drøftet hvilke konsekvenser en leveringsplikt vil ha og hvordan man ser for seg at slike forhandlinger skal foregå.

Det er uklart hvem departementet sikter til med «partene». Forleggerforeningen mener det er vesentlig for et rimelig forhold mellom pris og leveranse at forhandlingene gjennomføres mellom de enkelte aktørene, og at det ikke bør være sentrale forhandlinger. Forleggerforeningen har heller ikke mandat til å forhandle en slik avtale på vegne av medlemsforlagene, og ingen myndighet til å opptre på vegne av andre norske forlag.

Om forlagene får en plikt til å levere digitale lydbøker til bibliotekene – og bibliotekene en motsvarende rett til å kreve levering, som riset bak speilet i forhandlinger – vil dette også kunne presse prisene per

[21] «Utviklingstrekk i bokmarkedet», ERMY consulting AS for Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen 2021

[22] Svein Arne Tinnesand, avdelingsdirektør ved Nasjonalbiblioteket, i «På vei mot solnedgangen», Bok og bibliotek 2/2022

[23] Nasjonal folkebibliotekstatistikk for årene 2014-2021, rådata fra bibliotekutvikling.no

utlån kraftig ned. En ubalansert leveringsplikt kan gi forlagene en svært begrenset forhandlingsmakt, og vil kunne resultere i reduserte inntekter fra bruk av lydbøker i bibliotekene.

Et ytterligere element i denne sammenheng er at forlagene ikke mottar noen annen kompensasjon for bruken i bibliotekene enn hva forlagene får forhandlet seg til, ettersom bibliotekvederlaget kun kommer originære opphavere, i biblioteksammenheng hovedsakelig forfattere og oversettere, til gode. Dette skiller seg fra privatkopieringsvederlaget, der forlagene nå også er tilkjent en andel. En lovfestet, ubalansert leveringsplikt på lydbøker til bibliotek setter derfor forlagene i en særlig sårbar posisjon.

En lovfestet leveringsplikt vil nødvendigvis også måtte spesifisere hvordan leveringsvilkårene skal fastsettes. Å lov- eller forskriftsfeste forhandlingsmekanismer fratar bransjen muligheter til selv å finne gode, effektive løsninger som anses nødvendige i et svært dynamisk marked, se punkt 2.11.

2.7.2.6 Frie forhandlinger gir bærekraftige vilkår

Det nåværende lovforslaget legger opp til at biblioteker skal kunne tilby brukerne gratis lydbøker når de er i fastpris, og derfor ikke tilgjengelige gjennom abonnement i de betalte strømmetjenestene. I praksis vil bibliotekene kunne fremstå som en gratis strømmetjeneste og slik uthule det kommersielle markedet for lydbøker. Dette vil motarbeide departementets intensjon om økte inntekter ved lovfestet stykksalg av lydbøker i fastpris i strømmetjenester, det vil trolig også redusere salget av e-bøker og fysiske bøker. Forslaget som helhet vil kunne få stor og negativ innvirkning på forfatter- og forlagsøkonomien, og økonomien til andre medvirkere til lydbøker.

Forleggerforeningen mener at frie forhandlinger er den eneste rimelige løsningen for å fastsette vilkårene for utlån av digitale lydbøker i bibliotek. Utviklingen i Danmark viser at dette fungerer godt i praksis, der bibliotekene har en betydelig markedsandel i det kommersielle lydbokmarkedet, samtidig som opphavere og forlag får sikret sitt inntektsgrunnlag. De danske aktørene har gjennom forhandlinger kommet frem til tre alternative utlånsmodeller for digitale medier:

- ***One copy one user / metered access licence:*** *four loans per license. Licence cost = e-bookshop net price. Purchase & management is national as are the reservation queues. Local loan restrictions apply.*
- ***One copy multiple* users (click)**: The mainstay of eReolen. Fixed prices based on age of e-book or length of audiobook. Local loan restrictions apply.
- ***Free-for-all (subscription):*** We pay once for all or part of a publisher's catalogue. Then it's free except for the fee. Time limit may apply. No local restrictions.

Den danske utlånsmodellen «one copy one user / metered access license» ligner mye på Nasjonalbibliotekets anbefalte modell for lydbøker, i Danmark har man avtalt fire utlån per lisenskjøp, i Norge er anbefalingen seks. Danske forlag vurderer e-Reolen som en av flere relevante tjenester, et vindu de jobber kommersielt med, og det er opp til det enkelte forlag å forhandle betingelser. Den europeiske bibliotekorganisasjonen EBLIDA skriver i sin rapport om digitale utlån (juni 2022) at digitale utlån

representerer 28 prosent av det digitale handelsmarkedet i Danmark, en markedsandel som gir offentlige bibliotek forhandlingsmakt i de årlige forhandlingene[24].

I Norge viser evalueringen av prøveordningen for utlån av e-bøker og lydbøker i bibliotek at mange bibliotek ikke følger utlånsmodellen slik den er anbefalt av Nasjonalbiblioteket. Biblioteksiden har organisert seg i innkjøpskonsortier på fylkesnivå som er ulikt organisert og derfor krever stor fleksibilitet og stor grad av tilpasninger og unntak fra den anbefalte modellen. Tjenesteleverandørene (Bokbasen og Biblioteksentralen) påpeker imidlertid i evalueringen at bibliotekenes omfattende krav i anbudsprosessene gjør de tekniske løsningene unødig kompliserte.[25]

Forleggerforeningen legger til grunn at departementet har lagt opp til at leveringsplikten bare skal gjelde i de tilfeller hvor utgiverne og bibliotekene klarer å enes om avtaler om vilkårene for levering og utnyttelse. Forleggerforeningen antar at departementet heller ikke har ment å oppstille noen kontraheringsplikt – potensielt for avtaler med dårlige vilkår – som kan stride mot opphavernes enerettigheter og rett til rimelig vederlag.

En lovfestet leveringsplikt kan altså påvirke produksjonen av litteratur negativt. Digitaliseringen i samfunnet har gitt den største endringen i litteraturfeltet på lang tid, med strømming og lydbøker som de største driverne. Lydbokinntektene har oppveid for store deler av nedgangen i inntektene fra salg av fysiske bøker. Lavere inntekter fra det kommersielle lydbokmarkedet reduseres, vil derfor være alvorlig for forfattere og forlag, og resultere i en mindre total produksjon av litteratur.

Bibliotekenes ønske om høye utlånstall og stor spredning til lavest mulig pris, står i et spenningsforhold med at skaperleddet må ha råd til å skrive og produsere. Hvis ikke litteraturen bærer med seg store nok inntekter samlet sett, blir det heller ikke skrevet ny litteratur – og da får ikke bibliotekene noe å låne ut.

2.8 § 8. Litteraturabonnement

Forleggerforeningen er positiv til videreføring av litteraturabonnement. Ordningen bidrar til bred og mangfoldig distribusjon og øker tilgjengeligheten av litteratur for befolkningen hos alle bokhandler som deltar i ordningen.

Departementet foreslår at vilkårene i litteraturabonnementet avtales partene imellom i frie forhandlinger. Forleggerforeningen støtter dette, vi mener at det å forskriftsfeste kontraktsvilkår for kommersielle forhandlinger er uhensiktsmessig, frie forhandlinger muliggjør raskere tilpasning til den teknologiske og økonomiske utviklingen som bransjen står overfor. Forleggerforeningen mener det vil være til beste for leserne at loven gir hjemmel til å kunne forhandle om vilkårene for litteraturabonnementene. Se også avsnitt 1.2.

Skulle departementet likevel ønske å fastsette nærmere kontraktsvilkår i forskrift, må departementet være oppmerksom på følgende:

[24] «First European Overview oη Elending íη Public Libraries», Aπ interim report prepared by EBLIDA EGIL (Expert Group oη Information Law), june 2022

[25] Evaluering av utlånsordning for e-bøker, Rambøll 2021, sidene. 7, 9 og 14,

- Forlagene tar i dag en svært stor del av kostnadene ved dagens litteraturabonnementsordning. I tillegg til minimum 70 prosent forhandlerrabatt på førsteeksemplar, får forhandlere i dag også 70 prosent førsteeksemplarrabatt på titler som ikke er inkludert i abonnementet. På toppen av dette yter forlagene ytterligere to prosent sortimentsrabatt på andre bestillinger. Bestillingsmønstre kan indikere at førsteeksemplarrabatten på bøker utenfor abonnementet ikke utelukkende benyttes i tråd med abonnementenes formål om å fremme litteraturen Kulturrådet støtter. Utviklingen i ordningen kan videre indikere at flere forhandlere velger mindre abonnementer, men samtidig øker bruken av førsteeksemplarrabatten på titler utenfor abonnementsordningen. Rebestillingsplikten der forhandler, etter å ha solgt et førsteeksemplar, var forpliktet til å ta inn eksemplar nummer to til ordinære betingelser, er for tiden ikke en del av avtalen. En typisk tittel i dag kan ha et lavt totalsalg, men hvor 80 prosent av salget utgjør salg til 72 prosent førsteeksemplarrabatt.
- Fordi bestilling av førsteeksemplar har en særlig høy distribusjonskostnad, kan det vurderes om ordningen bør justeres noe. Forleggerforeningen mener dette best skjer gjennom frie forhandlinger mellom partene, og mener loven bør hjemle en videreføring av dagens mulighet til å avtale en ordning med litteraturabonnement mellom partene.
- Som angitt i avsnitt 2.11.4.7 mener Forleggerforeningen det ved innføringen av en eventuell avanseregulering må gis unntak for å ivareta ordningen med Litteraturabonnement.

2.9 § 9. Samarbeid om fellesnedsettelser

Forleggerforeningen er positiv til de foreslåtte reglene om fellesnedsettelser. Dette er et godt egnet virkemiddel for å tilgjengeliggjøre litteraturen for forbrukeren og sikre at de har tilgang til bredde og mangfold i litteraturen. I dag er Mammutsalget en godt etablert og viktig kampanje. Den er særlig viktig for mindre forlag, da de gjennom kampanjen får økt eksponering og salg. Forleggerforeningen er enig i lovforslaget om at det ikke kan samarbeides om å begrense forhandleres adgang til salg utenom fellesnedsettelsene eller om å begrense fellesnedsettelser til visse kampanjer.

Forleggerforeningen mener loven bør hjemle en videreføring av dagens mulighet der partene kan avtale en ordning med fellesnedsettelser.

2.10 § 10. Frakt- og leveringsbetingelser

Departementet foreslår at det skal gis forskrift om felles standardbetingelser for betaling av frakt og levering ved bokomsetning, hvor alle aktører skal få rett til å følge standardbetingelsene. Hensikten er å holde forlagenes og bokhandlenes omkostninger til logistikk nede og å sikre konkurransevilkår for bokhandlere i distriktene.

Slik dagens avtale er innrettet har den relativt små insentiver for å effektivisere bestillingsrutiner og redusere fraktkostnader og klimaavtrykk. Kostnadsstrukturene og balansen mellom forhandler og forlag kan også slå skjevt ut og gi en ulempe for små aktører.

Som et utgangspunkt mener Forleggerforeningen at partene gjennom frie forhandlinger har de beste forutsetninger for selv å komme frem til effektive løsninger. Det er etter vårt skjønn ikke hensiktsmessig å fastsette denne typen handelsvilkår i forskrift. De praktiske utfordringene ved pålegg om bruk av kontraktsvilkår er redegjort for i punkt 2.4. om normalkontrakter. Forøvrig vil forskriftsbestemmelse om

vilkår for frakt og levering innebære et inngrep i avtalefriheten, som må utredes grundig. Forleggerforeningen mener det også her vil være til det beste for leserne at loven gir hjemmel til å kunne forhandle om vilkårene for frakt- og leveringsbetingelser. Foreningene kan da forhandle på vegne av sine medlemmer, og de som ønsker rett til slike betingelser, kan søke medlemskap.

Dersom departementet likevel beslutter å regulere dette i forskrift uten videre utredning, bør departementet fremfor å forskriftsfeste en videreføring av dagens betingelser, heller stille visse vilkår til de partene som eventuelt vil inngå slike avtaler. Dette fordi utviklingen i frakt- og leveringsmønstre løpende vil påvirke balansen av ytelser og motytelser mellom forlag og forhandler. En eventuell forskriftsfesting må derfor sikre løsninger som gir gode insentiver for effektivisering og utvikling av bestillingsrutiner, og lavere fraktkostnader og klimaavtrykk.

2.11 § 11. Vilkår for forhandlinger mellom leverandør og forhandler

2.11.1 Innledning

Forleggerforeningen er positiv til avanseregulering, samt lovfesting av et ikke-diskrimineringsprinsipp. En slik regulering vil bidra til mer forutsigbare og stabile inntekter, særlig for forfattere og små og mellomstore forlag. Dette sikrer igjen bredde og mangfold av aktører.

Særskilt håndheving av boklovens bestemmelser er utelatt fra lovforslaget, jf. høringsbrevet punkt 4.13. Dette er etter Forleggerforeningens syn særlig uheldig sett i lys av det foreslåtte ikke-diskrimineringsprinsipp og avanseregulering. Dette kommenteres nærmere i punkt 2.11.4.

2.11.2 Ikke-diskrimineringsprinsippet

Departementet foreslår et forbud mot forskjellsbehandling mellom forhandlere og utgivere på bakgrunn av eierskap. Dette forbudet skal gjelde for både utgivers diskriminering av forhandler og forhandlers diskriminering av utgiver.

Det foreslåtte ikke-diskrimineringsprinsippet kommer kun til anvendelse i de tilfellene hvor det foreligger vertikale eierforhold. Forleggerforeningen er enig i at dette er viktig, men mener imidlertid det også er behov for et sterkere vern av de små aktørene. Det bør derfor innføres et generelt forbud mot diskriminering av mindre aktører gjennom at disse gis dårligere avtalevilkår, i tillegg til det foreslåtte vilkåret om eierforhold. Forleggerforeningen mener det er viktig at leverandører av strømmetjenester omfattes av det foreslåtte ikke-diskrimineringsprinsippet, ikke bare som forhandler av digitale lydbøker i stykksalg, men også for strømmedelen av virksomheten. Vi mener dette kan løses ved at leverandør av strømmetjenester også defineres som forhandler, som foreslått under punkt 2.2.4 og 2.2.6. Forleggerforeningen mener dette er vesentlig for å sikre effektiv og rettferdig konkurranse.

Konkurranselovens §§ 10 og 11 gir ikke tilstrekkelig vern av små aktører, ettersom en eventuell diskriminering må virke til å vri konkurransen i markedet. Departementet har kun henvist til konkurranseloven § 11, hvorav bokstav c forbyr utnyttelse av et foretaks dominerende stilling i markedet ved «å anvende ovenfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen». Tilsvarende forbud finnes i konkurranseloven § 10 bokstav d og forbyr samarbeid mellom foretak som vrir konkurransen ved samme atferd som § 11 bokstav c. Brudd på

bestemmelsene krever imidlertid at diskrimineringen må ha en merkbar konkurransebegrensende virkning. Å påvise slik virkning i et marked med mange små aktører og heterogene produkter fremstår som svært vanskelig.

I motsetning til mange andre markeder, der hensynet til effektiv konkurranse er det dominerende hensyn, skal bokmarkedet også ivareta de litteraturpolitiske målsetningene, jf. også lovens formål. Vern av små og mellomstore aktører er derfor særlig viktig og understreker viktigheten av et særskilt ikke-diskrimineringsprinsipp. I dagens bokavtale punkt 4.1 foreligger det et ikke-diskrimineringsprinsipp ved forhandlinger av handels- og betalingsbetingelser. Bestemmelsen henviser eksplisitt til at effektivitet skal fremmes og det skal tas hensyn til mindre aktørers bidrag til spredning og mangfold av bøker, samtidig som at det ikke kan diskrimineres på bakgrunn av eierskap. Forleggerforeningen mener en lignende bestemmelse bør inntas i bokloven.

Departementet foreslår at ikke-diskrimineringsprinsippet kun skal gjelde for «avtaler regulert av denne loven». Dette fremstår etter Forleggerforeningens syn som for snevert, særlig i relasjon til strømmetjenester.

En sentral og særskilt problemstilling knytter seg til forskjellsbehandlingen av den digitale fremvisningen av bøker mot forbruker i nettbokhandler eller strømmetjenester.

Strømmetjenester og nettbokhandler kan uforholdsmessig favorisere bøker tilhørende egeneide aktører eller andre enkeltutgivere, for eksempel ved hjelp av den digitale fremvisningen av de tilgjengelige bøkene for strømming, på en måte som vil påvirke mangfoldet i konsum av bøker. Dette er en problemstilling som også gjør seg gjeldende i andre plattformmarkeder, se for eksempel sak T-612/17 Google Shopping.

Strømmetjenestene har bred diskresjon for digital fremvisning av bøkene som er tilgjengelige i tjenesten og det kan tenkes at algoritmene som blir benyttet innstilles til særlig å synliggjøre og fremheve bøker tilknyttet aktørens forlag i fremvisningen av bøker tilgjengelig på strømmetjenesten. Også manuelle metoder, som utvalget på de mest attraktive plasseringene i appen, samt anbefalinger av typen «likte du denne? Da vil du også like …» o.l. kan brukes for en usaklig eller uforholdsmessig styring av lytterne mot utvalgte forlag.

Forleggerforeningen anerkjenner samtidig at det er stor forskjell på hvor mange utgivelser de enkelte forlag frigir for strømming, og også at det å for eksempel tilby flere titler av samme forfatter som lytteren eller leseren nettopp har konsumert, vil være en naturlig og saklig adferd. Slik tilpasning av brukeropplevelse må imidlertid ikke føre til at utgivelser fra små og mellomstore aktører i praksis skjules for forbruker med mindre de aktivt søkes opp.

2.11.2.1 Forslag til ny lovtekst

«I forretningsforhold mellom aktører i bokbransjen skal det ikke foretas handlinger som gir særlig gunstige vilkår basert på eierskap mellom utgiver og forhandler.

Det skal samtidig tas hensyn til mindre aktørers bidrag til spredning og mangfold av bøker, til redelighet og til forutberegnelighet. Særlig skal det for digitale salgs- og strømme-aktører ikke foretas handlinger

eller annet som usaklig forskjellsbehandler aktører ved tilgang til eller eksponering i tjenesten, herunder målrettet styring av konsumentadferd.

Enhver forskjell i betingelser mellom aktører på samme ledd i verdikjeden skal kunne begrunnes saklig.»

2.11.3 Avanseregulering

Departementet foreslår en avanseregulering som fastsetter en maksimalsats og en minimumssats for innkjøpsrabatt fra utgiver til forhandler, knyttet til titler som er bundet av fastpris. Forleggerforeningen støtter departementets forslag slik det er formulert i lovtekstens § 11, inklusive teksten satt i klammeparentes.

Det store flertallet av Forleggerforeningens medlemsforlag mener avanseregulering er et hensiktsmessig regulatorisk grep. De tre største medlemsforlagene støtter ikke dette synet, se nedenfor, punkt 2.11.3.6.

2.11.3.1 Om forlagsbransjens utvikling og lønnsomhet i de senere årene

Den eksterne, forskningsbaserte evalueringen av innkjøpsordningene for litteratur gjennomført for Kulturrådet i 2020 bekrefter at forlagenes betydning for å utvikle gode manus, bokprosjekter og forfatterskap med tiden har økt betydelig.[26] For at forlagene skal kunne fortsette dette bidraget og ivaretakelsen av samfunnsoppdraget sitt, er tilstrekkelig lønnsomhet i forlagsleddet helt nødvendig. En analyse Menon har gjennomført for Forleggerforeningen av omsetning, verdiskaping, sysselsetting, lønnsomhet og produktivitet for forlagsbransjen i perioden 2005-2019 sett opp mot andre bransjer, viser at forlagsbransjen gjennomgående har lavere lønnsomhet enn annet næringsliv[27].

I medhold av gjeldende bokavtale § 5.3 andre ledd[28], blir det gjennomført regelmessige undersøkelser om marginer i bokbransjen. Undersøkelsene viser at marginene ved salg av fastprisbøker for ulike bokgrupper over tid og frem til og med 2020 har flyttet seg fra forlag til bokhandel: Bokhandlenes innkjøpsrabatter har økt for alle undersøkte bokgrupper unntatt én, og økningen er størst for skjønnlitteratur og sakprosa. Resultatet av undersøkelsene ble oversendt Kulturdepartementet 03.12.2021.

Forleggerforeningen har merket seg at høringsnotatet anerkjenner disse forholdene. Nivået på dagens innkjøpsrabatter (marginutviklingen) er imidlertid feilaktig fremstilt for lavt på s. 45:

> *«Ifølge Menon har bokhandlernes rabatter, altså andelen av omsetningen som tilfaller bokhandlerleddet, økt innen allmennmarkedet. 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.»*

[26] Logikker i strid, Kulturrådets virkemidler på litteraturfeltet, Fagbokforlaget/Norsk Kulturråd 2020 s. 176

[27] «Status og utvikling i forlagsbransjen», Menon Economcis for Forleggerforeningen, mars 2022

[28] Undersøkelsene bygger på opplysninger innhentet av Advokatfirmaet Bing Hodneland fra distribusjonssentraler og forlag og er underlagt taushetsplikt. Advokatfirma Bing Hodneland aggregerer tallene og utarbeider rapporten som således viser anonymiserte og akkumulerte tall, slik at det ikke skal være mulig å identifisere praksis hos enkeltaktører.

Menon har til Forleggerforeningen bekreftet at de i sin beregning av tallene referert over, først publisert i Menon-publikasjon nr. 104/2021, har benyttet estimerte tall fra bransjestatistikk. Det er imidlertid angitt i metodedelen av bransjestatistikken at bruttoomsetning er beregnet ut fra en antatt gjennomsnittlig innkjøpsrabatt fra forlag til forhandler, og ikke må ansees som eksakte tall. Fordi forlagenes direktesalg til forbruker også inngår i statistikkens beregninger av bruttoomsetning, kan ikke disse tallene brukes til å beregne marginer. Beregningen gjengitt i høringsnotatet er derfor gal fordi den er basert på gale forutsetninger.

Menons rapport, utgitt av Kulturdepartementet 08.11.2021, ble ikke sendt på høring. Forleggerforeningen var ikke involvert eller konsultert ved utarbeidelsen av tallene rapporten, som departementet benytter i høringsnotatet. I marginundersøkelsene som gjennomføres benyttes faktisk innrapporterte tall, og rapporten vi sendte departementet for faktisk marginutvikling viser altså andre, og betydelig høyere innkjøpsrabattall enn beregningen foretatt i Menons rapport. Forleggerforeningen har bedt Kulturdepartementet om rettebrev til høringen.

2.11.3.2 Avanseregulerings fordeler for å oppfylle boklovens formål

Basert på utviklingen skissert over, mener Forleggerforeningen en avanseregulering er nødvendig for å gi mer forutsigbare og stabile inntekter for forfattere og forlag. Norske bokhandler har høy markedskonsentrasjon og derigjennom vesentlig markedsmakt og portvokterfunksjon. En regulering som styrker forlagenes stilling i møte med bokhandel kan utjevne noe av maktubalansen i konkurransen mellom små- og mellomstore forlag og store forlag, og maktubalansen disse ulike forlagssegmentene har overfor bokhandler. En slik utjevning kan dermed bidra til at et større mangfold av forlag etableres, overlever og vokser, og vil dermed sikre at forfattere fortsatt kan henvende seg til en bredde av ulike forlag. Avanseregulering er på denne måten et egnet virkemiddel for å oppnå lovens overordnende formål: Et mangfold av bøker sikres gjennom en stor bredde av utgivere. En slik ordning kan også styrke forlagenes mulighet til å videreføre kryssubsidieringen av smale titler, debutanter og kostnads- og tidskrevende verk.

Forleggerforeningens medlemmer som støtter en avanseregulering, mener dette vil øke bredden av titler som markedet kan finansiere, og fremhever disse argumentene som sentrale:

- Fastprisen er kulturpolitisk begrunnet. For å legge til rette for at lovens formål skal kunne realiseres, bør man sikre at en nødvendig margin fra denne ordningen tilflyter de som produserer kulturen.
- Frie forhandlinger om satsen for innkjøpsrabatt vil ikke nødvendigvis komme sluttbruker til gode i et fastprisregime. En konsekvens av svakere inntjening for forlaget, kan like gjerne bli at dette kompenseres ved en sterkere prisøkning til sluttbruker enn ellers påkrevet.
- En maksimalsats for innkjøpsrabatt kan fremme lik konkurranse om litterær kvalitet uavhengig av markedsmakt. I forhandlinger med bokhandelkjedene om innkjøp av titler kan dette styrke konkurransen mellom små- og mellomstore forlag på den ene siden og store forlag på den andre.
- Større enheter med sterkere forhandlingsmakt er en naturlig konsekvens av at avansen settes under press på forlagssiden. Uten avanseregulering kan vertikal konsentrasjon, der noen aktører eier flere ledd i verdikjeden, føre til større horisontal konsentrasjon med færre aktører i hvert ledd.

- Å legge til rette for at store volumer gir innkjøpsrabatter som ikke er begrunnet konkret i reelle kostnadsbesparelser, kan bidra til å omfordele omsetningen ytterligere i små- og mellomstore forlags disfavør.
- En avanseregulering innføres for å understøtte de litteraturpolitiske målene bokloven skal sikre. Risikoen for at bokhandelkjedene da kan øke andelen av varer som ikke er bøker (momspliktige varer kalt pliktigvarer) kan ikke hensyntas.

2.11.3.3 Maksimalt nivå for innkjøpsrabatt bør ses sammen med sluttkunderabatten

Forleggerforeningen mener at et maksimalt rabattnivå på 50 prosent, som foreslått av Regjeringen i Prop. 44L (2012-2013), er hensiktsmessig, og at dette bør sees i sammenheng med sluttkunderabatten. Forleggerforeningen viser til punkt 2.11.3.3, og mener at en innføring av maksimalsats og minimumssats for innkjøpsrabatt bør ledsages av en fjerning av sluttkunderabatten, slik at det kan oppnås en bærekraftig fordeling mellom forlag og forhandler.

2.11.3.4 En forskriftsfestet øvre rabattgrense må ikke bli en ny standardrabatt

Forleggerforeningen mener det er vesentlig at en forskriftsfestet øvre rabattgrense ikke blir en ny standardrabatt, men reelt sett fungerer som den øvre grensen for den fremforhandlede rabatten. Forleggerforeningen oppfatter at dette også er departementets intensjon, ettersom de uttrykkelig uttaler at det ved maksimal rabattsats bør forutsettes at noe ekstra ytes, jf. høringsnotatet side 47. Dette betyr at en minimumsrabatt må være vesentlig lavere enn en maksimalrabatt. En minimumsrabattsats for nærme maksimalrabattsatsen vil i realiteten ikke skape rom for frie forhandlinger. En slik minimumsrabattsats må ta høyde for kostnadene ved bestilling av kun ett eksemplar.

Forleggerforeningen støtter departementets uttalelser om at bruk av maksimalrabatten bør forutsette at forhandler yter noe særlig. Høringsnotatet viser til *god eksponering*, *lav returrett* og *bestillingsrutiner som er effektivitetsfremmende* som ekstra ytelser. Formuleringene er imidlertid lite presise. Formuleringen «bør» åpner i tillegg for å gi maksimal rabattsats også når forhandler ikke yter særlige ytelser. Det er videre uklart hva formuleringen «yter noe ekstra» faktisk innebærer.

- *God eksponering* kan tolkes som god synlighet og omfatte alt fra at en bok står med fronten frem i en butikkhylle eller at den prioriteres i søketrefflisten på nettsiden til forhandleren. Hvor lang tid en bok må ha god eksponering for å oppnå den maksimale rabattsatsen, er heller ikke berørt i høringsnotatet.
- *Lav returrett* er ikke nødvendigvis er riktig motytelse for lav innkjøpsrabatt. Det kan gjøres egne returavtaler for rene utstillingseksemplarer, slik at eksponering ikke trenger å ha sammenheng med en generell returavtale. Videre vil en forhandler kunne akseptere lav returrett, og i stedet avtale med forlaget å nedkreditere en tittel (avtale ny, lavere innkjøpspris). Lav returrett på høyt volum kan fortrenge smalere titler, idet den kan forplante seg til høy retur på lavt volum fordi lagerplassen i butikk er den samme.
- *Effektivitetsfremmende bestillingsrutiner* må tolkes som en større samlet bestilling, og ses i sammenheng med at det i dag er avtalt at forlagene betaler for fraktkostnader. Rabatter for store innkjøp må således gjelde per bestilling for å være effektivitetsfremmende og ikke gjelde for flere bestillinger av samme eksemplar.

Forleggerforeningen mener at en rabattrapp kan være et egnet virkemiddel for å motvirke at maksimalrabatten ikke i praksis blir en standardrabatt. En slik rabattrapp kan være innrettet slik at rabatten øker der flere solgte eksemplarer gir besparelser ved frakt og levering. En slik løsning vil etter vårt skjønn være kostnadsbesparende og bidra til effektivisering, stabilitet, likebehandling og transparens.

2.11.3.5 Rabattreguleringen blir mer effektiv med forbud mot markedsstøtte

Departementet foreslår et unntak fra avanseregulering for individuelle avtaler der forhandler får særskilt godtgjørelse for å yte særlige tiltak. Tiltakene skal være målbare, og de skal være gjensidige – begge parter skal bidra. Forslaget klargjør ikke hvilke særlige ytelser det skal være adgang til å avtale individuelt, eller innenfor hvilke grenser disse avtalene kan inngås. Forleggerforeningen frykter at departementets forslag vil kunne åpne for omgåelse av en avanseregulering.

Undersøkelsene av faktisk utvikling i markedsstøtte jf. bokavtalen § 4.1, som er gjennomført med hjemmel i gjeldende bokavtale, jfr. punkt 2.11.3.1 over, ble også oversendt Kulturdepartementet 03.12.2021. Undersøkelsen viser at det er begrenset tilgjengelig dokumentasjon på at de særlige ytelsene er målbare og gjensidige. Av kommentarene fremgår at både større og mindre forlag nå ser markedsstøtte som en utfordring.

Forleggerforeningen mener på denne bakgrunn at en rabattregulering vil være mer effektiv med et forbud mot markedsstøtte. Det må antas at bokhandler vil kompensere en lavere innkjøpsrabatt med ønske om økt markedsstøtte. Et slikt ønske eller krav kan være vanskelig å avslå, særlig for små og mellomstore forlag. Å forby markedsstøtte vil også samsvare med departementets høringsbrev, som betinger maksimal rabattsats med f.eks. «god eksponering». Dette innebærer at det likevel vil være mulig å forhandle om eksponering innenfor rammen av lovlig rabattspenn.

2.11.3.6 Forleggerforeningens tre største medlemmer har et annet syn

Forleggerforeningen representerer en rekke forlag, fra store til små. Et mindretall bestående av Forleggerforeningens tre største medlemsforslag, Cappelen Damm, Gyldendal og Aschehoug, støtter departementet i at en begrensning på muligheten til å forhandle frem frie rabattavtaler kan virke mot lovens formål. Disse tre forlagshusene[29] stod i 2020 for 61 prosent av nye utgivelser i fastpris blant Forleggerforeningens medlemmer i allmennmarkedet (bokgruppe 3–5)[30]. Om også bokgruppe 2 omfattes av loven står disse tre forlagshusene for 67 prosent av fastprisutgivelsene i gruppe 2–5 samme år.

Disse tre forlagene har markedets største utgivelsesbredde og er avhengige av en tilsvarende bred eksponering av forlagets nye og tidligere utgitte bøker. Det eksisterer idag ingen annen kanal som kan sikre tilsvarende tilgjengelighet, markedsføring og salg over hele landet enn bokhandel. Disse forlagshusene legger til grunn at en avanseregulering vil forringe bokhandelens rammebetingelser, og mener bokhandelen vil satse enda mer på lettselgelige bøker, tilby redusert breddeeksponering og satse mer på andre varer enn bøker for å kompensere reduserte marginer. Summen av dette vil etter deres syn være negativ for alle parter og spesielt for den litterære bredden.

[29] Disse tre forlagshusene har alle såkalte imprint, de eier andre forlag, som utgir bøker i sitt forlagsnavn.

[30] Ifølge Bokbasens titteldatabase, 14.11.2022

2.11.3.7 Avanseregulering må kun gjelde allmennmarkedet

Avslutningsvis, og som beskrevet i punkt 2.3 over, må avanse for fag- og lærebøker kunne forhandles fritt. Det er særlig viktig at et eventuelt minimumsnivå for innkjøpsrabatt differensieres for disse bøkene, da rabattnivået for fag- og lærebøker i dag ligger vesentlig lavere enn det gjennomsnittlige rabattnivået i allmennmarkedet. Dette har sammenheng med spesifikk trekk i dette delmarkedet, jfr. punkt 2.3.2.

Det samme gjelder for verk, kommisjonsbøker, lover, forskningsrapporter og tilsvarende, samt det som i dag er bokgruppe 9 (annen litteratur), da disse kategoriene har større bredde og også vil ha behov for individuell bruk av rabatt.

Forleggerforeningen støtter departementet i at det må være et unntak fra en maksimalrabatt for forhandlere som tegner litteraturabonnement, men begrenset til førsteeksemplarene i den ordningen bokhandelen abonnerer på. Det vil skape insentiver for forhandlere til å tegne litteraturabonnement som bidrar til bred og mangfoldig distribusjon, samt økt tilgjengelighet til litteratur. Det kan betraktes som en videreføring av litteraturabonnementsordningen, men uten den supplerende sortimentsrabatten videreføres. Den må være forutsatt dekket inn innenfor avansetaket.

2.11.4 Håndheving

Departementet foreslår å ikke etablere et tvisteløsningsorgan for å håndheve loven. Forleggerforeningen finner dette er svært uheldig, særlig for bestemmelsene knyttet til ikke-diskrimineringsprinsippet og avanseregulering.

- Det kan være vanskelig for forlagene å håndheve lovens bestemmelser uten et uavhengig tvisteløsningsorgan. Forlagene er kommersielt avhengig av forhandlerne og må opprettholde et fungerende forhold. Det kan derfor bli en underhåndheving grunnet frykten for represalier.
- Et tvisteløsningsorgan vil sikre mindre aktørers interesser. Det vil være ressurskrevende å undersøke/innhente informasjon om mulige brudd, samt å påberope seg de rettigheter man har for en domstol.
- Samtidig vil det ofte ikke være reelt mulig å oppdage diskriminering ettersom avtaler mellom den enkelte bokhandler og forlag er konfidensielle.

Forleggerforeningen mener derfor at det er et sterkt behov for en tilleggsbestemmelse i loven for opprettelse av et tvisteløsningsorgan. Det er nødvendig for å skape en reell mulighet, spesielt for mindre aktører, til å klage på brudd av ikke-diskrimineringsprinsippet og lovens øvrige bestemmelser.

Forleggerforeningen ser to alternative løsninger for et slikt tvisteløsningsorgan:

- Det kan etableres et tilsynsorgan eller tvisteløsningsorgan med vedtakskompetanse til å avgjøre saker. Et slikt organ kan ta opp saker på bakgrunn av klager eller henvisninger, og eventuelt på eget initiativ. En slik løsning vil mest effektivt sikre oppnåelse av lovens formål. Forleggerforeningen viser til at det på andre områder, f.eks. innen telekom, eksisterer slike ordninger, som brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon.

- Alternativt kan det etableres en nemd med rådgivende kompetanse, som kan fatte ikke-bindende avgjørelser. En slikt nemd vil trolig ha disiplinerende effekt på markedet ved at bransjen føyer seg etter avgjørelsene, og sånn sett ha en positiv innvirkning på oppnåelsen av lovens formål. Det vil være en forutsetning at beslutningene er offentlige, samt at avgjørelsene kan påklages.

Professor dr. juris
Ole-Andreas Rognstad
Universitetet i Oslo
o.a.rognstad @jus.uio.no

Om leveringsplikt for lydbøker, normalkontrakters betydning og forholdet til opphavsretten i forslaget til ny boklov

Mandat og rammer for vurderingen

Den norske forleggerforeningen har i epost av 1. november 2022 bedt meg om å kommentere forholdet mellom to av bestemmelsene i forslaget til ny boklov og opphavsretten. Det dreier seg nærmere bestemt om:

- Forslaget til § 7 tredje ledd: «En leverandør skal levere eksemplarer av digitale lydbøker til enkeltsalg i digitale abonnementstjenester, til forhandlere som omsetter lydbøker og til bibliotek.», og særlig leveringsplikten til biblioteker.
- Forslaget til § 4 annet ledd: «Departementet kan gi forskrift om særlige tilfeller hvor normalkontrakter skal benyttes».

Forholdet til opphavsretten er ikke berørt i høringsnotatet som munner ut i forslagene. Det er derfor vanskelig å vite om departementet overhodet har vurdert dette. I det følgende vil jeg gi en vurdering av forholdet til opphavsretten, det vil si både dagens norske regler og relevant EU-regulering. Reglene i åndsverkloven vil ikke i seg selv være til hinder for at det gis regler i en ny boklov som griper inn i opphavsrettighetene, men i den utstrekning det er tilfellet bør det klargjøres i loven, eventuelt også ved en endring i åndsverkloven. Oppstår det derimot en konflikt med EU-direktivene, bør lovbestemmelsene ikke gjennomføres idet det må forutsettes at de lover som gis er i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser.

Selv om mandatet angår de to ovennevnte bestemmelsene, vil jeg kort også komme inn på andre bestemmelser i lovforslaget som har nær sammenheng med disse.

Leveringsplikt for digitale lydbøker

Utgangspunktet er at en lovbestemt leveringsplikt er en innskrenkning i eneretten etter åndverkloven § 3. Etter denne bestemmelsen har opphaveren en enerett til å gjøre verket

tilgjengelig for allmennheten. Denne retten kan overdras. jf. åvl. § 67. I sum betyr dette at rettighetsinnehaverne – herunder bokforlag – kan bestemme *om* og *hvordan* verkene skal omsettes på markedet. En leveringsplikt griper inn i denne retten til å bestemme, ved å gi samtykke til, måten verket utnyttes på. Det må derfor ses på som en avgrensning eller innskrenkning av eneretten.

En avgrensning eller innskrenking av eneretten kan bestemmes i lov, og åndsverkloven kap. 3 inneholder en rekke slike avgrensningsregler. Reglene i åvl. § 3 inneholder også hjemler for departementet til å gi forskrifter om avgrensninger, noe vi bl.a. finner i kap. 1 i generalforskriften til åndsverkloven av 2021 om eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring i arkiv, bibliotek, museer, undervisnings- og forskningsinstitusjoner, herunder bruk av pliktavlevert materiale, gitt i medhold av åvl. § 49.

Det er prinsipielt heller ikke noe til hinder for at avgrensningsregler kan gis i andre lover, og forslaget til boklov § 7 tredje ledd kan – i likhet med noen av de andre bestemmelsene i forslaget – betraktes som en slik avgrensningsregel. I den forbindelse er det imidlertid påfallende at forholdet til åndsverkloven overhodet ikke drøftes i motivene til lovforslaget. I tillegg må bestemmelser av denne art vurderes opp mot internasjonale konvensjoner, og ikke minst EU-/EØS-reglene som setter rammer for hvilke avgrensningsregler man kan ha. Her skal både forholdet til åndsverkloven og til EU/EØS-reglene drøftes.

Det fremgår av høringsnotatet om ny boklov at forslaget om leveringsplikt er gitt for å «bedre befolkningens tilgang på lydbøker og styrke forfatter- og forlagsøkonomien i lydbokmarkedet».[1] Dette er legitime formål i seg selv, men de må vurderes opp mot hensynet til investeringer i produksjon av bøker som ligger til grunn for åndsverklovens regler. Av formålsbegrensningen i åndsverkloven § 1 fremgår det på den ene siden (bokstav a)) at loven «skal gi rettigheter til de som skaper, fremfører eller investerer i åndsverk eller nærstående prestasjoner og arbeider, og slik også gi insentiv til kulturell produksjon». På den annen side har loven til formål å (§ 1 bokstav b)) «avgrense rettighetene med sikte på å ivareta en rimelig balanse mellom rettighetshavernes interesser på den ene siden og brukernes og allmennhetens interesser på den andre siden». Det er i første rekke det siste forslaget til boklov § 7 tredje ledd søker å gjøre, men uten å problematisere forholdet til åndsverkloven og de hensyn som begrunner eneretten. Det postuleres at «[f]orslaget vil bidra til bedre tilgjengelighet for kundene på de plattformene de selv velger å bruke, og likebehandling av aktørene i markedet

[1] Høringsnotatet s. 38.

ved at en ikke kan nekte å tilby eller levere digitale lydbøker på bakgrunn av eierskap».[2] Forslaget har på den måten klare konkurranserettslige implikasjoner. Etter dagens konkurranseregler er det relativt strenge vilkår for å kunne gripe inn med påbud om lisensiering. Det er ikke utelukket at man kan supplere dagens konkurranseregler, men som det blir vist, kan EUs opphavsrettsregler gjøre det vanskelig å gi rent internrettslige regler om dette. I alle fall bør det kreve en inngående analyse både av eksisterende regelverk og virkningene av forslaget på markedet, ikke bare på kort men også på lengre sikt. Begge deler synes å mangle i det forslaget som nå foreligger.

Det som her er sagt gjelder ikke bare forslaget til forlagenes leveringsplikt for digitale lydbøker etter § 7 tredje ledd, men også forlagenes leveringsplikt for papirbøker og ebøker etter § 6 annet ledd og strømmetjenestenes leveringsplikt for lydbøker etter forslagets § 7 annet ledd. I høringsnotatet gis det inntrykk av at de foreslåtte bestemmelsene er en videreføring av dagens forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker (2014). Denne forskriften er imidlertid basert på at det inngås *avtaler* blant annet om leveringsplikt av papirbøker og e-bøker. Slike avtaler griper ikke inn i eneretten ettersom rettighetshaverne *samtykker* til leveringsplikten gjennom avtalene. Noe helt annet er å fastsette *lovbestemt* leveringsplikt slik forslaget til boklov forutsetter. Som nevnt innebærer slike lovregler en avgrensning av eneretten. At det etter forslaget skal gis nærmere regler i forskrift om gjennomføringen av pliktene, gjør ikke konsekvensene av forslaget mer transparente. Fra et rettighetshaversynspunkt innebærer forslaget i beste fall en tvangslisens, det vil si en avgrensning av rettighetene mot økonomisk kompensasjon.. Det kan komme i konflikt med gjeldende opphavsrettsregler, herunder EØS-reglene. I det følgende vil jeg i første rekke vurdere forslaget om leveringsplikt av lydbøker i § 7 tredje ledd opp mot de de nevnte reglene.

Som nevnt griper forslaget som utgangspunkt inn i eneretten til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten etter åvl. § 3. Det er etter min mening liten grunn til å problematisere om leveringen som er omfattet av den foreslåtte leveringsplikten skjer til «allmennheten», enten det er tale om levering til forhandler eller til bibliotek. Det er liten tvil om at både bokforhandlere og biblioteker retter seg mot et betydelig antall brukere,[3] og ettersom

[2] Høringsnotatet s. 38.

[3] Se Ole-Andreas Rognstad, Opphavsrett, 2. utgave, Oslo 2019 s. 233 flg. om betydningen av uttrykket «allmennheten» i åvl. § 3, bl.a. på bakgrunn av EU-domstolens praksis.

hensikten med leveringsplikten nettopp er gi befolkningen som sådan bedre tilgang til lydbøker, må vilkåret om «allmennheten» antas å være oppfylt slik lovforslaget er utformet.

Et neste spørsmål er *hvilken* rett som er berørt – *spredningsretten* (§ 3 annet ledd, bokstav a) eller *overføringsretten* (§ 3 annet ledd, bokstav d). Spørsmålet har ikke minst betydning for anvendelsen av den såkalte «konsumpsjonsregelen» i åvl. § 27, som bare gjelder for spredningsretten, og ikke overføringsretten. I prinsippet har ikke dette avgjørende betydning her ettersom leveringsplikten i praksis vil gjelde «eksemplarer» av lydbøker som ikke er solgt med rettighetshaverens samtykke. Dette gjelder til og med for leveringsplikten for papirbøker etter forslaget § 6 annet ledd. Det er ingen tvil om at tilgjengeliggjøring av papirbøker er omfattet av spredningsretten og dermed også konsumpsjonsregelen i § 27. Men ettersom leveringsplikten inntrer hos leverandøren (forlagene) og dermed i det første omsetningsleddet, er spredningsretten ikke konsumert forut for leveringsplikten, og samtykke kreves etter § 3.

I alle tilfeller tilsier sammenhengen med EU-domstolens dom i sak C-263/18 (Tom Kabinet) at levering av elektroniske eksemplarer av lydbøker over Internett til forhandlere og biblioteker anses som overføring og ikke spredning til allmennheten. I den saken kom EU-domstolen til at en tjeneste som tilbød e-bøker over nett utførte en overføringshandling (etter opphavsrettsdirektivet, dir. 2001/29, art. 3), ikke en spredningshandling (etter art. 4). Den praktiske betydningen av denne konklusjonen er at tjenesten ikke kunne påberope seg konsumpsjonsregelen i direktivets art. 4(2) (tilsvarende åvl. § 27) som grunnlag for sin virksomhet. Ettersom direktivets art. 3(3) uttrykkelig slår fast at konsumpsjon ikke inntrer ved overføring til allmennheten, betyr det at eksemplar av e-bøker som er solgt med rettighetshaverens samtykke ikke kan «videreselges». Av den grunn vil ikke leveringsplikten til forhandlere av e-bøker etter forslaget § 6 annet ledd ha de ønskede virkninger idet «videresalget» til sluttkunder i alle fall vil kreve en lisens. Men allerede leveringsplikten i seg selv er problematisk både for e-bøker og papirbøker, og heller ikke for papirbøker vil konsumpsjonsregelen i § 27 slå inn fordi eksemplarene ikke vil være solgt med rettighetshavernes samtykke.

For lydbøker er det all grunn til å tro at den rettslige situasjonen vil være den samme som for e-bøker – at distribusjon over nett vil anses som *overføring* til allmenheten. Dels reguleres lydbøker, på samme måte som e-bøker men i motsetning til dataprogrammer, av opphavsrettsdirektivet, og også den øvrige begrunnelsen som EU-domstolen har for å la

nettomsetning av e-bøker falle inn under overføringsretten.[4] Dette betyr at heller ikke lydbøker kan «videreselges» over nett uten lisens. Men i alle fall griper leveringsplikten etter lovforslaget § 7 tredje ledd inn i eneretten til overføring til allmennheten, og det må tas stilling til om det er rettslig grunnlag for å ha en slik regel. Her diskuteres, i tråd med mandatet, i første rekke den foreslåtte leveringsplikten til *bibliotek*.

Det kan først være grunn til å ta for seg adgangen til digitalt utlån av lydbøker etter dagens regler. I norsk rett er det i utgangspunktet konsumpsjonsreglene i åvl. § 27 som gir bibliotekene rett til utlån. For papirbøker innebærer det at eksemplarer som er solgt med rettighetshaverens samtykke kan lånes ut i biblioteker. Det betyr på den annen side at eksemplarer som bibliotekene har fått tilgang til uten rettighetshavernes samtykke, f.eks. på grunnlag av avleveringspliktloven, ikke kan lånes ut.[5] Når det gjelder digitale bøker, det vil si både e-bøker og lydbøker, tilsier EU-domstolens dom i sak C-174/15 *VOB* at de omfattes av opphaverens *enerett* til utlån etter utleie- og utlånsdirektivet (dir. 2006/115/EF) art. 1. Samtidig åpner EU-domstolen i den saken for at statene kan gjøre unntak fra eneretten etter direktivet art. 6. Saken gjaldt direkte e-bøker, men også her tilsier EU-domstolens resonnementer at det tilsvarende gjelder for lydbøker. Den modellen EU-domstolen aksepterte i VOB-dommen var en såkalt «utlån per eksemplar-modell», som for e-bøker simulerte tilsvarende situasjon som for papirbøker, nemlig at ett eksemplar gir grunnlag for ett utlån med tilsvarende nedlasting på brukerens datamaskin, og der tilgangen til eksemplaret forsvinner etter endt utløpsperiode. Det er mulig det er noe tilsvarende departementet forestiller seg når det både i lovforslaget og i høringsnotatet «eksemplarer av digitale lydbøker til enkeltsalg i digitale abonnementstjenester». Uten uttrykkelig forklaring og kobling til opphavrettsreglene er det imidlertid ikke helt lett å skjønne hva man har tenkt seg. Men *VOB*-dommen gir etter min mening grunnlag for å ha bestemmelser om digitalt utlån av lydbøker som simulerer situasjonen for utlån av papirbøker.

Dermed er det ikke sagt at forslaget til boklov § 7 tredje ledd er i samsvar med opphavsrettsreglene. Som sagt er det konsumpsjonsreglene i åndsverkloven § 27 som i dag gir grunnlag for utlån av papirbøker. I proposisjonen til åndsverkloven uttaler departementet at

[4] En annen sak er at jeg ikke nødvendigvis finner EU-domstolens argumenter i så henseende så overbevisende, jf. Ole-Andreas Rognstad, «Videresalg av e-bøker er ikke tillatt – EU-domstolens dom av 19. desember 2019», Nytt i privatretten 2020/1 s. 8–9 på s. 9.

[5] Jf. Ole-Andreas Rognstad, *Spredning av verkseksemplar*, Oslo 1999 s. 287. Men elektroniske eksemplar fremstilt på grunnlag av et avleveringspliktig eksemplar kan gjøres tilgjengelig på terminaler i bibliotekenes egne lokaler, jf. generalforskriften til åndsverkloven § 10 første ledd bokstav c).

denne bestemmelsen vil kunne anvendes på digitalt utlån i overensstemmelse med kriteriene som EU-domstolen har oppstilt i VOB-dommen.[6] Dette må antas å gjelde på tross av EU-domstolens dom i *Tom Kabinet,* og innebære at digitalt utlån av e-bøker og lydbøker i offentlige biblioteker kan skje selv om videresalg fra forhandlere ikke er tillatt. Like fullt forutsetter åndsverkloven § 27 at eksemplarene som skal lånes ut er solgt med rettighetshavernes *samtykke*. Det vil ikke være tilfellet hvis eksemplarene lånes ut på grunnlag av en bestemmelse om leveringsplikt slik forslaget til boklov § 7 tredje ledd innebærer. Utlån her må i så fall skje i strid med åvl. § 27, noe som bør kreve en lovendring ut over det forslaget § 7 tredje ledd innebærer. Det fremstår som lite sannsynlig at Kulturdepartementet har tenkt ordentlig over den situasjonen.

Spørsmålet er like fullt om det er mulig å innføre en slik regel uten å komme i konflikt med EU/EØS-reglene. Etter min oppfatning er det tvilsomt på bakgrunn av *VOB*-dommen. I utgangspunktet slår EU-domstolen fast det motsatte, nemlig at konsumpsjonsregelen i opphavsrettsdirektivets art. 4(2) ikke gjelder for utlån. Det tilsier som utgangspunkt at det må inngå lisensavtaler for at digitalt utlån kan skje.[7] EU-domstolen aksepterte likevel at statene kunne kreve som betingelse for utlån at eksemplarene som lånes ut er solgt med rettighetshaverens samtykke, med henvisning til at en slik betingelse ivaretar rettighetshaverens interesser i tilstrekkelig grad.[8] Om interessene er ivaretatt i situasjoner der det gis en lovbestemt plikt til levering av digitale eksemplar, er et annet spørsmål. Det må i så fall argumenteres for det opp mot betraktningene i VOB-dommen, og det er ikke gjort i høringsnotatet til ny boklov. Det ligger en viss motbakke også i at den uttømmende unntakslisten i opphavsrettsdirektivet neppe gir grunnlag for en leveringsplikt for lydbøker. Bestemmelsen i direktivets art. 9 som sier at direktivet ikke griper inn i regler om pliktavlevering og konkurranseregler, har overskriften «fortsatt anvendelse av andre lovbestemmelser» og gir neppe grunnlag for innføring av nye regler av den art som foreslås. Her kommer også den såkalte «tretrinnstesten» som både er nedfelt i opphavsrettsdirektivet art. 5(5) og andre internasjonale konvensjoner inn og krever bl.a. at avgrensningsregler ikke kommer i konflikt med rettighetshavernes legitime interesser.

[6] Prop. 104 L (2016–2017) s. 128. Se også Ole-Andreas Rognstad, *Opphavsrett*, 2. utgave, Oslo 2019 s. 208.
[7] Jf. Generaladvokatens uttalelse avsnitt 85, der det fremheves at opphavsrettsinteressene er tilstrekkelig ivaretatt der rettighetshaveren samtykker til utlån.
[8] Dommen avsnitt 64, med henvisning til Generaladvokatens uttalelse avsnitt 85.

Det er mao. mange forhold som må vurderes her, og det bør forutsettes at departementet går inn i disse spørsmålene forut for en eventuell lovproposisjon.

Krav om benyttelse av normalkontrakter ved bokomsetning

Lovforslaget § 4 annet ledd inneholder en fullmaktsbestemmelse for departementet til å gi «forskrift om særlige tilfeller der normalkontrakter skal anvendes». Uttrykket «skal» indikerer at forskriftene kan pålegge aktørene i markedet for bokomsetning å benytte normalkontraktene som er fremforhandlede standardkontrakter utarbeidet av forleggerforeningen på den ene siden og diverse forfatterforeninger mv. på den annen. Det underbygges av uttalelsene i høringsnotatet om at det «etter departementets vurdering [er] ønskelig at normalkontrakter tas i bruk som standard for alle aktører, da dette vil bidra til å oppfylle lovens formål» og at 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». Det sies også at «[p]ålegg om bruk av normalkontrakter vil innebære at også de aktørene som ikke har deltatt i kontraktsforhandlinger om normalkontrakter, må ta i bruk avtalen». Samtidig understrekes det at «[e]n slik form for regulering må derfor særlig vurderes i lys av avtalefrihetsprinsippet og konkurranserettslige regler».[9] Det kan synes som man her legger opp til at forholdet til avtalefriheten og konkurranseretten skal vurderes av departementet i forbindelse med vedtakelsen av forskrifter. Etter min mening bør lovgiveren, med andre ord Stortinget, ta stilling til de avtalerettslige og konkurranserettslige implikasjonene av dette forslaget. Vurderingen bør med andre ord foretas i selve lovprosessen og ikke delegeres til forvaltningen.

I tillegg vil jeg her særlig bemerke at reguleringen også må vurderes opp mot opphavsrettslige regler. Ettersom lovforslaget innebærer en fullmaktsbestemmelse, er det ikke klart hva den nærmere reguleringen vil gå ut på, men det må være opplagt at en kontraheringsplikt basert på normalkontraktene vil gripe inn i opphavernes (forfatternes) enerett etter åvl. § 3. Men også en plikt til å benytte normalkontrakter ved inngåelse av forfatterkontrakter vil i realiteten kunne innebære en kontraheringsplikt. For eksempel forutsetter normalkontrakten for skjønnlitteratur at forfatteren overdrar til forlaget eneretten til nærmere bestemte utnyttelsesformer. Pålegg om å benytte normalkontrakter innebærer i slike situasjoner et inngrep i eneretten i den forstand at man fratas mulighetene til å kunne bestemme hvilke

[9] Høringsnotatet s. 29.

rettigheter som nærmere skal overdras. Allerede av denne grunn vil forskrifter som pålegger aktørene å benytte normalkontrakter stå i et anstrengt forhold til opphavsretten, og jeg kan vanskelig se at det er grunnlag i opphavsrettsdirektivet for den type innskrenkninger i rettigheter som det her er tale om. Det er også grunn til å stille spørsmål ved om et pålegg om å benytte normalkontrakter alltid vil medføre et rimelig vederlag, slik intensjonen bak forskriftsbestemmelsen synes å forutsette og som fremstår som en forutsetning for forslaget. Selv om intensjonene også her synes gode, stiller jeg meg tvilende til om innføringen av den er egnet til å oppnå formålet bak den, og jeg mener også at den står i et tvilsomt forhold både til åndsverkloven § 3 og til § 69 om opphavernes krav om rimelig vederlag.

Konklusjon

Slik jeg vurderer det står forslaget til boklov på flere punkter i et anstrengt forhold til åndsverkloven og internasjonale opphavsrettsregler, særlig EU- og EØS-reglene. Det gjelder både reglene om leveringsplikt i lovforslaget §§ 6 og 7 og forslaget som impliserer at aktørene kan pålegges å benytte normalkontrakter (§ 4 annet ledd). Det er påfallende at høringsnotatet overhodet ikke problematiserer forholdet til opphavsretten. Betraktningene ovenfor understreker at det er all grunn til det, og impliserer at det må foretas grundige vurderinger av de forholdene som her er påpekt i den videre lovprosessen.

Oslo, 14. november 2022

Ole-Andreas Rognstad

FEDERATION OF EUROPEAN PUBLISHERS
FÉDÉRATION DES ÉDITEURS EUROPÉENS

Chaussée d'Ixelles, 29 b4
1050 Brussels, Belgium

T +32 2 770 11 10
www.fep-fee.eu

Transparency Register
N° 3985 41467-53

Brussels, 4 November 2022

Subject: FEP resolution concerning the Norwegian Book Act

The Federation of European Publishers gathered for its General assembly in Brussels on 3 & 4 November has adopted the following resolution

Digital books (both audio and ebooks) have gained substantial readership during the pandemic, especially in the Nordic countries. Bookshops and subscription services are offering readers access to thousands of audio and ebooks.

In Norway, a proposal for a Book Act has recently been put forward by the Norwegian Ministry of Culture. The Norwegian Publishers Association is generally happy with the proposal as it codifies the right to have a fixed book price and other positive provisions. However, among the provisions of the law that would distort competition for market players such as bookshops and subscription services, the Ministry proposes that the obligation to deliver books to the bookshops should also apply to delivering digital (including audio) books to public libraries.

The CJEU VOB case (C174/15) has established that member States are entitled to apply conditions before a library is allowed to e-lend a book. In the European Union the rule is that e-lending is well functioning via licensing, and the terms of conditions are agreed between rightholders and libraries, in order to ensure fair competition between bookshops and libraries. This is essential as digital lending has a significant impact on book and audio book sales. An obligation for delivery to libraries, as currently proposed in the Norwegian Book Act, would be in direct contradiction with EU case law and the three-step test of the Berne Convention.

In Europe, it is considered that 2 titles out of 10 make a profit and some 5 lose the publisher money. Yet, as we are not talking of just a product or a service, but of cultural offerings, it is sensible that the profitable books help to finance the less profitable ones. Therefore, individual sales in bookshops, representing most of the revenues of authors and publishers, are essential for the viability of the sector. If this was no longer the case, then cultural diversity would be seriously affected.

eBooks and audiobooks are services, as recognised by tax law and the CJEU Tom Kabinet case (C263/18), and the concept of exhaustion of the distribution right does not apply to them. There is good reason for this distinction. It is evident that access to eBooks and audio books is quite different to visiting a physical library or a bookshop to access printed books. Studies in several European countries have shown that overly broad access of eBooks (and audiobooks) for free through libraries significantly affects the market of both printed and digital books.

The proposed change would place an unacceptable and unjustified burden on Norwegian publishers and the whole book sector including authors. Licences between libraries and publishers (on behalf of the authors) are the best way to enable libraries to lend digital

books without seriously damaging the bookselling market.

We therefore call on the Norwegian Ministry of Culture to revise its proposal and to let the sector find balanced solutions that will benefit all; authors, publishers, booksellers, libraries and most importantly, the readers.

The Federation of European Publishers represents 29 national publishers associations in Europe and is the voice of European publishing, a sector worth some 23.6 billion euros and publishing more than half a million new books for Europe.