

Saksfremlegg

Arkivreferanse: 2022/45946-2
Saksbehandler: Britt Ellingsdalen
Avdeling: Seksjon for allmenn kultur

Høringssvar - forslag til ny lov om omsetning av bøker

Sakens gang

Saksnummer	Møtedato	Utvalg
		Fylkesrådet for funksjonshemmede
		Eldrerådet
		Regional-, kultur- og næringsutvalget
		Fylkesutvalget

Vedlegg:

- 1 Høringsbrev fra departementet
- 2 Forslag til lov om omsetning av bøker
- 3 Høringsnotat - forslag til lov om omsetning av bøker

Sammendrag

Kultur- og likestillingsdepartementet har sendt ut forslag til ny boklov på høring.

Lovens formål er å legge til rette for bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur og å sikre god tilgjengelighet til litteraturen for alle i Norge. Loven skal også ivareta forfatter- og leserinteresser og legge til rette for et mangfold av aktører, bidra til å fremme kultur- og kunnskapsformidling og styrke skriftkulturen på bokmål, nynorsk og de samiske språkene (Bokloven, §1).

Ny boklov vil lovfeste allerede eksisterende samarbeid i litteraturbransjen. I tillegg foreslås det tiltak som tar sikte på å sikre økonomien spesielt for de mindre aktørene. Dette gjelder både forfattere av litteratur som ikke har stort salg, de mindre forlagene og de selvstendige bokhandlerne. Loven vil tillate prissamarbeid for å gi forutsigbare rammevilkår på tvers av bransjer og aktører. Dette gjøres med utgangspunkt i kulturpolitiske målsettinger, og for å sikre produksjonen av norsk og samisk litteratur.

Fylkesdirektørens vurderinger og forslag til høringssvar er utarbeidet med utgangspunkt i fylkeskommunens ansvarsområder, og spesielt med tanke på bibliotekfeltet og de videregående skolene.

Overordnet støtter fylkesdirektøren forslaget til ny boklov med noen merknader. Det redegjøres nærmere for merknadene under vurderingsdelen av saken.

Fylkesdirektørens innstilling

Rogaland fylkeskommune gir høringssvar til ny boklov i tråd med vurderingene i saksfremlegget.

Håkon Schwalb
kst. fylkesdirektør

Rune Thele
avdelingssjef

Bakgrunn for saken

Fylkeskommunen er invitert til å gi høringsuttalelse til ny boklov i brev fra Kultur- og likestillingsdepartementet, datert 18.08.2022, med høringsfrist 18.11.2022. Loven skal ta over for Bokavtalen (tidligere bransjeavtalen) som i dag regulerer samarbeidet mellom forlag og bokhandel, og vil blant annet erstatte forskrift 19. desember 2014 nr. 1716 om unntak fra konkurranseloven §10 for samarbeid ved omsetning av bøker. Mens Bokavtalen er en avtale mellom to store aktører i bransjen, Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen, vil bokloven gjelde for alle aktører, og den vil gjelde bøker i alle formater, også e-bøker og digitale lydbøker.

Problemstilling

Utvalget skal ta stilling til hva Rogaland fylkeskommune skal mene om forslag til ny boklov.

Saksopplysninger

Bokloven er en lov som påvirker alle deler av litteraturfeltet, og også alle deler av utdanningssektoren. Den vil også virke inn på mer allmenne tema som demokratiske rettigheter og mulighet for tilgang til kunnskap uavhengig av sosial og økonomisk status.

Lovens formål er å legge til rette for bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur og å sikre god tilgjengelighet til litteraturen for alle i Norge. Loven skal også ivareta forfatter- og leserinteresser og legge til rette for et mangfold av aktører, bidra til å fremme kultur- og kunnskapsformidling og styrke skriftkulturen på bokmål, nynorsk og de samiske språkene (Bokloven, §1).

For å oppnå dette, foreslår utvalget å lovfeste en rekke markedsregulerende tiltak:

- **Fastpris på bøker** i 12-18 måneder fra første gang tittelen utgis av en norsk leverandør. Målet med tiltaket er å sikre en mer forutsigbar inntjening for bokbransjen (forfattere, forlag, forhandlere), i tillegg til å sikre like vilkår for kundene uavhengig av bosted. En lengre, mer omfattende fastprisperiode vil medføre at populære titler blir dyrere for forbrukerne, fordi det vil ta lengre tid før bøkene kommer på salg. Boklovsutvalget mener at fordelene med fastpris er større enn ulempene.
- **Normalkontrakter** – gir forlagene mulighet til å samarbeide om felles honorar- og provisjonssatser for forfattere, illustratører og oversettere. Målet med tiltaket er en mer forutsigbar økonomi for forfattere, illustratører og oversettere.
- **Skaffeplikt for bokhandlere** - alle bokhandlere skal ha plikt til å skaffe kundene sine alle bøker som er utgitt av et norsk forlag. Målet med tiltaket er å sikre et likt litteraturtilbud til lesere i hele landet.
- **Leveringsplikt for forlagene** - alle forlag skal ha plikt til å levere sine bøker til alle forhandlere. Målet med tiltaket er å sikre et likt litteraturtilbud ut til hele landet ved å gi like betingelser for alle bokhandlere, uavhengig av kjedetilhørighet og eierforhold.

- **Regulering av det voksende lydbokmarkedet**, i form av tilbuds og leveringsplikt for enkeltsalg av lydbøker. Målet med tiltaket er å sikre forbrukere enkel tilgang til lydbøker uavhengig av hvilken strømmetjeneste de bruker, og forhindre at lydmarkedet undergraver forfatter- og forlagsøkonomien.

I dag er mange av disse tiltakene forankret i Bokavtalen. Bokavtalen (tidligere Bransjeavtalen) har eksistert siden 1962, og er en avtale mellom Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen, som kun gjelder deres egne medlemmer. Forslaget til ny boklov tar inn de grunnleggende prinsippene fra Bokavtalen, slik at de samme reglene skal bli gjeldende for hele bransjen.

Høringsnotatet fra departementet (vedlegg 3) slår fast at det norske litterære systemet i all hovedsak fungerer godt, og har vist seg sterkere i møte med endringer i markedet enn det som er tilfelle i mange andre land:

Norge har en litteratur som er mangfoldig, bred og suksessrik. Norge er et av de landene i verden hvor det leses mye i forhold til befolkningstallet. Det er i hovedsak norsk litteratur som leses, og norske utgivelser oversettes til andre språk i en grad som langt overstiger det befolkningstallet skulle tilsi (Høringsnotatet, s. 7).

Samtidig er det store endringer i bokmarkedet som følge av digitalisering og globalisering. På eiersiden blir norske forlag i stadig større grad eid fra utlandet, bokhandlerne sentraliseres og domineres nå av de to kjedene Ark og Norli, som i sin tur er helt eller delvis eid av store forlagshus. Denne utviklingen oppleves å true formålet om bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur og god tilgjengelighet til litteratur i hele landet.

Nettbokhandel og ikke minst strømming av lydbøker har ført til nye forbruksmønstre, og helt nye rammebetingelser for bokhandlerne. Salg av papirbøker er fortsatt høyt i Norge, men går nedover, spesielt blant unge, mens lydmarkedet som tidligere var marginalt, øker ekspansivt. Forleggerforeningens bransjestatistikk for 2021 oppgir 8,2 millioner lyttinger i strømmetjenester i 2021 mot 2 millioner i 2017. På samme måte som i musikkbransjen, ser man at det blir mindre penger til forfatterne i strømmeøkonomien enn ved salg av bøker på papir. En fysisk innbundet bok genererer om lag seksti kroner i inntekt for en forfatter, mens strømming av den samme boken som lydbok genererer om lag ti kroner. Strømmetjenestene medfører også store endringer for oss som lesere:

Særlig for lydbøker ser vi en utvikling hvor innhold utelukkende er tilgjengelig i en strømmetjeneste, og det finnes i liten grad funksjonelle muligheter for å kjøpe bøker uten å tegne seg som abonnement for tjenesten (Høringsnotatet, s. 13).

Tilgangen til lydbøker har vært en stor utfordring for bibliotekene etter at strømmetjenestene overtok markedet. Høringsnotatet til Bokloven framhever bibliotekene som en viktig del av bokøkonomien, og understreker bibliotekenes rolle som formidler av mangfold og bredde i norsk litteratur. Dette er felt som også framheves i bibliotekenes egen formålsparagraf i *Lov om folkebibliotek* der det enkelte bibliotek skal legge vekt på kvalitet, allsidighet og aktualitet i sine tilbud.

Bokloven vil være en viktig pilar i det videre arbeidet med å oppfylle bibliotekenes formålsparagraf, og spesielt aktuell for bibliotekene er forlagenes plikt til å tilby og levere digitale lydbøker.

Fylkesdirektørens vurderinger

Fylkesdirektørens vurderinger og forslag til høringssvar er utarbeidet med utgangspunkt i fylkeskommunens ansvarsområder, og spesielt med tanke på bibliotekfeltet og de videregående skolene.

Fylkesdirektøren støtter forslaget til ny boklov med følgende merknader:

Overordnet

Det er positivt at Bokloven har som mål å sikre en bred og mangfoldig litteraturproduksjon i Norge, og at loven er innrettet slik at den støtter mest mulig opp om de mindre aktørene. En lengre fastprisperiode som også omfatter digitale lydbøker, mulighet for å samarbeide om normalkontrakter for forfattere, illustratører og oversettere, skaffeplikt for bokhandlere og leveringsplikt for forlag er tiltak som vil gi en mer forutsigbar forfatterøkonomi. Tiltakene vil samtidig sikre at et bredt utvalg av norske utgivelser blir tilgjengelig i hele landet. Lovforslaget sikter mot mangfold også i forlagsleddet, og vil gjøre det lettere for mindre forlag å komme på markedet med sine produkter.

Lovens virkeområde (§3)

Lærebøker for grunn- og videregående skole inngår ikke i §3 *Lovens virkeområde*. I dag må privatister som ikke får bøker via skolen, kjøpe bøker til en uforholdsmessig høy pris. Det bør tas grep for å sikre tilgangen til bøker for elever som ikke er inkludert i et skoleløp, enten via bibliotekene eller ved en prisregulering.

Det er positivt at lovforslaget innebærer skaffe- og leveringsplikt for lærebøker i høyere utdanning uavhengig av format. Markedet for lærebøker i høyere utdanning utvikler seg mer mot abonnementstjenester hvor man som følgetjeneste til læremiddel får tilgang på digitale utgaver av lærebøker. Dette er en ugunstig utvikling sett fra folkebibliotekenes side, fordi en utvidet bruk av abonnementsordning undergraver den allmenne tilgangen til kunnskap også for innbyggere som ikke er i utdanning. Det er derfor ønskelig at fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning inngår i lovens virkeområde slik lovforslaget legger opp til.

Plikt til å skaffe og levere e-bøker (§6)

Plikten til å skaffe og levere e-bøker omfatter forlagenes plikt til å levere lagerførte bøker til bokhandel og bokhandlernes plikt til å skaffe bøker på direkte bestilling fra sluttkunde. Departementet skal ifølge §6 gi ulike forskrifter for arbeidet med e-bøker.

I den forbindelse mener fylkesdirektøren at det bør vurderes å ta inn et eget punkt under §6 om en forskrift for samhandling med bibliotekene, der leverandørenes ansvar for å levere e-bøker også til bibliotekene understrekes, samt en forskrift som skisserer en pris- og utlånsmodell for e-bøker i bibliotek.

Disse forskriftene bør også omfatte e-bøker som inngår i en eventuell abonnements-tjeneste for høyere utdanning.

Dette oppleves som et problematisk felt å manøvrere i for bibliotekene i dag fordi det er kostnadskrevenende og til dels vanskelig å skaffe e-bøker, særlig fra fagfeltene innenfor forskning og høyere utdanning. Det er en demokratisk rettighet å få tilgang på fag- og forskningslitteratur også for de som ikke er del av et studieløp eller akademisk ansatte. Denne rettigheten er i ferd med å smuldre bort når fag- og forskningsbibliotekenes e-bøker kun er tilgjengelige for studenter og ansatte.

Plikt til å tilby og levere digitale lydbøker (§7)

Fylkesdirektøren støtter departementets forslag om leveringsplikten for lydbøker (§7), og at den også skal gjelde for levering av lydbøker til folkebibliotek.

Dagens innkjøpsmodell for bibliotek bygger på lisenser, ikke eksemplarsalg, en ordning som ikke gir bibliotekene mulighet til å bygge opp egne samlinger av lydbøker. I tillegg koster et utlån av en e-lydbok mer enn tre ganger så mye som et gjennomsnittlig utlån. I 2021 betalte bibliotekene i Rogaland i snitt kr 35 per utlån av digitale lydbøker, mens snittprisen for alle utlån totalt (mediebudsjett/totalt utlån) var kr 10,-. Dette fører til et uoversiktlig og mangelfullt tilbud til lånere, som opplever at bøker dukker opp og forsvinner fra den ene dagen til den andre. Det dårlige tilbudet rammer spesielt brukergrupper med liten kjøpekraft, som barn og ungdom fra hjem som ikke abonnerer på strømmetjenester for e-bøker. Slik markedet fungerer i dag, er lydbøker i realiteten svært lite tilgjengelig for disse gruppene.

Det bør utarbeides en forskrift om gjennomføring av forhandlernes, abonnements-tjenestenes og leverandørenes plikter knyttet til leveranse av digitale lydbøker til privatkunder og bibliotek. Forskriften bør sette føringer for hvordan bibliotekenes tilbud kan utfylle og ikke konkurrere med strømmetjenestene, slik at man både kan sikre lønnsomheten i markedet, oppfylle bibliotekenes formålsparagraf om kvalitet, allsidighet og aktualitet i bibliotektilbudet og imøtekomme Boklovens formål om å sikre god tilgjengelighet til litteraturen for alle i Norge.

Konklusjon

Fylkesdirektøren tilrår at Rogaland fylkeskommune gir et høringssvar til ny boklov i tråd med vurderingene i saken.

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.