

HØRINGSSVAR - FORSLAG TIL LOV OM OMSETNING AV BØKER (BOKLOVEN)

Vi viser til departementets høringsbrev av 18.08.2022 om høring av forslag til lov om omsetning av bøker (bokloven), og vil med dette gi vårt høringssvar. Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO) er en fagforening og interesseorganisasjon med rundt 5000 medlemmer, som skriver og oversetter alle former for faglitteratur og sakprosa.

Overordnet er vi svært positive til at regjeringen vil fremme et forslag om boklov for Stortinget. Kommentarene som her følger, vil bli gitt fortløpende i samsvar med rekkefølgen i høringsnotatet og med henvisning til korresponderende paragrafer i lovforslaget.

4.1 Lovens formål – § 1

NFFO støtter forslaget til formålsparagraf med den utvidelsen at den også omfatter bøker på de nasjonale minoritetsspråkene kvensk, romani og romanes, slik Språkrådet også tar til orde for. For øvrig er vi enige i at tilrettelegging for bredde, mangfold, kvalitet og tilgjengelighet må vektlegges som overordnede begrunnelser for bokloven. Vi er også glade for at forfatter- og leserinteresser fremheves som sentralt, og at litteraturens rolle i kultur- og kunnskapsformidlingen og for skriftkulturen er så tydelig poengtert.

4.2 Definisjoner – § 2

NFFO støtter forslaget om å definere sentrale begreper som brukes i bokloven. Vi er særlig opptatt av at begrepet «bok» treffer godt, og mener det bør knyttes tettere opp mot åndsverklovens definisjon av åndsverk enn i forslaget som foreligger. Vårt forslag til definisjon er som følger:

«En bok er en utgivelse av et litterært verk av enhver art, som er uttrykk for original og skapende åndsinnset. En bok er et skriftlig utformet åndsverk som kan eksistere i flere utnyttelsesformer, både analoge og digitale. Innlest parallellutgave av et skriftlig verk omfattes av loven.»

Begrepet «utnyttelsesform» brukes i dagens normalkontrakter mellom foreningene i bransjen. Ved å innføre dette også i definisjonen av bok i loven, tas kjent terminologi i bruk, og det blir tydeligere at utgangspunktet alltid er det skriftstykket som boken (les: åndsverket) utgjør, men at dette er utnyttet på ulike måter. Vi mener vårt forslag til definisjon også inkluderer intensjonen bak å definere begrepet «tittel» senere i paragrafen, og at dette dermed blir overflødig. Det samme gjelder begrepet «publiseringsformat», som brukes senere i lovteksten, uten å være definert. Vi har ikke gjennomgående kommentert hvordan vårt forslag til definisjon av «bok» vil slå ut i de ulike paragrafene av lovforslaget.

I vårt forslag til bokdefinisjon, vektlegges i tillegg bøkens bidrag til skriftkulturen, slik formålsparagrafen peker mot. Vi er enige med departementet i at det må trekkes en grense mot podkast og andre lydprodukter som ikke kan sies å være bøker i egentlig forstand, med mindre de er innleste parallellutgaver. Departementet må imidlertid følge med på

utviklingen i denne delen av markedet, og fortløpende vurdere hvor grensen mellom bok og andre ytringsformer skal gå. Det er for eksempel ikke vanskelig å se for seg en utvikling der stadig flere oversettelser av bøker til norsk først kommer i lydbokversjon, og deretter – kanskje – i skriftlig form. Det vil være uheldig om slike utgivelser blir regulert på en annen måte enn andre.

Vi registrerer også at departementet i høringsnotatet veksler mellom begrepene lærebok og læremiddel. I Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger, er digitale læremidler definert som nettbaserte redskaper som kan brukes i det pedagogiske arbeidet, og som er utviklet med hensikt å støtte læringsaktiviteter. Vi tror ikke det trengs en egen avklaring av dette skillet i selve loven, siden lærebok i seg selv dekkes av definisjonen av en bok. Men vi foreslår at departementet presiserer forskjellen i proposisjonen der lovforslaget fremmes.

Til sist i dette avsnittet vil vi foreslå at begrepet «bibliotek» defineres i loven, siden bibliotekene også er en aktør i det litterære kretsløpet og begrepet brukes flere ganger i de påfølgende paragrafene. Vi har ikke et konkret forslag til en slik definisjon.

4.3 Lovens virkeområde – § 3

NFFO støtter forslaget til alternativ 1 i § 3 som omhandler lovens virkeområde, slik at lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet omfattes av bokloven. Vi mener dette er vesentlig for å nå formålet med loven.

Ved å inkludere akademiske lærebøker og fagbøker i loven, vil den både bidra til at det kan skrives bøker på norsk i alle fag, og sørge for at prisen på pensumbøker ikke blir styrt for mye av hvor mange studenter som faktisk tar faget. Dermed blir det ikke dyrere å velge å studere små enn store fag. Bokloven vil også legge til rette for at pensumlitteratur finnes både som trykte bøker og e-bøker, noe som er i tråd med hva studentene ønsker og hva forskningen viser sørger for best læringsutbytte. En boklov vil i tillegg medvirke til at studenter får tilgang på norskspråklige lærebøker som koster det samme, uavhengig av om de studerer i en stor by eller på et lite tettsted. Fastprisen, som er det mest sentrale elementet i bokloven, vil gjennom å gi et forutsigbart inntektsgrunnlag i en periode, legge til rette for at vi fortsatt har et godt utbygd bokhandlernet ved utdanningsinstitusjoner over hele landet. Bokhandelen må anerkjennes som en svært viktig del av den akademiske offentligheten, ved at den utvider perspektiver og styrker den akademiske kulturen som studenter og ansatte i universitets- og høgskolesektoren tar del i.

Inkludering av lærebøker og fagbøker i bokloven vil også være i tråd med den nye språklovens formål om å styrke norsk som et samfunnsbærende språk som skal kunne brukes på alle områder, inkludert academia. Vi viser her blant annet til høringsvaret fra Språkrådet. En boklov vil dessuten være ett av flere virkemidler som kan bidra til nødvendig rekruttering av faglitterære forfattere som skriver på norsk. Å skrive lærebøker er en tidkrevende prosess, som ofte går over flere år, og som forfattere i langt de fleste tilfeller ikke får frigitt tid til å gjøre innenfor rammen av stillingen de har. De må andre ord skrive slike bøker på fritiden. En analyse av Forleggerforeningens salgsstatistikk for norske lærebøker de siste årene, viser at den personlige fortjenesten til en forfatter for en bok

tilsvarer rundt 10 000 kroner i årlig inntekt over en femårsperiode. Uten fastprisen ville dette beløpet trolig vært enda lavere.

En boklov er også bra for utviklingen av skriftkulturen og kunnskapsformidlingen i samfunnet. Kunnskapsdepartementet mottok tidligere i år en offentlig utredning om akademisk ytringsfrihet (NOU 2022:2), der det påpekes hvor viktig det er å knytte storsamfunnet og academia tettere sammen, og at formidling av forskning på ulike måter har stor betydning for den offentlige samtalen. I tillegg til lærebøkene, foregår en viktig del av kunnskapsformidlingen i Norge gjennom fagbøkene som skrives av akademikere for ulike yrkesgrupper. Disse har en uvurderlig betydning for videreutviklingen av de forskjellige profesjonene, fra jurister via sykepleiere til ingeniører. I denne sammenhengen vil vi også uttrykke enighet med departementet i at det er vanskelig å trekke tydelige skiller mellom ulike typer faglitteratur. En innføringsbok i et fag kan ofte være interessant for det allmenne publikum, og en såkalt profesjonsbok kan fungere ypperlig som kunnskapsformidling i et større marked enn det rent akademiske. Vi registrerer at flere hørings svar fra folkebibliotekene også peker på dette, og folkebibliotekene er en instans som må lyttes til når det gjelder hva lesere over hele landet ønsker av tilgang på litteratur. Vi henviser her også til lovforslagets overordnede formål om å fremme norsk litteratur, skriftkultur og kultur- og kunnskapsformidling. Akademiske bøker hører utvilsomt hjemme her.

Alternativet om å holde bokgruppe 2 utenfor bokloven, er særlig begrunnet med at nye lærebøker og fagbøker i et slikt tilfelle kan prises fritt og lettere inngå i digitale abonnements tjenester rettet mot studenter. Vi kan ikke se at slike løsninger i seg selv vil gi et større utvalg av oppdatert faglitteratur på norsk i store og små fag, og synes det er mer urovekkende om ønsket om et slikt tilbud skal trumfe alle de andre positive effektene bokloven vil gi, og som vi har vist over. Vi støtter på dette punktet markedsanalysen i Bokhandlerforeningens hørings svar, og mener en godt utviklet norsk faglitteratur vil stå seg i den eventuelle konkurransen mot internasjonale utgivelser.

4.4 Samarbeid om normalkontrakter mellom forfatter/oversetter og forlegger – § 4

NFFO støtter forslaget om at samarbeid om normalkontrakter hjemles i loven. Normalkontraktene er en viktig del av det norske litterære systemet, og er i seg selv et sentralt virkemiddel for å sikre bredde og mangfold i norsk litteratur. For forfattere og oversettere er normalkontraktene med på å gi tydelige regler for rettighetsoverdragelse av åndsverk og en viss forutsigbarhet med tanke på mulige inntekter. Betydningen av normalkontraktene kan derfor neppe overdrives. Vi støtter at også illustratører som skapere av selvstendige åndsverk, gis anledning til å forhandle om normalkontrakt.

Vi ber departementet presisere at samarbeid og bruk av normalkontrakter også er tillatt for boktyper som ikke måtte omfattes av loven. Dette gjelder i første rekke bøker i grunnutdanningen, men også fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning dersom alternativ 2 i forslaget til § 3 blir valgt. Vi kan ikke se at det foreligger grunnlag for forskjellsbehandling for disse boktypene. Vi mener uansett at bruken av normalkontrakter vil være i tråd med Konkurranseloven § 10 (3), men dette kan med fordel presiseres også i bokloven.

Vi vil i tillegg uttrykke tilfredshet med at departementet vurderer normalkontraktene opp mot åndsverkloven § 69 om opphavers rett til rimelig vederlag. Vi imøteser ytterligere vurderinger av om det er litteraturpolitisk behov for å foreslå forskriftsregulering av anvendelsen av normalkontrakten. Det er imidlertid viktig at normalkontrakter ikke reguleres som den eneste måten en opphaver kan overdra rettigheter på. Faglitterære forfattere og oversettere kan ha ulike oppdrag der forskjellige typer avtaler kan være formålstjenlige og innfri kravet om rimelig vederlag, i tråd med åndsverkloven § 69.

4.5 Fastpris og unntak – § 5

NFFO støtter forslaget om at det skal settes fastpris på nye bøker, noe som er et helt grunnleggende prinsipp i bokloven. Videre mener vi at departementets alternativ 2, med en rullerende fastprisperiode på 18 måneder, er mest formålstjenlig. En felles fastprisperiode for alle utnyttelsesformer, som departementet legger opp til, må være lang nok til å sikre at alle utnyttelsesformer kan fases inn i markedet på en god måte. Isolert sett gir dagens system med egen fastpris for hver utnyttelsesform en større økonomisk forutsigbarhet for forfatteren, men vi tror likevel lovforslagets regulering vil gi en fleksibilitet som kan bidra med positive effekter for både forfatter og leser. Det er imidlertid viktig å følge nøye med på hvilke konsekvenser en slik endring fra dagens praksis medfører.

Lovforslaget hensyntar imidlertid ikke at billigbøker (pocket) må ses som en egen utnyttelsesform som ikke må utkonkurrere den innbundne primærutgaven. En løsning på dette kan være å ha et eget tillegg i paragrafen som presiserer at sekundære fysiske utnyttelsesformer skal ha en minimumsperiode i fastpris. Et forslag kan være å lovfeste at billigboka må ha en minste fastprisperiode på 9 måneder, uavhengig av når den kommer ut.

Vi er enige i forslaget om at bøker skal tilbys i digitale abonnementstjenester først etter at fastprisperioden er gått ut. Men også her er det viktig at departementet følger med på hvordan loven virker, særlig med tanke på lærebøker for høyere utdanning. 18 måneders fastprisperiode kan være i lengste laget for denne typen utgivelser, i første rekke fordi markedet i stor grad styres av to semesterstarter i året. Det er også verdt å påpeke at denne reguleringen forsinker en mulig inntektskilde for oversettere. I henhold til gjeldende normalkontrakt får nemlig oversetter salgsbasert royalty for strømming av lydbøker, og vederlag for slik utnyttelse inngår ikke i det opprinnelige engangshonoraret for selve oversettelsen. Vi tror likevel at oversettelser må reguleres på samme måte som øvrig litteratur for å sikre ønsket om bredde og mangfold i litteratur på norsk.

Departementets alternativ 1, med en felles fastprisperiode for alle utnyttelsesformer innenfor en tidsramme på 12 måneder, vil etter NFFOs mening være altfor kort til at reguleringen vil tjene hensikten. Dersom en slik varighet velges, må denne heller følge prinsippene i dagens unntaksforskrift, der hver utnyttelsesform har sin egen fastprisperiode. Bare slik kan alle utnyttelsesformene etableres i markedet på en god måte.

Selv om vi primært støtter departementets alternativ om 18 måneders samlet fastpris, er det vanskelig å forutse hvordan markedet vil reagere på dette alternativet sett opp mot 12 måneders fastpris for hver enkelt utnyttelsesform. Ganske sikkert ville de to slått forskjellige ut for forskjellige typer bøker. Som nevnt over, vil forutsigbarheten for forfatteren være større ved en regulering av hver utnyttelsesform for seg. Økt forutsigbarhet betyr imidlertid

ikke økt inntekt i seg selv, men er avhengig av hvor mange eksemplarer som faktisk selges i den enkelte utnyttelsesformen.

4.6 Unntak fra videresalgspris – rabatter til sluttkunde – § 5

NFFO støtter forslaget i siste avsnitt av § 5 om muligheten til å gi rabatter i særlige tilfeller. I høringsnotatet fremkommer det at dagens generelle adgang til å gi 12,5 % rabatt, tas bort. Vi støtter også dette. For å sikre formålets ambisjon om et mangfold av aktører, er det viktig å sørge for mest mulig likebehandling. Lovforslagets åpning for å gi «rabatter ved samtidig salg av ulike formater av samme tittel i fastprisperioden», virker også klokt. Særlig vil dette kunne virke positivt for lærebøker i høyere utdanning, der studentene kan ønske å veksle mellom ulike utnyttelsesformer av samme bok.

4.7 Plikt til å skaffe og levere bøker – § 6

NFFO støtter forslaget til § 6 om skaffe- og leveringsplikt for papirbøker og e-bøker, og mener dette er vesentlig for å sikre kunder lik tilgang til norske bøker i ulike kanaler og over hele landet. I et bokmarked med stadig nye aktører og et sterkt økende antall selvpublisister er det viktig at lovgiver legger til rette for likebehandling også når det gjelder tilgjengelighet av bøker. Lovfesting av skaffe- og leveringsplikten fremmer forfatter- og leserinteressene og lovens formål om bredde, mangfold og kvalitet. Størst mulig tilgjengelighet av bøker bidrar også til å fremme viktige samfunnshensyn som demokrati og en åpen samfunnsdebatt.

4.8 Plikt til å tilby og levere digitale lydbøker – § 7

NFFO støtter intensjonen i forslaget om plikten til å tilby og levere digitale lydbøker.

Når det gjelder forhandlere, synes vi det er en god løsning å innføre en regulering der digitale abonnementstjenester må tilby lydbøker i eksemplarsalg. Vi er enige i departementets vurdering av at dette vil legge til rette for en likebehandling av aktører uavhengig av eierskap, og virke positivt for både forfattere og lesere.

Vi er også enige i at befolkningen bør få tilgang til digitale lydbøker via de offentlige bibliotekene. Vi synes imidlertid ikke det bør innføres en forpliktelse for forlagene til å levere til bibliotekene på samme måte som til forhandlere. En leveringsplikt reiser for det første en rekke praktiske spørsmål knyttet til hvem som er forhandlingsparter, hvordan styrkeforholdet mellom disse partene er og hvilke vilkår man forhandler på bakgrunn av. For det andre er vi usikre på hvorvidt en generell leveringsplikt er forenlig med opphaveres enerettigheter og konsumpsjonsreglene i åndsverkloven § 27. Vi ber derfor departementet vurdere om særegne betingelser for bibliotekene heller kan innføres i form av spesielle abonnementsvilkår og/eller i rabattene som nevnes i § 5. Alternativt kan slike bestemmelser reguleres i forskrift.

4.9 Litteraturabonnementer – § 8

NFFO støtter forslaget til § 8 om at leverandører kan samarbeide om å tilby forhandlere forskjellige typer litteraturabonnement. Vi er enige med departementet i at slike abonnementer må ha som målsetning å sikre et bredest mulig utvalg av litteratur i flest mulig bokhandler, slik at tilgangen på bøker blir best mulig over hele landet.

4.10 Samarbeid om fellesnedsettelse – § 9

NFFO støtter forslaget til § 9 om at leverandør og forhandler kan samarbeide om fellesnedsettelse på bøker. Vi mener dette kan bidra til en viss grad av dynamikk innenfor et regulert marked.

4.11 Frakt og leveringsbetingelser – § 10

NFFO støtter forslaget om at departementet kan gi forskrift om felles standardbetingelser for betaling, frakt og levering ved bokomsetning. Slik kan departementet fortløpende vurdere om det oppstår behov for ytterligere regulering som bidrar til at fastprisen ikke blir uthult, som for eksempel en norsk variant av den såkalte Amazon-lovgivningen i Frankrike, der det forbyr gratis frakt for bestillinger under et visst beløp for å sikre at det amerikanske gigantselskapet ikke tar over det franske markedet.

4.12 Vilkår for forhandlinger mellom leverandør og forhandler – § 11

NFFO støtter forslaget om at avtaler regulert av loven ikke skal inneholde særlig gunstige vilkår basert på eierskap mellom leverandør og forhandler. Det er av vesentlig betydning at loven likebehandler små og store aktører på både forhandler- og leverandørsiden. Dette bør også inkludere strømmetjenestene. Departementet må kreve en åpenhet rundt strømmetjenestenes algoritmer for hvordan kundene blir eksponert for utvalg og presentasjon av titler, slik at ikke eierskap i flere ledd av verdikjeden misbrukes.

Loven må videre sikre stor grad av åpenhet og transparens, og sørge for at det ikke finnes skjulte markedsmekanismer som favoriserer noen aktører over andre. Et eksempel på dette er dagens såkalte markedsstøtte, som gjør at flere små og mellomstore forlag mener seg forfordelt, fordi den gir forlagene med størst økonomi muligheten til å kjøpe seg reklameplass og sentral plassering i bokhandelen. Forskjellsbehandling må unngås, med mindre det er svært gode begrunnelser for dette.

Sett fra et forfatter- og oversetterståsted, deler vi mange av departementets vurderinger av hvorvidt avanseregulering er riktig virkemiddel å ha med i bokloven. Slik dagens normalkontrakter er utformet, er det forskjeller mellom ulike sjangre og ulike utnyttelsesformer på om bokhandelrabatten får direkte konsekvens for opphaverens inntekt. Generelt er det imidlertid ingen tvil om at høye rabatter til bokhandlerleddet vil innvirke på økonomien til dem som skaper bøkene som selges. På den annen side har vi forståelse for analyser som sier at rabattak kan påvirke breddesalget negativt, ved at bokhandelen mister fleksibilitet og tar lavere risiko ved å eksponere færre titler.

NFFO har konkludert med at vi ønsker at departementet åpner for muligheten til å innføre avanseregulering, men ser gjerne at denne beskrives i forskrift. Vi vil også påpeke at en slik regulering ikke nødvendigvis bør være lik i de ulike delmarkedene. Det er for eksempel grunn til å tro at det per i dag er stor forskjell i gjennomsnittlig rabatt fra forhandler til leverandør i henholdsvis bokgruppe 2 og 3, og at det kan være gode grunner til at det skal være slik.

4.13 Tilsyn og tvisteløsning

NFFO støtter departementet i at det på det nåværende tidspunktet ikke opprettes et særskilt tvisteløsningsorgan, men at dette vurderes nærmere når loven har virket i noe tid.