



DET KONGELIGE
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Prop. 82 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om omsetning av bøker (bokloven)



DET KONGELIGE
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Prop. 82 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om omsetning av bøker (bokloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold ..	5	5.4.4	Sluttkunde	31
			5.4.5	Digital abonnements-tjeneste	31
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	5.4.6	Tittel	31
2.1	Litteraturens betydning og det litterære systemet	7	5.4.7	Omsetning	31
2.2	Samisk litteratur	8	5.4.8	Fastpris	32
2.3	Litteratur på nasjonale minoritetsspråk	8	5.4.9	Om definisjon av andre begrep	32
2.4	Utviklingstrekk	8	6	Hva og hvor loven gjelder (virkeområde)	33
2.4.1	Digitaliseringen og lydmarkedet ..	8	6.1	Gjeldende rett	33
2.4.2	Eierskapsutviklingen	9	6.2	Høringen	33
2.5	Aktørene	10	6.3	Høringsinstansenes syn	33
2.6	Tidligere regulering og ny kunnskapsinnhenting	11	6.3.1	Generelt om virkeområdet	33
2.7	Internasjonale forhold	12	6.3.2	Fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning	34
2.7.1	Mangfoldskonvensjonen	12		Departementets vurderinger	37
2.7.2	Boklover i andre land	12	6.4	Generelt om virkeområdet	37
2.8	Høringen	13	6.4.1	Fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning	39
			6.4.2		
3	Forholdet til konkurranse- loven og EØS-retten	17	7	Samarbeid om normal- kontrakter	42
3.1	Forholdet til konkurranse-loven	17	7.1	Gjeldende rett	42
3.2	EØS-rettslige forhold	18	7.2	Høringen	42
3.2.1	Innledning	18	7.3	Høringsinstansenes syn	42
3.2.2	Det frie varebytte, fri bevegelse av tjenester og etableringsretten ..	18	7.3.1	Lovfesting av adgangen til å samarbeide om normal- kontrakter	42
3.2.3	Konkurransereglene i EU/EØS ...	20	7.3.2	Hjemmel til å pålegge bruk av normalkontrakt	44
4	Lovens formål	22	7.4	Departementets vurderinger	44
4.1	Gjeldende rett	22	7.4.1	Generelt om lovfesting av adgangen til å samarbeide om normalkontrakter	44
4.2	Høringen	22	7.4.2	Om hvem som skal kunne samarbeide om normalkontrakt ...	46
4.3	Høringsinstansenes syn	22	7.4.3	Betydningen av nye retningslinjer fra EU	47
4.4	Departementets vurderinger	23	7.4.4	Hjemmel til å pålegge bruk av normalkontrakt	47
5	Definisjoner	25	8	Fastpris på bøker	49
5.1	Gjeldende rett	25	8.1	Gjeldende rett	49
5.2	Høringen	25	8.2	Høringen	49
5.3	Høringsinstansenes syn	25	8.3	Høringsinstansenes syn	49
5.3.1	Bok	25	8.3.1	Obligatorisk fastpris	49
5.3.2	Leverandør	27	8.3.2	Rullerende fastpris	50
5.3.3	Forhandler	28	8.3.3	Fastprisens lengde og innretning	50
5.3.4	Sluttkunde	28	8.3.4	Strømming i fastprisperioden	51
5.3.5	Digital abonnements-tjeneste	28			
5.3.6	Tittel	28			
5.3.7	Omsetning	29			
5.3.8	Fastpris	29			
5.3.9	Om definisjon av andre begrep	29			
5.4	Departementets vurderinger	29			
5.4.1	Bok	29			
5.4.2	Leverandør/utgiver	31			
5.4.3	Forhandler	31			

8.3.5	Fastpris for reelle nytgivelser og særlig ressurskrevende utgivelser	52	12	Litteraturabonnement	71
8.3.6	Andre synspunkter	52	12.1	Gjeldende rett	71
8.4	Departementets vurderinger	52	12.2	Høringen	71
8.4.1	Obligatorisk fastpris	52	12.3	Høringsinstansenes syn	71
8.4.2	Rullerende fastpris	53	12.4	Departementets vurderinger	72
8.4.3	Fastprisens lengde og innretning ..	54	13	Samarbeid om felles	
8.4.4	Strømming i fastprisperioden	55	13.1	salgsperioder	73
8.4.5	Ny fastprisperiode for reelle nytgivelser	56	13.2	Gjeldende rett	73
8.4.6	Adgang til å forlenge fastprisperioden	56	13.3	Høringen	73
8.4.7	Andre spørsmål	56	13.4	Høringsinstansenes syn	73
				Departementets vurderinger	74
9	Adgang til å gi rabatt på bøker i fastpris	57	14	Frakt- og leveringsbetingelser ..	75
9.1	Gjeldende rett	57	14.1	Gjeldende rett	75
9.2	Høringen	57	14.2	Høringen	75
9.3	Høringsinstansenes syn	57	14.3	Høringsinstansenes syn	75
9.3.1	Generell rabatt til sluttkunde	57	14.4	Departementets vurderinger	76
9.3.2	Andre rabatter	58	15	Forbud mot forskjells-	
9.4	Departementets vurderinger	59	15.1	behandling	77
9.4.1	Generell rabatt til sluttkunde	59	15.2	Gjeldende rett	77
9.4.2	Andre rabatter	59	15.3	Høringen	77
			15.4	Høringsinstansenes syn	77
				Departementets vurderinger	78
10	Plikt til å skaffe og levere papirbøker og e-bøker	61	16	Innkjøpsrabatt til forhandler (avanseregulering)	80
10.1	Gjeldende rett	61	16.1	Gjeldende rett	80
10.2	Høringen	61	16.2	Høringen	80
10.3	Høringsinstansenes syn	61	16.3	Høringsinstansenes syn	80
10.4	Departementets vurderinger	62	16.4	Departementets vurderinger	82
10.4.1	Generelt om skaffe- og leveringsplikten	62	16.4.1	Generelt om avanseregulering	82
10.4.2	Skaffeplikten	62	16.4.2	Nærmere om avansereguleringens innretning	83
10.4.3	Særskilt om leveringsplikten og forholdet til åndsverkloven	62	17	Håndheving av loven	85
10.4.4	Forskriftshjemler	63	17.1	Gjeldende rett	85
			17.2	Høringen	85
11	Plikt til å tilby og levere digitale lydbøker	65	17.3	Høringsinstansenes syn	85
11.1	Gjeldende rett	65	17.4	Departementets vurderinger	85
11.2	Høringen	65	18	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget	87
11.3	Høringsinstansenes syn	65	19	Merknader til de enkelte bestemmelsene	89
11.3.1	Tilbudsplikten	65			
11.3.2	Leveringsplikten	66			
11.4	Departementets vurderinger	67			
11.4.1	Generelt om tilbuds- og leveringsplikt på lydbøker	67			
11.4.2	Tilbudsplikt på lydbøker	67			
11.4.3	Leveringsplikt på lydbøker	69			
11.4.4	Forslaget om leveringsplikt til bibliotek	69			
				Forslag til lov om omsetning av bøker (bokloven)	96



DET KONGELIGE
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Prop. 82 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om omsetning av bøker (bokloven)

*Tilråding fra Kultur- og likestillingsdepartementet 31. mars 2023,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kultur- og likestillingsdepartementet legger i denne proposisjonen fram forslag til lov om omsetning av bøker (bokloven). Bakgrunnen for lovforslaget er regjeringserklæringen fra høsten 2021, Hurdalsplattformen, som sier at «regjeringa vil leggje fram ei boklov som sikrar fastprissystemet».

I proposisjonen er det en rekke forslag som har som mål å legge til rette for at det skapes en mangfoldig litteratur på bokmål, nynorsk, samiske språk og de nasjonale minoritetsspråkene kvensk, romani og romanes, og at denne litteraturen er tilgjengelig for alle i Norge. De ulike bestemmelsene i lovforslaget og andre litteraturpolitiske tiltak vil virke sammen for å oppnå disse målsettingene.

Forslaget til boklov tar utgangspunkt i gjeldende rammevilkår for bokomsetning, slik disse er fastsatt i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker og gjennomført i den gjeldende bokavtalen mellom Den norske Forleggerforening og Den norske Bokhandlerforening.

Aktørene i bokbransjen ivaretar sentrale språk- og litteraturpolitiske målsettinger som krever langsiktighet. Etter departementets vurdering

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

Loven vil gjelde for omsetning av skjønnlitteratur, sakprosa, fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning. Dette gir en bredde som til sammen bygger opp under målsettingen i formålsparagrafen om at loven skal bidra til kultur- og kunnskapsformidling.

Loven skal ha et nasjonalt virkeområde og foreslås å gjelde for bøker utgitt av norsk utgiver for salg gjennom norsk forhandler, men ikke for bøker som selges til sluttkunde i en annen stat.

Lovforslaget inneholder flere obligatoriske bestemmelser som skal omfatte alle norske utgivere og forhandlere av bøker i det norske bokmarkedet. For å sikre en lov som ivaretar hensyn til utvikling og nyskaping i bokbransjen, vil lovforslaget regulere både de overordnede prinsippene og gi hjemmel til å fastsette forskrift om mer detaljerte vilkår.

Et av de sentrale forslagene i loven er å innføre obligatorisk fastpris i tolv måneder for hvert publiseringsformat som utgis av den enkelte boka.

Fastprisordningen gjelder for alle aktører, styrker økonomien i hele bokbransjen og sikrer forutsigbare rammevilkår for forfattere, forlag (utgivere) og bokhandler (forhandlere). Dette gir igjen et økonomisk grunnlag for å produsere mangfold, bredde og kvalitet. Videre tydeliggjør lovforslaget at e-bøker og digitale lydbøker med fastpris ikke skal kunne strømmes i strømmetjenester før fastprisperioden for det respektive formatet er utløpt, i samsvar med gjeldende praksis.

Lovforslaget inneholder også regulering av det voksende lydbokmarkedet. Departementet foreslår å innføre tilbuds- og leveringsplikt for eksemplarsalg av lydbøker som utgivere har gjort tilgjengelige i en distribusjonstjeneste. Dette innebærer blant annet at strømmetjenestene må tilby eksemplarsalg av lydbøker i sine tjenester. Forslaget har til hensikt å sikre forbrukerne enkel tilgang til alle lydbøker uavhengig av hvilken strømmetjeneste de bruker og forhindre at lydmarkedet undergraver forfatter- og forlagsøkonomien.

Departementet foreslår videre å lovfeste en plikt for forhandlere og utgivere til å skaffe og

levere fysiske bøker, og å lovfeste adgangen til å samarbeide om forskjellige typer litteraturabonnement, om frakt- og leveringsbetingelser og om felles salgsperioder på bøker.

Lovforslaget har også en bestemmelse om at representanter for forfattere, illustratører og oversettere kan samarbeide med utgivere om normalkontrakter som inneholder bestemmelser om honorar- og provisjonssatser.

Departementet foreslår en regulering av avanse, det vil si regulering av rabatten som kan gis i forhandling av innkjøpsavtaler mellom utgivere og forhandlere. Forslaget må sees i forhold til et mål om å sikre likebehandling i et marked med få aktører på forhandlersiden og stor grad av vertikal integrasjon der forlag eier bokhandler. Det foreslås også et forbud mot forskjellsbehandling, slik at utgivere og forhandlere ikke kan forskjellsbehandle med bakgrunn i eierskap.

Proposisjonen inneholder også forslag om å rette opp to inkurier i diskrimineringsombudsloven § 1 andre ledd bokstav g og § 10 tredje ledd.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Litteraturens betydning og det litterære systemet

Språk og litteratur står i en særstilling når det gjelder overføring av kunnskap. Språket og litteraturen er likevel mer enn redskaper. Gjennom skrift har mennesker delt historier med hverandre, og historiene har blitt grunnlaget for kultur og identitet. Gjennom fortellinger, dikt, romaner og annen prosa har mennesker latt seg underholde, men også kjent seg igjen og funnet seg selv. Skriftkulturen er avgjørende for å styrke og opprettholde språk. Bruk av norsk skriftspråk er grunnleggende for at demokratiet vårt skal fungere. Evnen til å lese og prosessere tekst, både fysisk og digitalt, er avgjørende for å kunne orientere seg og delta som samfunnsborger. For barn og unge er lesing på eget språk avgjørende for å tilegne seg kunnskap, og grupper som vil organisere seg og påvirke prosesser, må kunne beherske den formelle skriftkulturen. Det store flertallet av lesere i Norge har norsk som sitt foretrukne språk, men påvirkningen fra engelsk språk og engelskspråklig litteratur, både i academia og allmenntil markedet, kan gjøre det vanskeligere å produsere litteratur på norsk til alle formål. Et rikt litteraturtilbud på eget språk vil for mange senke terskelen for tilgang til kunnskap og opplevelser. Bokloven er i denne sammenhengen viktig for å sikre norsk som språk. Innbyggere i Norge skal gjennom bokloven sikres tilgang til en mangfoldig, bred og god litteratur som bidrar til at samfunnet fungerer demokratisk. Gjennom et mangfold av forfatterstemmer, bokhandler og forlag motvirkes monopoler, både de kommersielle og de som er knyttet til kjønn, klasse, seksualitet, etnisitet, geografi eller smak.

Gjennom å styrke skriftkultur og offentlig samtale på norsk, de samiske språkene og de nasjonale minoritetsspråkene, vil bokloven også være et viktig språkpolitisk tiltak som bidrar til å ivareta formålet med lov 21. mai 2021 nr. 42 om språk (språkloven). Videre vil bokloven legge til rette for at litteraturen er tilgjengelig overalt i landet. Prisen og utvalget skal også være så likt som mulig. Litteraturen skal være like tilgjengelig for

den som leser bøker på papir, e-bøker eller lytter til lydbøker. Forfatterne skal vite at litteraturen deres får den samme muligheten til å nå leserne.

Norge har en litteratur som er mangfoldig, bred og suksessrik. Den norske Forleggerforenings bransjestatistikk for 2021 viser at det ble utgitt ca. 7800 nye titler i Norge, og av disse er om lag 6200 innenfor det såkalte allmenntil markedet. Resten av titlene er skolebøker, lærebøker, fagbøker og digitale læremidler. Det er i hovedsak norsk litteratur som leses i Norge, og både skjønnlitteratur og sakprosa leses av mange. Norge har et velutviklet nett av bokhandler og en rik flora av forlag. Det etableres stadig nye forlag, og noen av disse vokser seg store. Det gis ut bøker for barn og voksne i alle sjangre og med stor bredde, både i tema, form og målgruppe. Videre satser de fleste forlag på å skape en langsiktighet i litteraturen ved å gi ut bøker som normalt ikke selger mye i markedet, men som er sentrale for å bygge nye forfatterstemmer. Til sammen viser disse faktorene en litteraturpolitikk som lever opp til formålet om å produsere mangfold.

Norsk litteratur står også sterkt i det internasjonale markedet. I 2019, da Norge var gjesteland ved bokmessen i Frankfurt, ble 572 norske titler oversatt til totalt 47 språk. Mens boka, litteraturen og lesingen har kommet under press i mange land, har norsk litteratur holdt langt bedre stand.

Dette er ikke en utvikling som har kommet av seg selv. Siden 1960-tallet har det blitt bygget et litterært system i Norge som er basert på faste avtaler mellom forlag og bokhandel (bokavtalen) og mellom forlag og forfatter (normalkontrakter). Videre gis det fritak for merverdiavgift, unntak fra konkurranselovgivning for samarbeid ved omsetning av bøker og kompensasjon for bruk av verk i bibliotek, skole og utdanningsinstitusjoner gjennom bibliotekvederlaget og vederlag knyttet til kopiering av åndsverk. I tillegg kjøper Kulturrådet inn titler hvert år og gjør dem tilgjengelige via de offentlige bibliotekene gjennom innkjøpsordningene for litteratur. Innkjøp av bøker gjennom innkjøpsordningene og stimuleringsmidler utgjør sammen med bibliotekenes egne innkjøp en bety-

delig andel av omsetningen av norsk skjønnlitteratur og allmenn sakprosa.

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

En lovregulering av bokbransjen vil bevare balansen mellom aktørene i bokmarkedet slik at alle aktører får rimelige vilkår. Produksjonsleddet, med forfatterne i spissen, vil gjennom bokloven sikres en tryggere og mer forutsigbar økonomi. Leserne får lik tilgang til litteratur og kunnskap og lik pris på nye bøker, uavhengig av hvor i landet man bor. I tillegg vil loven være en av de første i Europa til å regulere det voksende lydbokmarkedet.

2.2 Samisk litteratur

Historisk sett har muntlig overføring av kultur og tradisjon stått sterkt blant det samiske folk. Samisk litteratur vokste frem på begynnelsen av 1900-tallet. Et av særtrekkene ved samisk litteratur er at den utøves på tvers av sjangrene, og flere kunstsjangre kan påvirke hverandre. Samisk litteratur har i dag en ledende posisjon innen urfolkspråklig litteratur. Dette kommer av finansieringsordninger som er en forutsetning for at bøkene skal kunne utgis på et urfolkspråk.

Litteratur på eget språk er viktig både for språkets status og for enkeltindividet. Litteraturen kan få fram hvordan ting endrer seg, at tankemåter og handlingsmønstre sjelden er naturgitt, den er med på å formidle felles verdier, utfordre, den bidrar til gjenkjennelse, kan binde folk sammen i forståelse og være med å bygge identitet. Derfor er det viktig for det samiske folket at det blir produsert og formidlet litteratur på samisk og at det sikres god tilgang til denne litteraturen.

I dag administreres støtten til samisk litteratur av Sametinget, som hvert år tildeler ca. 19 millioner kroner (2022) til samisk litteratur. Majoriteten av bevilgningene til litteratur går som direkte tilskudd til samiske forlag og til en søknadsbasert ordning for utgivelse av samisk litteratur. Det finnes flere etablerte samiske forlag som tar seg av både skolebokproduksjon og litterære utgivelser. Antall samiskspråklige bokutgivelser ligger et sted mellom 20 og 30 per år.

2.3 Litteratur på nasjonale minoritetsspråk

Som for andre språk, er litteratur på nasjonale minoritetsspråk viktig for språkbrukerne som uttrykk for kultur, kulturarv, tilhørighet og identitet.

Det finnes lite litteratur på de nasjonale minoritetsspråkene kvensk, romani og romanes. Kvensk litteratur har det største tilfanget. Kvensk litteratur kan deles i to hovedgrupper. Den tradisjonelle formen formidler overlevert folkediktning, fortellinger og folke-, barne- og sjømannssanger, religiøse tekster og sanger. Moderne kvensk skjønnlitteratur er skrevet både på norsk og kvensk, men har det til felles at den er basert på kvensk tematikk. Ruija forlag gir ut bøker om kvenske og norskfinske emner, på norsk og kvensk. Både bokhandel og utgivere opplever økt interesse for kvensk litteratur, noe som både har sammenheng med at det har kommet ut flere kvenske bøker og en økt interesse for minoriteter og minoritetsspørsmål i samfunnet. På romani og romanes er det kun gitt ut noen få bøker i Norge.

Kulturdirektoratet forvalter prosjektmidler som skal bidra til å styrke nasjonale minoriteters språk og kultur, herunder litteraturprosjekter. I 2022 satte Kulturrådet av 1,9 millioner kroner innenfor tilskuddsordningen for litteraturprosjekter til en satsing på litteratur på nasjonale minoritetsspråk og fra minoritetsspråklige forfattere i Norge. Ordningen skal fremme prosjekter på de nasjonale minoritetsspråkene og rekruttering av litterære stemmer som vil bidra til å utvide mangfoldet i norsk litteratur.

2.4 Utviklingstrekk

2.4.1 Digitaliseringen og lydmarkedet

Digitaliseringen har påvirket hvordan mennesker tilegner seg litteratur. Leksika, ordbøker og andre oppslagsverk som tidligere samlet og tilgjengeliggjorde kunnskap, er i stor grad erstattet av digitale ressurser. Digitaliseringen har ikke truffet skjønnlitteratur og allmenn sakprosa i samme grad. Befolkningen ser ut til å fortsatt foretrekke papirbøker.

Digitaliseringen av produksjon, kjøp og salg av bøker har, sammen med framveksten av internasjonale gigantaktører som Google og Amazon, endret spillereglene på flere felt. Endringene har imidlertid gått saktere innenfor litteratur sammenlignet med audiovisuell kunst og underholdning. Dette kan skyldes at konsum av bøker tradi-

sjonelt ikke har vært digitalt og at det skrevne ord i stor grad er bundet til nasjonale språk. Det at endringene har gått saktere, gjør det mulig å lære av erfaringene i andre bransjer når bokbransjen skal reguleres. Læremidler i skolen og i høyere utdanning består av både digitale og fysiske utgivelser. Det investeres stort både nasjonalt og internasjonalt innenfor digitale læremidler og tjenester. Den videre utviklingen i disse markedene vil ha mye å si for helheten i rammevilkårene for boka og litteraturen i Norge.

Digital distribusjon av bøker er også forholdsvis nytt. Dette gjøres gjennom salg av bøker via «klikk og hent», hjemlevering fra kjede- og nettbokhandlene og distribusjon av digitale bøker. Digital distribusjon gir leserne enkel tilgang til et stort utvalg bøker, men det fjerner også kunder fra de fysiske bokhandlene. Erfaringsmessig vil en slik utvikling være kulturpolitisk negativ, da bokhandelbesøk, akkurat som bibliotekbesøk, eksponerer kunder og lånere for bøker de ikke kjente til, men gjerne vil ha glede av. I markedet for utenlandsk litteratur konkurrerer norske forhandlere med internasjonale aktører. Samtidig viser tall fra leserundersøkelsen til Den norske Forleggerforening og Den norske Bokhandlerforening for 2022 at en aktør som Amazon har en relativt liten markedsandel av salget av engelskspråklig litteratur i Norge.

Den største endringen som har fulgt med digitaliseringen, skjer i lydmarkedet. Norske lesere foretrekker fortsatt papirboka og den har derfor i liten grad blitt erstattet av e-bøker, spesielt i allmennmarkedet. Samtidig har en vesentlig del av bokkonsumet flyttet seg til lyd med utviklingen av digitale strømmetjenester for lydbøker. I 2022 var 15 prosent av alle leste bøker i lydformat, og en av fire boklesere hadde lest en lydbok det siste året. Ifølge Den norske Forleggerforenings bransjestatistikk rapporterer strømmetjenestene at det har vært totalt 8,2 millioner lyttinger i 2021, mot 2 millioner i 2017. Videre har strømmetjenestene Storytel, Nextory og BookBeat, som startet opp i Sverige, på kort tid bygget en omfattende internasjonal tilstedeværelse. Veksten i konsum av lyd kommer delvis som tillegg til lesing på papir. Tall fra strømmetjenestene viser at brukerne foretrekker underholdningslitteratur og bestselgende romaner.

Økningen i strømming av lydbøker har stor betydning for rammevilkårene i bokbransjen. To hovedtrekk følger av denne utviklingen. Det ene utviklingstrekket er at det kan bli mye mindre penger til forfatterne i strømmøkonomien enn ved salg av papirbøker, fordi det garanterte min-

stebeløpet er vesentlig lavere per lytting enn per salg av papirbøker. Forlagsøkonomien rammes av det samme, med mindre forlaget selv eier strømmetjenesten. Konkurransen handler derfor først og fremst om å få kontroll over forhandlermarkedet for lyd ved å være først ute i markedet eller til egne seg et tilnærmet monopol. Dette har vært utviklingen i eksempelvis musikkbransjen, representert hovedsakelig ved Spotify. I denne situasjonen kan det lett oppstå konflikter mellom partene i bokbransjen. På lang sikt kan også lytterne bli skadelidende fordi en monopolsituasjon kan medføre mindre mangfold og bredde, og være et hinder for innovasjon og utvikling.

Det andre utviklingstrekket knyttet til strømming handler om at strømeplattformene kjøper opp produksjonsleddet eller starter sitt eget. Dette er utbredt innen strømming av film og tv-serier hos strømeplattformer som Netflix. En ser tendenser, både nasjonalt og internasjonalt, til det samme i strømmemarkedet for lydbøker gjennom produksjon av eksklusivt innhold, og gjennom at forlag som eier strømmetjenester prefererer eget innhold i tjenesten. På denne måten blir forfattere og forlag «råvareprodusenter» for en tjeneste, og forhandlerleddet, representert ved strømmetjenestene, blir en større maktfaktor i systemet. Som forbruker ender man opp med å måtte abonnere på ulike tjenester for å få tilgang til bredden av det som produseres.

Endringene i lydmarkedet gjør at denne delen av bokbransjen utvikler seg raskt og i andre retninger enn det tradisjonelle bokmarkedet. Mens salg av lydbøker på CD kunne følge prinsippene for salg av papirbøker, må det etableres andre forretningsmodeller for omsetning av digitale lydbøker. I dag omfatter fastprisen alle bøker i alle format første gang de lanseres og alle salgs- og distribusjonsformer. Gjeldende praksis er derfor at lydbøker ikke blir tilbudt for strømming i strømmetjenestene før lydbokas fastprisperiode er over. Begrunnelsen for dette er at strømmetjenestenes abonnementsmodell ikke gjør det mulig å sette en fast pris på strømming av lydbøker, og aktørene må følgelig vente til lydboka ikke er bundet av en fast pris før boka kan tilbys i strømmetjenesten. Bibliotekene, som står for en stor andel av omsetningen på papir, har i mindre grad fått tilgang til å kjøpe digitale lydbøker.

2.4.2 Eierskapsutviklingen

Eierskapsiden av bokbransjen er i endring. Internasjonale aktører som Amazon og Google påvirker og overtar deler av bokomsetningen, men

også norske forlag eies i stadig større grad av utenlandske konsern. Cappelen Damm er eid av danske Egmont, Strawberry forlag ble kjøpt av svenske Bonnier og danske JP Politikens forlag eier 70 prosent av aksjene i Kagge forlag. Internasjonale strømmetjenester som Storytel, BookBeat og Nextory har norske grener. Denne utviklingen kan medføre at beslutninger som påvirker det norske bokmarkedet, fattes lenger borte fra det litterære systemet og de avtalene det tradisjonelt har basert seg på.

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

2.5 Aktørene

En boklov vil påvirke forfatterens vilkår positivt på flere måter. Fastpris på bøker vil gi forfatterne mer forutsigbare inntekter, og normalkontraktene mellom forlag og forfattere vil legge til rette for samme vilkår, uavhengig av status og salgspotensial. En boklov skal likevel ikke fastsette innholdet i normalkontrakter, men vil sikre at slike avtaler kan brukes. Plikten for bokhandel og forlag til å skaffe og levere bøker, vil sikre at forfatterne får solgt sine bøker i alle kanaler og i hele landet. Salg av papirbøker i fastprisperioden genererer i dag en inntekt til forfatteren på om lag 60 kroner per eksemplar. Strømming av bøker generer til sammenligning om lag 10 kroner per lytting. En videre utvikling i retning av mer strømming vil dermed kunne utarme forfatterøkonomien. Strømming av nye bøker i fastpris vil i mange tilfeller være ugunstig for forfatterens inntjening, men et tilbud om eksemplarsalg av lydbøker i strømmetjenestene innenfor fastprisperioden vil kunne virke positivt på forfatterøkonomien.

Leserne er målgruppen for all publisert litteratur. Befolkningen blir mer mangfoldig, og innvandring og internasjonalisering gjør et stadig større mangfold av fortellinger relevante og viktige for oss. Tilstedeværelse av bokhandler over hele landet og samme pris på bøker for alle og overalt, er grunnleggende forutsetninger for at alle skal ha samme tilgang til litteratur. Tilgang er viktig også i det digitale markedet. Særlig for lydbøker ser man en utvikling hvor innhold ofte utelukkende er tilgjengelig i en strømmetjeneste, og det finnes i liten grad funksjonelle muligheter for å kjøpe lydbøker uten å tegne seg som abonnent i en strømmetjeneste.

Forlagene utgjør en grunnstamme i det litterære systemet, i kraft av profesjonalitet og kompetanse, men også gjennom å opprettholde språk- og kulturpolitiske idealer, mangfold og ikke minst gjennom kontinuitet og miljøbygging. I dag er det noen få store forlagshus og mange mindre eller mellomstore. Dette mangfoldet skaper en sunn konkurranse om forfatterne og lesernes gunst og variasjon i den norske litteraturen. Dagens bokavtale er et resultat av forhandlinger mellom Den norske Forleggerforening og Den norske Bokhandlerforening, men disse er ikke lenger de eneste aktørene som er avgjørende i bokbransjen. Forhandlingene mellom forleggerne og forfatterne har stadig voksende betydning for helheten i bokøkonomien. Publisering utenom de eksisterende forlagene er blitt vanligere, og aktørene i den nye, digitale økonomien er bare delvis tilknyttet de etablerte institusjonene. Mens forlagenes posisjon tidligere i stor grad handlet om å tilby et produksjons- og distribusjonsapparat, er det i dag mulig for en forfatter å produsere og distribuere bøker selv. Selvpubliseringen har blitt profesjonalisert, og utgivelsene får mer oppmerksomhet. Forfatterens lojalitet mot forlagshusene ser ut til å bli lavere, og det er ikke uvanlig at etablerte forfattere skifter forlag. Konkurransen om forfatterne blir dermed skjerpet.

De store norske forlagene bygger redaktørkompetanse, og de har tradisjon for å la økonomisk lønnsomme forfatterskap og sjangre subsidiere utgivelsene av smalere titler og forfatterskap. Det å ha sterke norske forlagshus er en grunnforutsetning for at den norske bokbransjen skal kunne gjøre store og nødvendige investeringer når teknologi og markeder endrer seg.

Bokhandelen er den aktøren i bokbransjen som er mest svekket de siste årene. Selv om Norge har en av de beste bokhandlerdekningene per innbygger i Europa, har over hundre filialer og bokhandler forsvunnet de siste ti årene. Antal-

let bokhandlerkjeder er også redusert, hvor de to dominerende som gjenstår er ARK og Norli.

Bokhandelen rammes av flere ulike utviklingstrekk samtidig. Overgangen til netthandel er kjent i hele detaljisthandelen og har ført til nedleggelse av en rekke butikker. Videre fører overgangen til digitale produkter, særlig strømming av lyd, til redusert omsetning av litteratur i bokhandelen. I tillegg er det en generell nedgang i konsum av bøker. Samtidig har den samlede omsetningen for bøker på papir ligget stabilt i kroner og øre, noe som i realiteten betyr at markedet har blitt litt mindre år for år. Videre ble bokhandlenes monopol på omsetning av skolebøker avskaffet i 2006, og medførte et stort omsetningstap. Særlig for mange distriktbokhandler var omsetningen av skolebøker en vesentlig inntektskilde.

Den fysiske bokhandelens rolle er en annen enn nettbokhandelens. Den fysiske bokhandelen er en kulturaktør i lokalsamfunnet som arrangerer forfattermøter, festivaler, foredrag og driver aktiv rekruttering av lesere. Bokhandelens rolle som distributør av boka, kan i stor grad erstattes av netthandel, men bokhandelens rolle som kulturaktør og formidler vil ikke kunne erstattes av netthandel. Det er derfor sentralt for oppnåelse av målene i litteraturpolitikken å ha et stort nett av fysiske bokhandler.

Bibliotekene er sammen med bokhandlene den viktigste formidleren av mangfoldet og bredden i norsk litteratur, og den gratis adgangen til litteratur befolkningen får via folkebibliotek, er en vesentlig del av den samlede tilgangen til litteratur i Norge. Bibliotek har en nøkkelrolle når det gjelder tilgang på litteratur for alle og litteraturformidling. Innkjøpsordningene utgjør grunnstammen i folkebibliotekenes boksamlinger, samtidig som de gir forlag og forfattere gode og forutsigbare rammevilkår. For mange forfattere og forlag er det kombinasjonen av fastpris, normalkontrakt og innkjøp til bibliotek som gjør det økonomisk mulig å utgi bøker. Bibliotekene står også for mange av arrangementene som gir forfattere ekstrainntekter og forfattere og forlag eksponering og reklame. Bibliotekene er knyttet til feltet som en boklov skal regulere. Det private markedet som reguleres av bokavtalen og det offentliges bidrag via bibliotek, samspiller tett. Tendensen til at det etablerte markedet for bøker på papir er velfungerende, mens forhold rundt nye digitale formater er uavklart, synliggjøres ved at bibliotekenes tilgang til og rammevilkår for utlån av digitale lydbøker og e-bøker fortsatt er omstridt.

2.6 Tidligere regulering og ny kunnskapsinnhenting

I 2013 vedtok Stortinget lov 21. juni 2013 nr. 96 om omsetning av bøker (bokloven), jf. Innst. 465 L (2012–2013). Loven var ment å erstatte daværende bransjeavtale (nå bokavtalen). Bokloven fra 2013 skulle regulere forholdet mellom de forskjellige aktørene i den litterære verdikjeden fra forfatter, via forlag, bokhandel og bibliotek, til leser. Målet var å opprettholde bredde, kvalitet og mangfold i boktilbudet, herunder et stort antall bokhandler. Loven ble opphevet etter forslag fra Solbergregjeringen, jf. Prop. 33 L (2013–2014) *Oppheving av bokloven* og Innst. 181 L (2013–2014), og ble derfor aldri iverksatt.

I stedet for boklov ble det fremforhandlet ny bokavtale som gjelder i dag. Bokavtalen er forankret i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10, som gir partene unntak fra konkurranselovens forbud mot konkurransebegrensende samarbeid. Denne forskriften er vurdert av Menon Economics i deres rapport fra november 2021 med tittlen *Utredning av unntaket fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker* (Menon-publikasjon nr. 104/2021), som ble bestilt av Nærings- og fiskeridepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet i fellesskap. Oppdraget til Menon Economics ble gitt før Hurdalsplattformen ble framforhandlet, og har derfor kun relevans for deler av lovarbeidet.

Til grunn for dette lovforslaget ligger blant annet arbeidet som ble gjort i 2013 i forbindelse med framlegging av Prop. 144 L (2012–2013) *Lov om omsetning av bøker (bokloven)*, erfaringer fra forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10, dagens bokavtale og den nevnte utredningen fra Menon Economics.

I tillegg har departementet innhentet kunnskap gjennom bred dialog med bokbransjen. I perioden november 2021 til mars 2022 gjennomførte departementet i overkant av 50 møter med organisasjoner og aktører i bransjen. Disse arbeidsmøtene bidro til dybdekunnskap om en rekke problemstillinger. Departementet fikk også rundt 20 skriftlige innspill fra bransjeaktører i en tidlig fase av arbeidet.

Videre har departementet brukt bransjestatistikker og rapporter fra Den norske Bokhandlerforening, Den norske Forleggerforening, Statistisk sentralbyrå og Nasjonalbiblioteket som grunnlagsmateriale. Den norske Forleggerforening publiserte i 2021 flere utredninger om utviklingen av bokmarkedet, som også er benyttet i arbeidet. Departementet har selv bestilt et notat

om avanseregulering i europeiske boklover fra Tore Slaatta, professor ved OsloMet, og Helge Rønning, professor emeritus, Universitetet i Oslo.

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

2.7 Internasjonale forhold

2.7.1 Mangfoldskonvensjonen

Norge ratifiserte i 2006 UNESCOs konvensjon av 20. oktober 2005 om vern og fremme av et mangfold av kulturuttrykk (mangfoldskonvensjonen). Konvensjonen forplikter statspartene å legge til rette for et mangfold av kulturuttrykk. Den understreker at et kulturelt mangfold som får utfolde seg i et klima med demokrati, toleranse, sosial rettferdighet og gjensidig respekt mellom folk og kulturer, er en absolutt nødvendighet for fred og sikkerhet på lokalt, nasjonalt og internasjonalt plan. Konvensjonen fastslår videre at kulturaktiviteter, -varer og -tjenester, som er bærere av identiteter, verdier og betydning, har både en økonomisk og en kulturell side og må derfor ikke behandles som om de utelukkende har kommersiell verdi. Konvensjonen fastslår også den retten statspartene har til å ta hensyn til kulturdimensjonen når de utformer kultur- og mediepolitiske tiltak. Forslaget til boklov må sees i en slik sammenheng.

2.7.2 Boklover i andre land

2.7.2.1 Innledning

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

I rapporten *Fastpris-regulering i Europa for omsetning av bøker i utvalgte land* fra 2021, foretar

Helge Rønning og Tore Slaatta en gjennomgang av de ulike boklovene i Europa og viser til en rekke argumenter for disse boklovene. For det første blir bøker betraktet som et kulturgode, og ikke som en vare i vanlig forstand. Dette tilsier at bokmarkeder bør reguleres etter andre prinsipper enn vanlige handelsreguleringer og ikke underlegges den vanlige konkurranselovgivningen. Lovene er regulert slik at de styrker mangfoldet innen bokbransjen når det gjelder antall bokhandlere, også i distriktene, og innebærer en beskyttelse for bokhandler som kulturinstitusjoner. Boklovene skal også bidra til at det skrives nye bøker, og at lesing i landet oppmuntres. Et annet sentralt formål med de europeiske boklovene, er å forhindre at inntektene til forfattere, bokhandler og forlag undergraves ved at noen bøker selges til lave priser med svært høye rabatter. I små språkområder benyttes boklover også for å styrke og beskytte det nasjonale språket, i form av å sikre mangfold i markedet.

Det er stor variasjon i varigheten av fastprisen i de ulike landene. Flandern i Belgia og Slovenia har den korteste bindingstiden, som er på seks måneder. I Nederland er den på ett år, mens i Tyskland er fastprisen på minimum atten måneder, med mulighet til forlengelse. I de fleste landene er imidlertid bindingstiden to år.

Det er også stor variasjon mellom landene når det gjelder hvilke boktyper og publiseringsplattformer som er omfattet av fastprisen, og i hvilken grad bokhandlerne har mulighet til å operere med rabatter. I de europeiske boklovene finnes det bestemmelser om at fastpriser kan avvikes med rabatt overfor forbrukere, oftest mellom fem og ti prosent, når bøker selges blant annet til bibliotek, spesielle bokkjøpere og lesergrupper, på festivaler, messer eller spesielle arrangementer eller ved særlige salgskampanjer. Hensikten og begrunnelsen er forskjellig for de ulike rabattordningene. Overfor bibliotekene er det snakk om salg av et stort antall eksemplarer, og det er forventninger fra selger om begrenset utlån og i noen tilfeller gjenkjøp av samme tittel dersom en bok blir mye utlånt. Når bøker selges på festivaler og messer, er det en anledning for promotering av forfatter-skap, bøker og forlag, der det også påløper spesielle kostnader med å opprette et salgssted, som kan kompenseres ved boksalget.

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

2.7.2.2 Frankrike

Den franske bokloven fra 1981 innførte en fast pris for nye bøker som selges i Frankrike. Enhver fysisk eller juridisk person som utgir eller importerer bøker, er forpliktet til å fastsette en utsalgspris på disse bøkene. Fastprisen skal gjelde i to år. Loven gjelder for alle formater. Strømming av lydbøker er imidlertid ikke særskilt regulert i loven.

Loven fastsetter at bokhandler ikke har lov til å tilby mer enn fem prosent rabatt til forbruker. I visse andre tilfeller kan bokhandler gi opptil ni prosent rabatt, blant annet ved salg til bibliotek og andre institusjoner, og for organiserte kjøpere av skolebøker.

I 2014 vedtok det franske parlamentet et tillegg til loven som forbyr nettbokhandler å tilby rabatt på frakt og porto, når bøker som er bestilt på nett bringes til forbruker. Dette skal medføre at fastprisen ikke blir uthulet, og at forskjellen mellom fysisk salg og nettsalg minimeres.

Den franske loven inneholder også regulering av rabatt til forhandler. Forlaget kan gi rabatt til bokhandelen som framforhandles på kontraktbasis. Rabatten er vanligvis mellom 25 og 40 prosent av den offentlige salgsprisen på boka. En bokhandel har rett til å returnere en usolgt bok til forlaget.

2.7.2.3 Tyskland

I Tyskland er det faste priser på bøker. Dette er nærmere regulert i bokprisfastsettelsesloven fra 2002. Lovens formål er å beskytte bøker som et kulturelt gode. Formålsbestemmelsen understreker også fastprisordningens funksjon, nemlig å sikre at et bredt boktilbud kan bestå. Samtidig garanterer loven at dette tilbudet er tilgjengelig for et bredt publikum, ved at den fremmer eksistensen av et stort antall utsalgssteder.

Loven omfatter alle former for utgivelser som kan betraktes som bokutgivelser, herunder e-bøker. Lydbøker er imidlertid ikke omfattet.

Alle som utgir eller importerer bøker for salg til slutt kunder i Tyskland, må fastsette en sluttpris for boka. De som selger bøker til slutt kunder, må overholde den fastsatte prisen. Dette gjelder ikke ved salg av brukte bøker.

Fastprisens varighet er fastsatt til 18 måneder fra bokas utgivelse. Når fastprisperioden er over, må forlagene selv oppheve fastprisen på bøkene. Dersom fastprisen ikke oppheves, fortsetter den å være gjeldende så lenge boka er i salg. Tyske forlag opphever sjelden eller aldri fastprisen på bøker.

I tillegg til fastprisen, kan forlaget sette flere ulike særpriser på en utgivelse til sluttkunden når det foreligger saklig grunnlag. Dette gjelder blant annet for priser på serier, kvantumsrabatter, abonnementspriser, samt spesialpriser for institusjoner som har medvirket til bokas tilblivelse. Det er også detaljerte rabatter for massesalg av skolebøker direkte til skoler.

I utgangspunktet står forlag fritt til å bestemme størrelsen på rabatten til bokhandler. Forlagene må likevel ta hensyn til de små bokhandlerne og vektlegge kvalitetsmessige kriterier ved bokhandelens tjenester. Forlagene kan heller ikke beregne rabatter kun på grunnlag av omsetningen som oppnås med en forhandler eller gi lavere priser eller mer fordelaktige betingelser til forhandlere i andre bransjer, typisk supermarkedkjeder. Forlagene kan heller ikke fastsette høyere priser eller dårligere betingelser for distribusjonsselskaper, enn for sluttselgere som de leverer direkte til.

2.8 Høringen

Departementet sendte 18. august 2022 forslag til ny lov om omsetning av bøker (bokloven) på høring, med frist for merknader 18. november 2022. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Arkivverket

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse

Diskrimineringsnemnda

Forbrukerrådet

Konkurransetilsynet

KORO – Kunst i offentlige rom

Kulturtanken – Den kulturelle skolesekken

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Lotteri- og stiftelsestilsynet

Medietilsynet

Nasjonalbiblioteket

Nasjonalt fagskoleråd

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

(NOKUT)

Nidaros domkirkes restaureringsarbeider

Norges forskningsråd

Norsk filminstitutt

Norsk kulturråd

Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek

Regelrådet

Riksteatret

Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør

Språkrådet	ČálliidLágádus
Statped	Davvi Girji AS
Sysselemesteren på Svalbard	De norske Bokklubbene
Utdanningsdirektoratet	Den norske Bokhandlerforening
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	Den norske Forfatterforening
Forsvarets høgskole	Den norske Forleggerforening
Høgskolen i Innlandet	eBokNorden
Høgskolen i Molde – Vitenskapelig høgskole i logistikk	Egmont
Høgskulen i Volda	Fabel/Lydbokforlaget AS
Høgskolen i Østfold	Fagbokforlaget
Høgskulen på Vestlandet	Foreningen lles
Kunsthøgskolen i Oslo	Forfatterforbundet
Norges Handelshøyskole (NHH)	Forskerforbundet
Norges idrettshøgskole	Forlaget DAT
Norges musikkhøgskole	Forlagssentralen AS
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)	Fri Bokhandel SA
Nord universitet	Frisk forlag
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)	Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon
OsloMet – Storbyuniversitetet	Handel og Kontor i Norge
Politi høgskolen	Helge Rønning
Sámi allskuvla/Samisk høgskole	Hovedorganisasjonen Virke
Universitetet i Agder	Idut AS
Universitetet i Bergen	Kopinor
Universitetet i Oslo	KS – kommunesektorens organisasjon
Universitetet i Stavanger	Kulturforbundet i Delta
Universitetet i Sørøst-Norge	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet	Leser søker bok
Sametinget	Litteraturselskapet Det Norske Samlaget
Fylkeskommunene	Mediebedriftenes Landsforening (MBL)
Kommunene	Mun dajan – Foreninga samiske forfattere
Longyearbyen lokalstyre	Nettverk for private høyskoler
Norsk rikskringkasting AS	No Comprendo Press
Nynorsk kultursentrum, musea for skriftkultur	Noregs Mållag
Advokatforeningen	NORLA – Senter for norsk litteratur i utlandet
Akademika AS	Norsk barnebokinstitutt
ABC-Company E-skuvla AS	Norsk Bibliotekforening
Arve Juritzen	Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)
Bibelselskapet	Norsk Forfattersentrum
Bibliotekarforbundet	Norsk Forleggersamband
Biblioteksentralen SA	Norsk Industri
Bokbasen	Norsk kritikerlag
Bokkompaniet	Norsk Målungdom
Boklageret AS	Norsk Oversetterforening
Bonnier Norsk Forlag	Norsk studentorganisasjon
BookBeat AB	Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU)
Bookis	Norske Dramatikeres Forbund
	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
	Olaug Nilssen
	Podimo
	Ruija Forlag
	Sámi Girječálliid Searvi / Samisk Forfatterforening
	Samisk faglitterær forfatter- og oversetterforening

Samisk Kunstnerråd	Ås kommune
Samisk litteratursenter	
Samskipnadsrådet	Agder fylkeskommune
Sentraldistribusjon AS	Møre og Romsdal fylkeskommune
Skolebibliotekarforeningen i Norge	Nordland fylkeskommune
Spartacus Forlag AS	Rogaland fylkeskommune
Storytel AS	Troms og Finnmark fylkeskommune
Studentmållaget i Oslo	Trøndelag fylkeskommune
Svalbard museum	Vestfold og Telemark fylkeskommune
Tore Slaatta	Vestland fylkeskommune
Tronsmo bokhandel	Viken fylkeskommune
Vigmestad & Bjørke AS	
Unio	Elverum bibliotek
Universitets- og høyskolerådet (UHR)	Harstad bibliotek
Velferdstinget i Oslo og Akershus	Hole bibliotek
	Innlandet fylkesbibliotek
Følgende instanser har uttalt seg om forslagene i høringsnotatet:	Jevnaker folkebibliotek
	Lunner bibliotek
Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse	Ringerike bibliotek
Konkurransetilsynet	Voss herad bibliotek
Norsk kulturråd	
Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek	Nynorsk kultursentrum, musea for skriftkultur
Regelrådet	
Språkrådet	Advokatforeningen
	Akademika AS
Høgskolen i Innlandet	Allvit AS
Høgskolen i Østfold	Bibliotekarforbundet
Høgskulen på Vestlandet	Biblioteksentralen SA
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)	Bokbasen
OsloMet – Storbyuniversitetet	BoldBooks AS
Universitetet i Bergen	Bonnier Norsk Forlag
Universitetsbiblioteket i Tromsø	BookBeat AB
	Cappelen Damm
Sametinget	Coop Norge SA
	Den norske Bokhandlerforening
Bergen kommune	Den norske Forfatterforening
Bærum kommune	Den norske Forleggerforening
Drammen kommune	Fagforbundet
Kristiansand kommune	Foreningen lles
Lillehammer kommune	Forfatterforbundet
Lillestrøm kommune	Forskerforbundet
Lørenskog kommune	Fri Bokhandel SA
Nesodden kommune	Frisk forlag
Nordre Follo kommune	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Oslo kommune	Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon
Sandnes kommune	H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) AS
Senja kommune	Hovedorganisasjonen Virke
Stavanger kommune	Høyskolen Kristiania – Ernst G. Mortensens stiftelse
Tromsø kommune	Kopinor
Trondheim kommune	Kvensk Finsk Riksforbund
Tønsberg kommune	Leser søker bok
Vestby kommune	Litteraturselskapet Det Norske Samlaget
Øvre Eiker kommune	Memo forlag AS

Mun dajan – Foreninga samiske forfattere
Nextory AB
No Comprendo Press
Noregs Mållag
Norges Blindeforbund
NORLA – Senter for norsk litteratur i utlandet
Norsk Bibliotekforening
Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening
(NFFO)
Norsk Forfattersentrum
Norsk Oversetterforening
Norsk studentorganisasjon
Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU)
Norske Billedkunstnere
Norske Dramatikeres Forbund
Norske ord
Nynorsk forum
Pax Forlag og Dreyers Forlag
Ruija Forlag
Sálas – Samisk forlegger- og avisforening
Samskipnadsrådet
Skald forlag AS
Skrive Historie
Spartacus Forlag AS
Storytel AS
Studentsamskipnaden i Agder
Studentsamskipnaden i Innlandet

Studentsamskipnaden i Molde
Studentsamskipnaden i Stavanger
Studentsamskipnaden i Sørøst-Norge
Studentsamskipnaden i Østfold
Studentsamskipnaden i Ås
Studentsamskipnaden på Vestlandet
Tekstallianse
TSL Analytics
Universitets- og høgskolerådet (UHR)
Vigmostad & Bjørke AS

I tillegg har 52 privatpersoner uttalt seg om realiteten i forslaget.

Følgende instanser har uttalt at de ikke har noen merknader i saken:

Forsvarsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Samferdselsdepartementet

Hurdal bibliotek

I tillegg har ni privatpersoner uttalt at de ikke har merknader i saken.

3 Forholdet til konkurranseloven og EØS-retten

3.1 Forholdet til konkurranseloven

Konkurranseloven har som formål å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, jf. konkurranseloven § 1. Det skal særlig tas hensyn til forbrukernes interesser. Konkurranseloven inneholder forbud mot samarbeid mellom foretak som begrenser konkurransen i § 10 og forbud mot at foretak misbruker sin dominerende stilling i § 11. Foretak har etter konkurranseloven kapittel 4 plikt til å melde fusjoner og oppkjøp til Konkurransetilsynet. Ved brudd på konkurranseloven kan flere ulike sanksjoner benyttes, jf. konkurranseloven kapittel 7.

Etter konkurranseloven § 10 er enhver avtale mellom foretak, beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og samordnet opptreden, som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen, forbudt. Eksempler på dette er horisontale avtaler om fastsettelse av priser, begrensning av produksjon, deling av markedet eller tildeling av kunder, som i bokmarkedet vil være avtaler mellom forlag eller mellom bokhandler. Forbudet vil også gjelde vertikale avtaler, som i bokmarkedet vil være avtaler mellom forlag og bokhandel. For å bli rammet av forbudet må avtalen påvirke konkurransen i den grad at man kan forvente negative virkninger på markedet med hensyn til priser, produksjon, nyskaping eller kvaliteten på varene eller tjenestene.

Etter departementets vurdering vil kultur- og språkpolitiske mål gjøre det formålstjenlig å fastsette særbestemmelser i bokloven som i noen grad tillater begrensning av konkurransen i bokmarkedet.

Etter *lex specialis*-prinsippet vil boklovens bestemmelser, så langt de rekker, gå foran de generelle bestemmelsene i konkurranseloven. Departementet foreslår å tydeliggjøre dette i en egen bestemmelse i bokloven, jf. forslag til § 13. Rekkevidden av bestemmelsene vil måtte avgjøres konkret i det enkelte tilfellet.

Bestemmelsene i konkurranseloven kapittel 4 om kontroll med foretakssammenslutninger vil

fortsatt omfatte bokbransjen. Det vil si at foretak skal melde foretakssammenslutninger, som for eksempel fusjoner og oppkjøp, til Konkurransetilsynet, og tilsynet vil vurdere eventuelle konkurransebegrensende virkninger av dette. I henhold til konkurranseloven § 16 skal Konkurransetilsynet forby foretakssammenslutninger som i betydelig grad vil hindre effektiv konkurranse.

Det er ikke særlige eierskapsbegrensninger for bokbransjen. Mulighetene for konkurranse og nyetablering på utgiversiden i norsk bokbransje er etter departementets vurdering gode.

På forhandlersiden er eierskapet langt mer konsentrert enn på utgiversiden. De to store bokhandelkjedene Norli og ARK står til sammen for to tredeler av markedet målt i omsetning. De er helt eller delvis eid av forlag. Kombinasjonen av få aktører og vertikal integrasjon, hvor forlag eier bokhandler, kan være problematisk fordi det skaper en ujevn forhandlingssituasjon. Dette kan igjen føre til at det blir vanskelig å oppnå boklovens formål om bredde, mangfold og kvalitet og lik tilgang til litteratur over hele landet.

Det er departementets oppfatning at det per i dag ikke er påvist et behov for særskilt regulering av eierkonsentrasjon i bokbransjen. Hensynet til effektiv konkurranse på markedet er tilfredsstillende ivaretatt gjennom konkurranseloven. Det er likevel grunn til å følge utviklingen i konsentrasjonen, for eventuelt på et senere tidspunkt vurdere å innføre slike begrensninger. Departementet går derfor ikke inn for egne eierskapsbegrensninger for bokbransjen. Departementet foreslår i stedet å lovfeste enkelte tiltak for å bidra til likere konkurransevilkår i markedet for å oppnå boklovens formål. Dette omfatter fastpris, skaffe- og leveringsplikten for fysiske bøker, leverings- og tilbudsplikten for eksemplarsalg av lydbøker, felles frakt- og leveringsbestemmelser samt lovfesting av et forbud mot forskjellsbehandling og regulering av innkjøpsrabatten fra utgiver til bokhandel, se omtale i kapitlene nedenfor. Disse tiltakene skal også bidra til at det ikke er umiddelbare insentiver til ytterligere konsentrasjon i bokbransjen.

3.2 EØS-rettslige forhold

3.2.1 Innledning

EØS-avtalens bærende prinsipp er å legge til rette for fri flyt av varer og tjenester innenfor EØS-området. All regulering som legger begrensninger på eller påvirker samhandelen med EØS-land, vil måtte vurderes i et EØS-rettslig perspektiv. For bokloven vil vurderingen måtte gjøres konkret ut fra reguleringen som foreslås, herunder forslag om obligatorisk fastpris, tilbuds- og leveringsplikt, avanseregulering og adgang til ulike samarbeidsformer, blant annet om normalkontrakter.

Forslagene vil være å anse som statlige tiltak og må følgelig vurderes opp mot reglene om fri bevegelse for varer og tjenester. Forslagene kan også ha en side mot reglene om etableringsretten og konkurransereglene i EU/EØS. Enkelte av forslagene vil også ha en side til den EØS-rettslige opphavsretten. Dette er problematisert i tilknytning til de enkelte forslagene, se særlig punkt 7 om samarbeid om normalkontrakter og punkt 10 og 11 om plikt til å skaffe, tilby og levere bøker.

3.2.2 Det frie varebytte, fri bevegelse av tjenester og etableringsretten

3.2.2.1 Generelt

Bokavtalens regler må vurderes i lys av EØS-avtalen artikkel 11 til 13 som har bestemmelser om det frie varebytte. Artikkel 11 og 12 oppstiller et forbud mot kvantitative import- eller eksportrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning, mens artikkel 13 angir enkelte hensyn som slike restriksjoner likevel kan begrunnes i. Bestemmelsene krever imidlertid at det foreligger et grensekryssende element (import eller eksport). Videre kan også EØS-avtalens bestemmelser om etableringsretten og tjenestefriheten påvirke hvilke regler bokloven kan inneholde, jf. EØS-avtalen artikkel 31 og 36. Også her kreves det et grensekryssende element for at reglene skal få anvendelse.

Forslag til lovens virkeområde i § 3 første ledd fastsetter at loven skal gjelde for omsetning av bøker utgitt av norske utgivere for salg gjennom norske forhandlere. Loven vil også kun gjelde for bøker på bokmål, nynorsk, samiske språk og de nasjonale minoritetsspråkene. Både utgiver og forhandler må være norske for å være omfattet av virkeområdet. Med dette menes at utgiver og forhandler skal være etablert i Norge. Situasjoner der utgiver eller forhandler er etablert i en annen

EØS-stat, vil følgelig ikke omfattes av loven. Dette innebærer blant annet at strømmetjenester eller nettbokhandler som ikke er etablert i Norge, eksempelvis Amazon, ikke vil være omfattet av lovens bestemmelser ved salg til en sluttkunde i Norge. Situasjoner der sluttkunde er bosatt eller oppholder seg i en annen EØS-stat, vil heller ikke omfattes av loven. Loven vil følgelig ikke hindre markedsadgang for utenlandske aktører, verken ved salg av fysiske bøker eller digitale bøker (e-bok og lydbok). Som en følge, vil heller ikke loven pålegge at slike aktører må sette fastpris på sine bøker eller underlegges skaffe- og leveringsplikt eller tilbuds- og leveringsplikt. Bøker som kjøpes av kunder i en annen EØS-stat, vil heller ikke være underlagt fastpris. Dette vil gjelde for både fysiske bøker og bøker som kjøpes gjennom strømmetjenester.

Etter departementets vurdering vil bokloven kun gjelde i rent interne situasjoner, slik at det ikke foreligger et grensekryssende element og EØS-avtalens regler om fri bevegelse av varer og tjenester ikke kommer til anvendelse.

Selv om loven tar sikte på å gjelde kun i interne situasjoner, mener departementet at eventuelle uforutsette restriksjoner på det frie varebyttet og etableringsretten vil kunne være forholdsmessige og begrunnet i tvingende allmenne hensyn. EØS-avtalen artikkel 13 tillater enkelte restriksjoner for å ivareta de hensyn som er angitt i bestemmelsen. Unntaket i EØS-avtalen artikkel 13 suppleres videre av domstolsskapte unntak, som åpner for ivaretagelse av andre ikke-økonomiske hensyn enn de som er nevnt i artikkel 13. Det finnes tilsvarende domstolsskapte unntak også i tilknytning til tjenestefriheten.

Departementet viser til at EØS-retten anerkjenner at restriksjoner kan rettferdiggjøres av hensyn til bøker som essensielle kulturgoder, se sak C-531/07 *Fachverband*.

For at tiltaket skal være forholdsmessig må det være egnet til å ivareta de påberopte hensynene. Tiltaket må heller ikke være utformet slik at det innebærer en større hindring enn det som er nødvendig for å ivareta de aktuelle hensynene.

3.2.2.2 Obligatorisk fastpris

Ordningen med fastpris er egnet til å oppnå de kulturpolitiske målsettingene om bredde, mangfold og tilgjengelighet til bøker. Som beskrevet i punkt 8 nedenfor, er fastprisen som virkemiddel vurdert i Menon Economics' utredning fra 2021 av unntaket fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker. Fastprisen skal blant

annet forhindre priskonkurranse i bokhandlerledet i fastprisperioden, og rapporten viser til teoretisk og empirisk støtte for at faste priser bidrar positivt til målet om å opprettholde et fysisk bokhandelnettverk og dermed god tilgang til litteratur. Ifølge rapporten er det færre fysiske bokhandlere per innbygger i friprisland enn i land med faste priser. Rapporten peker også på at fastprisen kan bidra til bredde, mangfold og kvalitet på minst to måter. Bokhandler med et bredt sortiment og formidlingskompetanse kan bidra til økt lønnsomhet på smalere titler sammenlignet med fripris. Dessuten muliggjør fastpris krysssubsidierting internt i bokbransjen og i forlagshus. Fastprisen gir likt prisnivå på bøker som gis ut i høye opplagstall og bøker som gis ut for et mindre marked. I de store forlagene vil inntektene fra bestselgere i fastpris kunne brukes til å dekke felleskostnader og utviklingskostnader for utgivelser som ikke har like stort kommersielt nedslagsfelt. Menon Economics' utredning sammenlikner europeiske land med fastpris og fripris og konkluderer med at det ikke er mulig å finne en generell prisulikhhet mellom fastpris- og friprissystemer. Derimot er det en tendens til at det i friprisland er billigere å kjøpe bestselgere, mens andre bøker koster mer enn i fastprisland. I fastprisland er prisnivået på bestselgerne og smalere titler jevnere.

Etter departementets vurdering vil innføring av obligatorisk fastpris for alle aktører være nødvendig for å sikre oppnåelse av de ovennevnte effektene av fastpris. En fastprisordning som er forankret i en frivillig avtale mellom aktørene i bokmarkedet, slik systemet er etter gjeldende rett, er i praksis å anse som fripris.

Departementet kan heller ikke se at andre alternative tiltak kan oppnå de kulturpolitiske målene på samme måte. Utskifting av faste bokpriser ved hjelp av alternative insentiver, som omfattende statstilskudd, vil være forbundet med store kostnader, og anses dermed ikke å være gjennomførbart.

Departementet viser til at fastpris er et vanlig tiltak i andre europeiske boklover, hvor fastprisens varighet i mange tilfeller også er lengre enn det som foreslås i loven her.

3.2.2.3 Skaffe-, tilbuds- og leveringsplikt

Skaffe-, tilbuds- og leveringsplikten er et sentralt tiltak for å sikre leserne bredde og mangfold i utvalget av bøker. Det kan stilles spørsmål ved om skaffe-, tilbuds- og leveringsplikten kan være en

begrensning i importerte bøkernes tilgang til det norske markedet.

Departementet bemerker at plikten til å skaffe, tilby og levere bøker ikke er til hinder for at bøker utgitt av utenlandske forlag eller bøker på andre språk enn de som faller inn under boklovens virkeområde, kan selges i norske bokhandlere.

Skaffe-, tilbuds- og leveringsplikten er knyttet til særegenhetene i den norske bokbransjen, hvor økende vertikal integrasjon har ført til tett tilknytning mellom forlag og bokhandel. Disse særegne strukturene gjør seg ikke gjeldende for importerte bøker, slik at bokhandlerne ikke vil ha den samme potensielle interessen i å begrense tilbudet av utenlandsk litteratur. Det er dermed ikke behov for en skaffeplikt for litteratur som utgis av utenlandske forlag for å sikre slike bøkers tilgang til norske bokhandlere. Det vil være i bokhandelens interesse å skaffe alle bøker som etterspørres av kundene, når det ikke finnes et eierforlag som kan legge begrensninger på hvilke bøker som tilbys til hvilke bokhandlere. Boklovens øvrige regler vil heller ikke gjelde for importerte bøker, slik at disse i tillegg vil kunne konkurrere på pris på en annen måte enn norske bøker i fastpris.

Videre kan det, som omtalt i punkt 10 og 11 nedenfor, få uheldige konsekvenser for befolkningens tilgang til norsk litteratur hvis forlagene som eier bokhandler kan utnytte markedsrett til å gi egen bokhandel konkurransefortrinn, sammenlignet med konkurrerende bokhandlere. Dette kan gjøres ved å gi konkurrentene dårligere innkjøpsvilkår eller nekte å levere bøker, slik at kvaliteten og utvalget i konkurrerende bokhandlere reduseres. Den gjensidige skaffe- og leveringsplikten kan bidra til å hindre en slik utvikling. Slik oppnås også lovens mål om bredde og mangfold i litteraturen, et mangfold av aktører og tilgang til litteraturen for alle i landet.

Bokloven har også et språkpolitisk formål, og skaffe-, tilbuds- og leveringsplikten sikrer tilgang for befolkningen i hele landet til alle bøker som utgis på norsk, samiske språk og nasjonale minoritetsspråk, som er de språkene som myndighetene skal ivareta særskilt etter språkloven. Skaffe-, tilbuds- og leveringsplikten vil derfor være både egnet og nødvendig for å ivareta tilgangen til litteratur på de språkene som loven omfatter. Departementet kan ikke se at andre tiltak på samme måte vil gi tilsvarende bred tilgang over hele landet til all litteratur som utgis i Norge.

3.2.2.4 Regulering av innkjøpsrabatt til forhandler

Forslaget om regulering av innkjøpsrabatt til forhandler, som omtales nærmere i punkt 16, tar på tilsvarende måte som skaffe-, tilbuds- og leveringsplikten utgangspunkt i den vertikale integrasjonen som er et særpreg i den norske bokbransjen. De samme hensynene som er omtalt under skaffe-, tilbuds- og leveringsplikten, vil dermed gjøre seg gjeldende også for regulering av innkjøpsrabatt til forhandler.

3.2.3 Konkurransereglene i EU/EØS

EØS-avtalens del IV inneholder konkurranse-regler. Konkurransereglens funksjon er å beskytte konkurranseprosessen på markedene. Skal et indre marked innenfor EØS fungere effektivt, må markedsmekanismens funksjon beskyttes mot tiltak som hindrer at markedet fungerer effektivt, ved å begrense konkurransen.

Unntak fra konkurranselovens bestemmelser om vertikal prisbinding og horisontalt samarbeid, vil isolert sett ikke reise spørsmål etter EØS-regelverket, ettersom den nasjonale konkurranseretten ikke er harmonisert. Dersom samhandelen mellom Norge og andre EØS-land anses som påvirket, vil EØS-reglene likevel kunne legge visse føringer, ettersom det ikke tillatt for medlemsstatenes respektive myndigheter å gi unntak fra EØS-avtalens konkurranse-regler. Samhandelskriteriets oppgave er følgelig å angi grensene for hvilken atferd som vil kunne være gjenstand for regulering av EØS-avtalens konkurranse-regler, og hvilken atferd som reguleres eksklusivt av nasjonale konkurranse-regler.

EØS-avtalen artikkel 53 inneholder et forbud mot konkurransebegrensende samarbeid. For at et samarbeid skal være forbudt må det for det første foreligge et samarbeid, nærmere bestemt en «avtale mellom foretak», en «beslutning truffet av sammenslutninger av foretak», eller en «samordnet opptreden». Samarbeidet må videre ha som formål eller virkning å begrense konkurransen. Videre følger det av rettspraksis at konkurransebegrensningen må være merkbar. Til slutt omfatter forbudet kun samarbeid som kan påvirke handelen mellom avtalepartene.

Siden boklovens bestemmelse om obligatorisk fastpris ikke utgjør en avtale, en samordnet opptreden eller en beslutning truffet av en sammenslutning av foretak, vil den heller ikke kunne være en overtredelse av EØS-avtalen artikkel 53. Forslaget om obligatorisk fastpris er et pålegg uten

hensyn til en avtale eller samordnet praksis mellom foretak. Utgivere er forpliktet ved lov til å fastsette en pris for salg av bøker til slutt kunder, og bokhandler må forholde seg til nevnte pris.

Tilfeller der offentlig regulering påbyr en bestemt atferd, herunder blant annet obligatorisk fastpris, må imidlertid vurderes etter EU/EØS-konkurranseretten to ulovfestede prinsipper om henholdsvis state action og state compulsion.

Læren om state action bygger på en kombinasjon av lojalitetsplikten som følger av EØS-avtalen artikkel 3 andre ledd, jf. artikkel 1 nr. 2 bokstav e), som slår fast formålet om en effektiv konkurranse, og forbudsbestemmelsene i EØS-avtalen artikkel 53 og artikkel 54. Doktrinen innebærer at nasjonale myndigheter ikke kan treffe tiltak som motvirker den tilsiktede virkningen av konkurranse-reglene.

Læren om state compulsion innebærer at foretak som er pålagt i nasjonal rett å handle i strid med EØS-rettens konkurranse-regler, likevel ikke vil kunne bli ilagt overtredelsesgebyr. Unntaket for ansvar tolkes snevert, og krever i praksis at foretakene ikke har noe valg med hensyn til hvordan de vil innrette seg etter reguleringen. Departementet vil bemerke at en boklov med obligatoriske bestemmelser i vesentlig grad vil overføre den regulatoriske risikoen for overtredelse av EØS-avtalen fra forlag til offentlige myndigheter.

Som nevnt over, vil EØS-begrensningene kun komme til anvendelse dersom det foreligger en påvirkning av samhandelen. Det nærmere innholdet i samhandelsvurderingen er definert av EU-domstolen i sak C-56/65 *Société Technique Minière*:

«For this requirement to be fulfilled it must be possible to foresee with a sufficient degree of probability on the basis of a set of objective factors of law or of fact that the agreement in question may have an influence, direct or indirect, actual or potential, on the pattern of trade between Member States.»

Praksis tilsier at dette er en vid og åpen test, hvor det skal lite til før samhandelen påvirkes i tilstrekkelig grad. Spørsmålet om samhandelspåvirkning i tilknytning til fastprisregulering, er tidligere vurdert av professor Gjendemsjø ved Universitetet i Bergen i 2014 i *Utredning av forholdet mellom reguleringen av bokbransjen og EØS-konkurranseretten* og senere av professor Hjelmeng ved Universitetet i Oslo i Menon Economics' utredning fra 2021 av unntaket fra konkurranse-loven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker. Begge utred-

ningene peker på flere forhold som tilsier at samhandelen i dag vil kunne være påvirket, blant annet det forhold at oversatt litteratur har internasjonale rettighetshavere og konkurrerer med litteratur produsert av norske forfattere, og at bøker er tilgjengelige fra nettbokhandler der deler av produksjonen skjer i utlandet.

Samtidig viser departementet til at boklover med bestemmelser om obligatorisk fastpris tidligere har blitt behandlet og akseptert av EU-domstolen. I sak C-229/83 *Leclerc* avviste EU-domstolen Europakommisjonens andre anførsel om at den daværende franske bokloven var i strid med EU-traktatens konkurranseregler og traktatens lojalitetsforpliktelser, og la i avsnitt 20 vekt på manglende harmonisering av konkurransepolitikken i bokbransjen:

«It is thus apparent that the purely national systems and practices in the book trade have not yet been made subject to a Community competition policy with which the Member States would be required to comply by virtue of their duty to abstain from any measure which might jeopardize the attainment of the objectives of the Treaty. It follows that, as Community law stands, Member States' obligations under Article 5 of the EEC Treaty, in conjunction with Articles 3 (f) and 85, are not specific enough to preclude them from enacting legislation of the type at issue on competition in the retail prices of books, provided that such legislation is consonant with the other specific Treaty provisions, in particular those concerning the free movement of goods. It is therefore necessary to consider those provisions.»

I sak C-9/99 *Echirrolles* avsnitt 25, ble samme standpunkt lagt til grunn. Departementet vil bemerke at Europakommisjonen ikke har grepet inn mot nasjonale boklover i Europa med obligatorisk fastpris i senere tid.

Departementet viser videre til en økonomisk og juridisk studie utgitt av den tyske forlegger- og bokhandlerforeningen (Börsenverein des Deutschen Buchhandels) i 2019, som konkluderer med at den tyske bokloven med obligatoriske fastprisbestemmelser ikke innebærer brudd på medlemslandenes lojalitetsplikt overfor EU. Studien konkluderer med at de positive effektene av faste bokpriser, både på bokmarkedet og for forbrukerne selv, veier opp for eventuelle begrensninger i priskonkurransen og har følgelig ingen negativ innvirkning på den praktiske effektiviteten til EUs konkurranselovgivning. Det vises videre til at de positive virkningene av fastprissystemet veier opp for de negative effektene forårsaket av eliminering av produktintern priskonkurransen på detaljistnivå. De positive virkningene er blant annet bevaring av et bredt bokhandlernettsverk, økt etterspørsel etter og salg av bøker, forbedringer i tjenester, lavere gjennomsnittlige bokpriser, reduksjoner i transaksjonskostnader og forbedringer i markedstilgang for små forlag og ukjente forfattere. Videre vises det til at konkurransen ikke vil bli helt eliminert som følge av fastpris. I stedet fortsetter det å være konkurranse mellom forlag og mellom bokhandler, for eksempel når det gjelder tjenester som kundeservice, produktutforming, produktpresentasjon, forfatteroppleser, bestillingsprosesser og leveringstjenester.

4 Lovens formål

4.1 Gjeldende rett

I forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 er det ikke gitt noen formålsbestemmelse.

4.2 Høringen

I høringsnotatet ble det foreslått at bokloven skal ha en formålsbestemmelse som uttrykker språk- og litteraturpolitiske målsettinger. Departementet foreslo følgende formulering:

«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.»

4.3 Høringsinstansenes syn

Det er bred tilslutning fra forfattere, utgivere, forhandlere, litteraturorganisasjoner, kommuner, fylkeskommuner, utdanningsinstitusjoner og statlige virksomheter i kultursektoren og kunnskapssektoren til at det skal legges fram en boklov, og til det formålet og den intensjonen som ligger til grunn for forslaget. *Konkurransetilsynet* og noen bransjeaktører som *Frisk forlag* og *Coop Norge SA*, støtter de litteraturpolitiske målene, men er mot eller skeptiske til departementets forslag om lovregulering.

Vestland fylkeskommune skriver at formålsparagrafen styrker forankringen av loven i den overordnede kulturpolitikken. *Nordland fylkeskommune* mener at loven bør innrettes slik at den støtter mest mulig opp rundt de mindre aktørene, og om tiltak som sikrer at litteraturproduksjon og -konsum kan skje på mest mulig like vilkår overalt i landet.

Forfatter- og kunstnerorganisasjonene som har levert høringsuttalelser, støtter den foreslåtte

formålsparagrafen. *Forfatterforbundet* og *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)* slutter seg til at bredde, mangfold, kvalitet og tilgjengelighet er gode overordnede begrunnelser for bokloven. De uttrykker også glede over at forfatter- og leserinteresser fremheves som sentralt, og at litteraturens rolle i kultur- og kunnskapsformidlingen og for skriftkulturen er så tydelig poengtert. *Den norske Forfatterforening* minner om at det er viktig å sørge for at forfatterinteressene er ivaretatt for å sikre en treffsikker litteraturpolitikk som gir leserne et stort utvalg av bøker å velge mellom. *Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU)* skriver at gode leseevner er med på å utjevne sosiale forskjeller, og at manglende leseevne og tekstforståelse på sikt kan skade den oppvoksende generasjons muligheter i arbeidslivet og svekke de demokratiske prosessene. De understreker derfor behovet for litteratur som treffer alle.

Norsk Oversetterforening velger å tolke «forfatter» til også å omfatte oversettere og illustratører og anbefaler at disse to opphavergruppene blir eksplisitt nevnt i lovteksten. *Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon* minner om at omfanget av visuell litteratur er økende, at dette bidrar til en større bredde og mangfold i litteraturløpet, og at det visuelle kan ha en avgjørende betydning for å ivareta målet om tilgjengelighet for de som strever med skriftspråket. De framhever videre at illustrasjoner og den visuelle framstillingen av boka i seg selv er kommunikasjon og anbefaler at lovforslaget uttrykker en målsetting om å styrke norsk visuell kommunikasjon.

Den norske Forleggerforening støtter departementets forslag til formålsparagraf, men foreslår i tillegg at ytringsfrihet bør inkluderes i formålsparagrafen for å fremheve den viktige rollen litteraturen har for ytringsfriheten. *Den norske Forleggerforening* foreslår også at formålsparagrafen likestiller de kommersielle aktørene i bransjen fordi også oversetter, illustratør, forlag og bokhandel har helt sentrale roller i å sørge for oppnåelse av lovens formål.

Flere høringsinstanser, blant andre *Språkrådet*, forfatterorganisasjonene og studentsamskip-

nadene støtter det uttalte språkpolitiske hensynet i formålsparagrafen. *Nynorsk forum*, et samarbeidsorgan for 18 nynorske organisasjoner, støtter i en felles høringsuttalelse forslaget om at bokloven skal ha en språk- og litteraturpolitisk formålsparagraf. De innvender imidlertid at forslaget ikke tar tilstrekkelig hensyn til norsk språkpolitikk:

«I dette lovframlegget er det berre slått fast at bokmål og nynorsk er jamstilte skriftspråk. Språklova går lenger. I § 1 er det i siste leddet slått fast at det er '[...] eit særleg ansvar for å fremje nynorsk som det minst bruka norske skriftspråket]'»

Nynorsk kultursentrum, musea for skriftkultur og Noregs Mållag ber om at boklovens formålsparagraf skal gjøre det klart at loven følger opp formålet i språkloven, og at det språkpolitiske ansvaret omfatter et særlig ansvar for å fremme nynorsk og de samiske språkene som mindretallsspråk.

Sametinget er positive til forslaget om å inkludere samiske språk i lovens formålsparagraf. De bemerker likevel at formålsparagrafen har en uryddig bruk av ordet «norsk».

I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes synspunkt på om kvensk bør inkluderes i virkeområdet. Flere høringsinstanser har uttalt seg om dette, blant annet *Språkrådet, Norsk kulturråd, Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO), Den norske Forleggerforening, Den norske Bokhandlerforening*, andre forfatterforeninger og flere kommuner og fylkeskommuner. Alle som har uttalt seg i spørsmålet, støtter at kvensk, eventuelt samtlige språk med status som nasjonale minoritetsspråk etter språkloven, omfattes av lovens virkeområde. *Ruija Forlag*, som utgir bøker om kvenske forhold både på norsk og kvensk, peker på forslag til formålsparagraf og framholder at det skulle være en selvfølge at loven også skal gjelde for litteratur på de nasjonale minoritetsspråkene. *Kvensk Finsk Riksforbund* ber om at finsk sidestilles med samisk i loven.

Troms og Finnmark fylkeskommune skriver:

«Fylkestinget mener at kvensk bør inkluderes i språkene under § 3 Lovens virkeområde med hensyn til skaffe- og leveringsplikt, men at det ikke nødvendigvis bør omfattes av fastprisbestemmelsene. Å ikke gi kvensk plass på linje med norsk og samisk vil minimere tilgangen til språket ytterligere, og det er viktig å sikre at

det lille som produseres blir tilgjengelig i bibliotek og bokhandel.»

Den norske Forleggerforening støtter at norsk skriftkultur framheves særskilt. De skriver at det er stor utvikling innenfor lydbøker, noe som er forventet å fortsette. Derfor er det viktig at loven særskilt framhever og beskytter det norske skriftspråket.

Noen høringsinstanser framholder at det er de små og uavhengige aktørene som utgjør det mangfoldet i litteraturen som loven skal bidra til å fremme. Enkelte peker på at bokloven kan påvirke store og små aktører ulikt og ber om at departementet vurderer hvorvidt de minste aktørene skal unntas fra loven eller enkelte bestemmelser i loven.

4.4 Departementets vurderinger

Departementet merker seg at det er bred tilslutning fra opphavere, utgivere, forhandlere, høyere utdanningsinstitusjoner, studentsamskipnader, statlige virksomheter, fylkeskommuner, kommuner og organisasjoner som arbeider med litteraturformidling, til en formålsparagraf som uttrykker litteratur- og språkpolitiske målsettinger. Departementet opprettholder derfor forslaget til formålsparagraf, med enkelte endringer som omtales nedenfor.

Departementet foreslår at lovens primære formål skal være å legge til rette for bredde, mangfold og kvalitet i litteraturen som gis ut i Norge og å sikre god tilgjengelighet til litteraturen for alle i landet. Et godt litteraturtilbud er viktig for den enkeltes ytrings- og informasjonsfrihet og er avgjørende for Norge som kultur- og kunnskapsnasjon og demokrati. At kultur og kunnskap er tilgjengelig på norsk, samiske språk og nasjonale minoritetsspråk, gjør at flere får tilgang og kan orientere seg og delta i samfunnet og i offentlig debatt om kultur- og samfunnsspørsmål.

Departementet opprettholder forslaget om at formålsparagrafen også skal ivareta forfatter- og leserinteresser. I tillegg foreslår departementet å utvide ordlyden slik at lovens formålsbestemmelse også tar hensyn til oversettere og visuelle kunstnere. Dette er en anerkjennelse av oversetterens bidrag til å formidle et litterært mangfold på mange språk fra hele verden til norske lesere og den berikelse dette representerer for det norske litteraturtilbudet. Det er også et uttrykk for at litteratur er mer enn ren tekst, og at det visuelle kan være en helt sentral del av innholdet, formidlingen og leseropplevelsen. Bokloven skal bidra til

rammevilkår som sikrer forfattere, oversettere og visuelle kunstnere mulighet til å skape kvalitet, og at de når ut til leserne. Forslaget om fastpris i § 5 og adgang til å forhandle om normalkontrakter i § 4 er sentrale i så måte.

Lovforslaget inneholder avgrensninger når det gjelder bøker som i all hovedsak består av bilder eller illustrasjoner, og ingen eller minimalt med tekst, jf. departementets vurdering av definisjonen av «bok» i punkt 5.4.1.

Departementet foreslår ikke å likestille aktørene i bransjen slik *Den norske Forleggerforening* tar til orde for. Forslaget til formålsparagraf understreker at bokloven er en kulturpolitisk lov med forfattere, oversettere, visuelle kunstnere og lesere i sentrum. Loven er et unntak fra konkurranselovgivningen, og formålet med virkemidlene er å nå kultur-, kunnskaps- og språkpolitiske mål, ikke primært å regulere en bransje. Departementet understreker at utgivere og forhandlere er helt sentrale for å oppnå lovens formål. Det vil framgå i forslag til øvrige bestemmelser i loven, at departementet tar sikte på å balansere hensynene til de ulike aktørene i bransjen, slik at aktørene samlet sett kan bidra til at de overordnede litteratur- og språkpolitiske målene kan nås. Dette er det en lang og vellykket tradisjon for i norsk litteraturpolitikk og -bransje.

Departementet foreslår, etter innspill i høringen, å inkludere ytringsfrihet blant formålene som loven skal fremme. Tilgang til et mangfold og en bredde av litteratur med høy kvalitet er grunnleggende for den enkeltes ytrings- og informasjonsfrihet og for Norge som et fungerende demokrati og kultur- og kunnskapssamfunn. Forslag til boklov er en konkretisering av det ansvaret staten har ifølge Grunnloven § 100 sjette ledd, til å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

Formålsparagrafen handler ikke bare om litteraturen og bøker i seg selv, men også om den betydningen språket har i samfunnet. Både norsk, samiske språk og nasjonale minoritetsspråk er grunnleggende uttrykk for og bærere av språkbrukernes kulturelle og språklige tilhørighet og identitet. Samisk er samfunnsbærende språk i deler av landet, og norsk er det nasjonale hovedspråket og det samfunnsbærende språket i Norge. For å kunne orientere seg og delta i samfunnet må en ha evne til å lese og prosessere tekst. En allmenn forståelse og bruk av norsk skriftspråk er avgjørende for at demokratiet skal fungere. Lesingens betydning er likevel ikke bare instrumentell. Lesing av skjønnlitteratur, faglitteratur eller tekster på nett for gleden og interessens skyld har stor verdi i seg selv. I tråd med dette opprettholder departementet forslaget

om at loven også skal bidra til å styrke skriftkulturen for bokmål, nynorsk og samiske språk.

Departementet var i høringen i tvil om de nasjonale minoritetsspråkene kvensk, romani og romanes skulle omfattes av lovens virkeområde, i hovedsak på grunn av markedenes størrelse og dermed en risiko for at loven ville medføre en urimelig byrde for disse aktørene. Departementet har imidlertid merket seg de mange høringsuttalelsene om spørsmålet og foreslår å innlemme kvensk, romani og romanes i lovens virkeområde, se også punkt 6 nedenfor.

Kvensk, romani og romanes har status som nasjonale minoritetsspråk etter § 6 i språkloven og har derfor krav på vern og fremme. Boklovens virkemidler vil kunne bidra til å understøtte produksjon og tilgjengeliggjøring av de bøkene som finnes. Trass i små markeder kan bokloven dermed bidra til bruk og utvikling av språkene. I lovforslaget § 3 sjette ledd foreslås det at departementet kan gi forskrift om at enkelte av lovens bestemmelser ikke skal gjelde for utgivere eller forhandlere, dersom bestemmelsene får urimelig store negative konsekvenser for disse aktørene.

Departementet foreslår ikke å innlemme finsk i lovens formål og virkeområde, jf. innspill fra *Kvensk Finsk Riksforbund*. Departementet forstår det slik at språkbrukerne selv bruker ulike navn på det kvenske språket, og bestemmelsen vil omfatte disse ulike betegnelsene på det tradisjonelle språket. Moderne finsk, forstått som majoritetsspråket i Finland, anses ikke for å være omfattet av språkloven eller Den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk, og foreslås heller ikke innlemmet i boklovens formålsparagraf eller virkeområde.

Departementet viser til *Sametingets* merknad om bruken av «norsk» i formålsparagrafen. Departementet foreslår en justering som skal fjerne eventuell tvil om hvorvidt samisk litteratur eller litteratur på nasjonale minoritetsspråk er omfattet av loven.

Når det gjelder innspillene fra *Nynorsk forum*, *Noregs Mållag* og *Nynorsk kultursentrum*, *musea for skriftkultur* finner departementet det ikke hensiktsmessig å vise til språkloven eller differensiere hensynene til de ulike språkene i formålsparagrafen. Det er likevel et grunnleggende prinsipp i norsk språkpolitikk at små språk trenger symbolsk og institusjonell støtte for å opprettholde og utvikle seg. Departementet legger til grunn at det i oppfølging av bokloven og forhandling om avtaler og betingelser i bransjen, vil måtte tas hensyn til den betydningen litteratur på nynorsk, men også samiske språk og nasjonale minoritetsspråk, har for å ivareta formålet med loven.

5 Definisjoner

5.1 Gjeldende rett

Forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 definerer i § 2 begrepene «bøker», «leverandør», «forhandler», «bokklubb», «fastpris» og «reelle nyutgivelser».

5.2 Høringen

I høringsnotatet ble det foreslått å definere begrepene bok, leverandør, forhandler, sluttkunde, digital abonnements-tjeneste, tittel, omsetning og fastpris.

Med dagens variasjon i formater er det ikke uten videre opplagt hva som menes med en «bok». Departementet foreslo derfor å klargjøre dette gjennom en egen definisjon. Begrepet «bok» ble foreslått å omfatte fysiske bøker, både heftede og innbundne. Digitale utgivelser ville også være omfattet av den foreslåtte definisjonen, herunder elektroniske bøker (e-bøker) og lydbøker, såfremt lydbokutgivelsen er en innlest parallellutgave av en papirbok eller e-bok.

Begrepet «leverandør» ble i høringsnotatet foreslått å omfatte en virksomhet eller privatperson som utgir bøker med ISBN-nummer. Dette vil i hovedsak omfatte de tradisjonelle forlagene, men også andre som utgir bøker selv.

Begrepet «forhandler» ble foreslått å omfatte en virksomhet som selger bøker til sluttkunde i eksemplarsalg, i fysisk eller digitalt format.

Begrepet «sluttkunde» ble foreslått å omfatte enhver som kjøper bøker til andre formål enn videresalg.

Begrepet «digital abonnements-tjeneste» ble foreslått å omfatte strømmetjeneste eller annen tjeneste som gir sluttkunde tilgang til e-bøker og lydbøker gjennom å tegne abonnement.

Begrepet «tittel» ble foreslått å omfatte et litterært verk, altså en roman, diktsamling, sakprosa-utgivelse eller annen bok som har samme opphaver(e) og samme innhold, og som kan foreligge i ulike formater og ulike utgaver.

Begrepet «omsetning» ble foreslått å omfatte salg av bøker i eksemplar og tilgjengeliggjøring av

e-bøker og lydbøker i digitale abonnements-tjenester.

Begrepet «fastpris» ble foreslått å omfatte bindende videresalgspris til sluttbruker på bøker. Fastprisperioden er perioden som den satte videresalgsprisen er gjeldende.

5.3 Høringsinstansenes syn

5.3.1 Bok

En rekke høringsinstanser har hatt innspill til departementets forslag til definisjon av «bok».

Den norske Bokhandlerforening uttaler at de ønsker en mer åpen definisjon av hva en bok er, da en for detaljert definisjon kan legge til rette for omgåelse av loven, og foreslår at eksemplifiseringen av hva som menes med bok bør reguleres i forskrift, tilsvarende merverdiavgiftsloven § 6-4 fjerde ledd.

Norsk Oversetterforening, Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO), Forfatterforbundet, Cappelen Damm, Pax forlag og Dreyers forlag mener at begrepet «bok» bør erstattes med begrepet «litterært verk», slik dette er definert i åndsverkloven § 2 andre ledd bokstav a, da dette vil dekke alt det «bok» skal dekke i forslaget til boklov.

Den norske Bokhandlerforening uttaler følgende om beskrivelsen av publiseringsformatene av en bok:

«Slik definisjonen står nå, eksemplifiserer departementet en bok som en innbundet eller heftet bok. Vi vil anbefale at departementet heller eksemplifiserer i forskriften at publiseringsformatene kan være trykt, elektronisk eller innlest/lyd. Det er også mer i tråd med hvordan departementet har brukt begrepene ellers i høringsnotatet. Vi mener det også bør tydeliggjøres at en trykt bok vil si en papirbok, uavhengig av innbinding.»

Flere høringsinstanser som *Øvre Eiker kommune, Norsk Bibliotekforening, Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO), Forfatterforbundet,*

Fagforbundet og *Den norske Forfatterforening* peker på at definisjonen av bok også må omfatte lydbøker hvor forlaget gir ut den innleste utgaven først, deretter tekstutgaven. Dette støtter også *Den norske Bokhandlerforening* som uttaler følgende om definisjonen av lydbøker:

«Definisjon av lydbok som en parallellutgave av fysisk bok eller e-bok åpner for at nye lydbøker kan utgis direkte i strømming. Disse vil da ikke ha fastpris eller leveringsplikt til strømmetjenester, verken som del av abonnementet eller som eksemplarsalg i fastpris. Vi mener det er fornuftig at konkretiseringen av lydbok også gjøres i forskrift, slik at det er noe enklere å gjøre endringer om konsekvensene blir større enn vi forutser i dag. Vi mener også forskriften bør tydeliggjøre at et litterært verk, som først er utgitt som lydbok, vil få fastpris hvis innholdet på et senere tidspunkt utgis som papir- eller e-bok.»

Flere høringsinstanser peker også på at lydbok bør omfatte litterære produksjoner som kun er utviklet for lytting. *Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU)* uttaler blant annet følgende:

«NBU foreslår at lydboken sidestilles med papirboken og e-boken. Dvs. at «en innlest parallellutgave av papirbok og elektronisk bok» strykes og at det endres til at lydboken får samme posisjon som de andre formatene. Det er grunn til å tro at stadig flere forfattere kommer til å utgi bøkene sine rett på lyd, særlig for barn og unge. Vi er selvsagt for at disse utgivelsene også skal ha den samme fastprisperioden, men ikke at den nødvendigvis må finnes som e-bok eller papirbok parallelt. Hvis vi binder lydboken til det trykte ord, vil dette forhindre innovasjon og gjøre det vanskeligere for forfattere å overleve i en stadig med digital framtid, der lydboken tar større plass. Vi mener dessuten at det ikke blir vanskelig å skille mellom hva som er en litterær tekst på lyd og f.eks. en podkast (ingen ønsker fastprisperiode på podkasten sin).»

Også *Akademika AS* er inne på det samme og peker på at dersom definisjonen av lydbok blir stående, vil det kunne føre til at flere utgivelser kun kommer som lydbøker og da ikke må forholde seg til lovens reguleringer. *Vigmostad & Bjørke AS* peker på at det er behov for at lydbøker uten parallellutgave skal reguleres, da det ellers vil føre til

uthuling av bokloven og at en del innhold blir proprietært.

Norsk Oversetterforening uttaler følgende:

«NO støtter at sentrale begreper i bokloven presiseres. Særlig viktig er det at begrepet 'bok' defineres på en måte som stemmer overens med virkeligheten, og på en slik måte at lovens formål oppfylles. Det mener vi at ikke er tilfellet i proposisjonen. I høringsbrevet presiseres det at det må trekkes en grense mot podkast og andre lydprodukter som ikke kan regnes som bøker i litterær forstand, med mindre de er innleste parallellutgaver. Vi mener det er avgjørende at departementet følger med på utviklingen i denne delen av markedet og fortløpende vurderer hvor grensen mellom bok og andre ytringsformer skal gå. I våre naboland er det stadig vanligere at oversatte bøker blir utgitt i lydbokformat som første format. Dette er en utvikling vi også ser tendensen til i Norge, og det vil være uheldig om dette kan brukes som et smutthull for å unngå fastprisregimet.»

Norske Billedkunstnere ønsker at bokloven skal omfatte bokutgivelser av visuell kunst og uttaler:

«Ifølge departementet er det rimelig at bøker som får fritak for merverdiavgift blir omfattet av lovforslagets bestemmelser om fastpris, skaffe- og leveringsplikt. Lovforslagets definisjon av bøker samsvarer derfor med definisjonen i merverdiavgiftsloven § 6 – 4 første ledd, samt merverdiavgiftsforskriften. Vi er enige i departementets synspunkt og støtter i utgangspunktet den foreslåtte ordlyden i § 2 bokstav a. Vi finner likevel grunn til å understreke at det etter definisjonen i merverdiavgiftsforskriften, kan oppstå vanskelige grensedragninger i vurderingen av hvilke publikasjoner som ikke anses som bøker. Gjeldende praksis viser at både barnebøker og tegneserier i bokform anses som avgiftsfrie bøker. Når det gjelder vurderingen av hvorvidt samlinger av visuell kunst anses som avgiftsfrie bøker, er imidlertid den foreliggende praksis svært streng. Etter § 6 – 4 – 2 bokstav n, er samlinger av bildetrykk og liknende ikke avgiftsfrie bøker dersom sidene er uten tekst eller bare angir stedsnavn, personnavn eller betegnelser, korte instruksjoner eller lignende. Praksis viser at omfanget av tekst er avgjørende for hvorvidt en utgivelse anses som en bok i avgiftsrettslig forstand. Konsekvensen er følgelig at bokutgivelser som

hovedsakelig består av visuell kunst, eller hvor boken i seg selv fremstår som et visuelt kunstverk, etter gjeldende definisjon ikke anses som avgiftsfrie bøker. Praksisen illustrerer en uheldig forskjellsbehandling av ulike innholdsleverandører, og fremstår etter vårt syn tilfeldig. Det er derfor viktig å understreke at bokloven ikke må legges til rette for en tilsvarende streng tolkningspraksis. Bokloven må følgelig omfatte bokutgivelser av visuell kunst.»

Cappelen Damm mener at loven bør ha separate definisjoner for fysisk bok, e-bok og lydbok og at definisjonen av lydbok bør bygge videre på bestemmelsene i merverdiavgiftsloven. Høringsinstansen mener likevel at kravet bør innstrammes slik at lydboka må foreligge som parallellutgave av et skriftlig verk, utgitt på papir i alminnelig distribusjon for allmennheten.

Videre påpeker enkelte høringsinstanser, blant annet *Bokbasen*, at bokdefinisjonen bør inneholde et krav om ISBN-nummer, tilsvarende departementets forslag til definisjon av begrepet «leverandør».

5.3.2 Leverandør

Den norske Forleggerforening, *Sálas – Samisk forlegger- og avisforening*, *Pax forlag* og *Dreyers forlag* mener definisjonen av «leverandør» bør erstattes med «utgiver», som vil være mer i tråd med begrepsbruken i forlagsbransjen.

Den norske Forleggerforening uttaler følgende om dette:

«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 utgiverdefinisjon 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, varemerkelo-

ven § 11 første ledd og merverdiavgiftsloven § 6-5 andre ledd.»

Den norske Bokhandlerforening mener departementets forslag om å knytte definisjonen av leverandør til virksomhet eller privatperson som utgir bøker med ISBN-nummer, kan åpne for uheldige smutthull, der kommersielle aktører kan velge å utgi enkelte titler uten ISBN, som da ikke vil omfattes av bokloven. Denne høringsinstansen mener en vel så god definisjon av leverandør er «kommersiell aktør som utgir bøker», slik at man unngår unødvendige reguleringer av små aktører, som for eksempel ideelle foreninger og lokallag, samtidig som man sørger for at hele det kommersielle bokmarkedet er omfattet av loven. *Den norske Forfatterforening* har lignende betraktninger, og mener det ikke er særskilt behov for å klargjøre begrepet.

Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon peker på at en lydfil, basert på en litterær tekst som ikke først har vært publisert som en bok med ISBN-nummer, ikke vil omfattes av lovens bestemmelser, noe som potensielt vil kunne føre til omgåelse av loven og de ordninger den legger opp til for å nå lovens formål.

Bokbasen mener det er fornuftig å avgrense lovens virkeområde til bøker med ISBN-nummer, blant annet fordi tildeling av ISBN gir et klart og egnet kriterium for å skille de egentlig litterære utgivelsene fra andre produktkategorier som regelmessig også selges gjennom de samme salgskanalene. *Bokbasen* mener imidlertid at fraværet av tilsvarende krav om ISBN i definisjonen av «bok» kan skape usikkerhet om lovens anvendelsesområde, herunder om og i hvilken utstrekning loven er ment å få anvendelse for utgivelser uten ISBN, noe som i tilfelle kan skape praktiske utfordringer med hensyn til entydig identifikasjon av hva lovens rettigheter og plikter er knyttet til. *Bokbasen* ber derfor departementet vurdere om krav til ISBN også bør tas inn i definisjonen av «bok» eventuelt at departementet i proposisjonen klargjør hva lovens eventuelle virkeområde skal være i relasjon til boklignende eller bokrelaterte produkter og tjenester uten ISBN.

Akademika AS uttaler også at definisjonen av leverandør bør samsvare med definisjonen av bok. Det vises blant annet til at ikke alle forlag utgir publikasjoner med ISBN-nummer. Et EAN-nummer, eller artikkelnummer kan være nok til å gjøre et produkt tilgjengelig for salg og distribusjon fra en forhandler. Høringsinstansen viser til at kravet om ISBN-nummer kan bidra til at leverandører lager publikasjoner som kun blir tilgjen-

gelig gjennom egne kanaler, og unngår både leveringsplikt og fastprisregulering, kun ved å unnlate å sette ISBN-nummer på sine publikasjoner. Det uttales at denne problemstillingen kan tenkes å være spesielt relevant for nye aktører på markedet, som ikke vil benytte tradisjonelle distribusjonsmetoder og ikke har behov for å melde opp utgivelser i for eksempel Bokbasen. Videre mener høringsinstansen at betegnelsen leverandør kan virke forvirrende og foreslår at begrepet leverandør endres til produsent, som vil kunne inkludere tradisjonell forlagsvirksomhet og nye aktører som produserer varer eller tjenester som ligger under lovens virkeområde.

5.3.3 Forhandler

Den norske Bokhandlerforening uttaler at når strømmetjenester pålegges å tilby eksemplarsalg av lydbøker, vil også strømmetjenester av lydbøker bli definert som forhandlere og ikke kun tjenester. Denne høringsinstansen mener at alle aktører som selger bøker til sluttkunde, enten i eksemplarsalg eller abonnement, uavhengig av format, i praksis er forhandlere.

Den norske Forleggerforening er bekymret for at forslaget om å knytte definisjonen av «forhandler» til eksemplarsalg vil åpne for strategiske tilpasninger, både fra norske og utenlandske aktører. Høringsinstansen mener departementet heller bør vurdere å knytte forhandlerdefinisjonen til omsetning generelt, men kun i næringsvirksomhet. Dette vil medføre at blant annet «digitale abonnements tjenester» også vil omfattes av definisjonen.

Den norske Forleggerforening peker også på at mange forlag selger eksemplarer av egne utgivelser gjennom egne nettsider, men mener at utgivere ikke bør anses som en forhandler etter lovens definisjon av denne grunn. Det samme gjelder selvpublisister, som etter omstendighetene kan være både utgiver og forhandler om de selger sine egne bøker. Høringsinstansen mener at det heller ikke kan gjelde noen skaffeplikt for dem. *Skrive historie* er inne på samme problemstilling og viser til at privatpersoner som oppretter enkeltpersonforetak for å selge egne bøker som en biinntekt, vil få skaffe- og leveringsplikt etter bokloven.

Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon er positive til forslaget om å utvide forhandlerbegrepet til å omfatte alle virksomheter som selger bøker, herunder matbutikker, kiosker og bensinstasjoner, slik at også disse underlegges

fastprisordningen og andre forpliktelser som loven pålegger forhandlerleddet.

5.3.4 Sluttkunde

Den norske Bokhandlerforening støtter denne definisjonen.

Den norske Forleggerforening peker på 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 denne høringsinstansens syn ta høyde for denne distinksjonen.

5.3.5 Digital abonnements tjeneste

Den norske Bokhandlerforening mener at for å støtte opp om en teknologinøytral lov, bør ordet «digital» strykes, og «abonnements tjeneste» bør defineres som strømmetjeneste eller annen tjeneste som gir sluttkunde tilgang til bøker i ett eller flere formater gjennom å tegne abonnement.

Den norske Forleggerforening mener at den foreslåtte definisjonen er noe uklar, og viser til at det ikke vil være nødvendig å definere «digital abonnements tjeneste» dersom definisjonen av «forhandler» også skal omfatte leverandører av digitale abonnements tjenester i tråd med deres forslag, se punkt 5.3.3 ovenfor.

5.3.6 Tittel

Den norske Bokhandlerforening støtter forslaget om å definere tittel basert på et prinsipp i bokloven om at det er en plikt for leverandør å sette fastpris på den enkelte boktittel i hvert format den publiseres i. Videre støtter denne høringsinstansen departementets forklaring i høringsnotatet og foreslår at tittel defineres som «navngivelse på en bok som har samme opphaver og samme innhold, og som kan foreligge i ulike formater og ulike utgaver».

Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon støtter ikke forslaget og mener at begrepet «tittel» må byttes ut med «verk». Videre mener denne høringsinstansen at dersom departementet likevel velger å benytte det foreslåtte begrepet «tittel», bør det forklares nærmere hvor grensen går mellom nytt format av samme tittel og en ny selvstendig tittel.

Pax forlag og *Dreyers forlag* støtter ikke forslaget om definisjon av tittel og mener begrepet bør sløyfes, da bruk av begrepet «tittel» mest er egnet til å forvirre.

Den norske Forleggerforening mener det vil gjøre loven mer tilgjengelig om antallet definisjoner begrenses og ser ikke umiddelbart behov for en særskilt definisjon av «tittel». Høringsinstansen foreslår at departementet undersøker hvorvidt «bok», kan erstatte begrepet «tittel» der dette er benyttet i forslaget.

5.3.7 Omsetning

Enkelte høringsinnspill omhandler definisjonen av omsetning. *Den norske Bokhandlerforening* støtter forslaget om en slik definisjon og mener det er vesentlig at loven inkluderer omsetning fra alle aktører som selger bøker til sluttkunde, enten i eksemplarsalg eller i abonnement, uavhengig av format. Høringsinstansen foreslår at definisjonen av omsetning blir «salg av bøker i eksemplar og tilgjengeliggjøring gjennom strømmetjeneste eller annen tjeneste som gir sluttkunde tilgang til bøker i ett eller flere formater gjennom å tegne abonnement».

Den norske Forleggerforening mener definisjonen er upresis, og viser til at omsetningsbegrepet, i tråd med en naturlig forståelse av ordlyden, bør være knyttet til et vederlagselement. Denne høringsinstansen 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. Høringsinstansen 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, for eksempel etter mønster fra merverdiavgiftsloven § 1-3 første ledd bokstav a som omtaler omsetning som «levering av varer og tjenester mot vederlag».

5.3.8 Fastpris

Den norske Bokhandlerforening og *Biblioteksentralen SA* støtter definisjonen. *Biblioteksentralen SA* påpeker likevel at det er uklart om leverandøren kan endre en bindende videresalgspris i fastprisperioden. Videre mener *Den norske Bokhandlerforening* at det bør fremkomme at leverandør gis mulighet til å endre til en ny og en lavere bindende videresalgspris på den innbundne boka og e-boka i løpet av fastprisperioden, fra det tidspunkt hvor tittelen tilbys i et annet og rimeligere format.

Den norske Forfatterforening og *Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon* mener definisjonen bør deles i to definisjoner, for å klargjøre forskjellen på en fastpris og en fastprisperiode, samt understreke at fastpris settes én gang i fastprisperioden.

Den norske Forleggerforening 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. Høringsinstansen peker imidlertid på at begrepet er innarbeidet i bransjen og at det kan virke forvirrende om et annet begrep benyttes. Videre mener denne høringsinstansen 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. Det pekes også på at definisjonen med fordel kan ta høyde for at det ikke skjer et «salg» av digitale lydbøker og e-bøker. Det foreslås at «sluttbruker» erstattes med «sluttkunde».

5.3.9 Om definisjon av andre begrep

Stavanger kommune, *Norsk Bibliotekforening*, *Bærum Bibliotek*, *Bærum kommune* og *Drammen kommune* etterspør en klargjøring av hva som menes med et «eksemplar».

Flere instanser etterspør også en definisjon av «bibliotek», som *Norsk Bibliotekforening*, *Norsk Oversetterforening*, *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)*, *Foreningen Iles*, *Bibliotekarforbundet* og *Akademika AS*.

5.4 Departementets vurderinger

5.4.1 Bok

Departementet viderefører i all hovedsak forslaget fra høringsnotatet, men foreslår på bakgrunn av innspillene i høringen visse endringer i bestemmelsens ordlyd.

Forslaget harmoniserer med definisjonen av bøker i merverdiavgiftsloven. Omsetning av bøker er fritatt for merverdiavgift i siste omsetningsledd. Fritaket gjelder tilsvarende for parallellutgaver av bøker utgitt som lydbøker eller elektroniske bøker, jf. merverdiavgiftsloven § 6-4 første ledd. Bøker er nærmere definert i merverdiavgiftsforskriften § 6-4-1 og er avgrenset til publikasjoner som ikke er aviser eller tidsskrift.

Fritaket er begrunnet med at det ble ansett for uheldig å avgiftsbelegge det trykte ord i et så lite språksamfunn som det norske, og må anses som et gode for utgivere av bøker. Etter departementets vurdering er det rimelig at bøker som får fritak for merverdiavgift, blir omfattet av lovforslagets definisjon av bøker og dermed blir omfattet av lovforslagets bestemmelser om blant annet fastpris, og skaffe- og leveringsplikt. Dette sikrer samvirke mellom de foreslåtte reguleringene i bokloven og fritaket for merverdiavgift, som har felles språkpolitisk begrunnelse.

I vurderingen av hvilke publikasjoner som vil være omfattet av bokdefinisjonen, vil det være hensiktsmessig å se hen til eksisterende tolkningspraksis etter merverdiavgiftsloven og tilhørende forskrift. Eksempelvis vil barnebøker og tegneserier i bokform anses som bøker i boklovens forstand. Samlinger av bildetrykk eller lignende, der sidene er uten tekst eller bare angir stedsnavn, personnavn, betegnelser eller korte instruksjoner, vil imidlertid ikke være omfattet av bokdefinisjonen. Tilsvarende gjelder dersom teksten i hovedsak innskrenker seg til kortfattede beskrivelser av bilder eller fotografier.

Norske Billedkunstnere uttaler at bokloven ikke må legge til rette for en tilsvarende streng tolkningspraksis som merverdiavgiftsregelverket, og viser til at praksisen illustrerer en uheldig forskjellsbehandling av ulike innholdsleverandører, og fremstår som tilfeldig. Departementet har forståelse for ovennevnte synspunkt, men fastholder behovet for å sikre samvirke mellom de foreslåtte reguleringene i bokloven og fritaket for merverdiavgift, som har felles språkpolitisk begrunnelse.

Enkelte høringsinstanser påpeker at bokdefinisjonen bør inneholde et krav om ISBN-nummer, tilsvarende departementets forslag til definisjon av begrepet «leverandør». *Bokbasen* uttaler følgende:

«Bokbasen har imidlertid også merket seg at det ikke er lagt inn noe tilsvarende krav om ISBN i definisjonen av 'bok' og uten at dette er kommentert i høringsnotatet. Dette kan skape usikkerhet om lovens anvendelsesområde, herunder om og i hvilken utstrekning loven er ment å få anvendelse for utgivelser uten ISBN, noe som i tilfelle kan skape praktiske utfordringer med hensyn til entydig identifikasjon av hva lovens rettigheter og plikter er knyttet til. Dette vil da forutsette at man holder seg til de regler som er gitt knyttet til bruk av ISBN.»

Departementet slutter seg til ovennevnte vurderinger, og foreslår å innføre krav om ISBN-nummer i ordlyden.

Flere av høringsinstansene mener at begrepet «bok» bør erstattes med begrepet «litterært verk», slik dette er definert i åndsverkloven § 2 andre ledd bokstav a, da dette vil dekke alt det «bok» skal dekke i forslaget til boklov. Departementet støtter ikke dette og holder fast ved begrepet «bok», da dette blant annet er et innarbeidet begrep i dagens bokavtale.

Den norske Bokhandlerforening foreslår at departementet tydeliggjør at en trykt bok er å anse som en papirbok, uavhengig av innbinding. Departementet foreslår justeringer i ordlyden i tråd med forslaget.

Videre peker flere høringsinstanser på at definisjonen av bok også må omfatte lydbøker hvor forlaget gir ut den innleste utgaven først, deretter tekstutgaven. Departementet er av den oppfatning at rekkefølgen på utgivelsesformatene, herunder at en innlest utgave av en bok utgis på et tidligere tidspunkt enn tekstutgaven av samme bok, ikke bør medføre at lydboka faller utenfor fastprissystemet når den utgis. Departementet deler imidlertid vurderingen av at forslaget til ordlyd ikke tar høyde for en slik situasjon og foreslår en tydeliggjøring i bestemmelsens ordlyd. Det må antas at den enkelte utgiver på et tidlig tidspunkt foretar en vurdering av hvilke format en bok skal utgis på. I en situasjon der utgiver utgir en innlest utgave av en bok som førsteformat, men har planlagt senere utgivelse av boka i tekstformat, vil følgende lydboka være underlagt fastpris.

Departementet ser at den foreslåtte definisjonen av bok ikke vil dekke lydbøker som utelukkende utgis i lydbokformat. Departementet er imidlertid av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å la bokloven gjelde for lydbøker som bare utgis på lyd. Mens papirbok og e-bok i all hovedsak er ulike formater for publikasjon av samme innhold og samme konsept, utvikler man på lyd ulike konsepter som er litteraturrelaterte. Ved å gå bort fra den skrevne boka som grunnlag for regulering, vil det bli en krevende oppgave å gå opp grensene for hvilke lydprodukter som skal defineres som bøker og falle inn under lovens fastprissystem. Selv om det pågår en rask utvikling av nye lydformater, er kjernen i statens støtteordninger for litteraturfeltet, og driveren for en boklov, å verne om det skrevne ord på norsk, samiske språk og nasjonale minoritetsspråk. Dersom det skjer en utvikling hvor litteraturproduksjon ikke lenger knytter seg til publisering av tekst for å omgå fastprissystemet, vil dette kreve en ny vur-

dering av bokdefinisjonen. Departementet vil følge med på utviklingen i denne delen av markedet.

Departementet foreslår etter dette at definisjonen av «bok» skal være «utgivelse med ISBN-nummer innenfor lovens virkeområde, som uavhengig av publiseringsformat tilgjengeliggjøres for publikum, for eksempel ulike formater av en papirbok, en e-bok eller en innlest parallellutgave av en papirbok eller en e-bok (lydbok)».

5.4.2 Leverandør/utgiver

Flere av høringsinstansene uttaler i høringen at begrepet «leverandør» bør endres til begrepet «utgiver». Det vises til at begrepet «utgiver» er mer treffende ettersom dette brukes av bransjen. Departementet slutter seg til dette.

Videre støtter departementet forslaget om å erstatte «privatperson eller virksomhet» med «fysisk eller juridisk person», som vil være mer presist, ettersom selvpublisister også gjerne handler i næring.

Departementet foreslår dermed at definisjonen av «utgiver» skal være «fysisk eller juridisk person som utgir bøker».

5.4.3 Forhandler

Begrepet forhandler vil i hovedsak omfatte fysiske bokhandler og nettbokhandler som omsetter papirbøker, e-bøker og lydbøker til sluttkunde. Begrepet skal imidlertid også omfatte andre virksomheter som omsetter bøker, for eksempel supermarkeder, kiosker, bensinstasjoner og alle andre steder det selges bøker.

Departementet støtter *Den norske Bokhandlerforenings* vurdering om at alle aktører som selger bøker til sluttkunde, enten i eksemplarsalg eller abonnement, uavhengig av format, i praksis er forhandlere. Dette gjelder også strømmetjenestene når disse gjennom loven pålegges å tilby eksemplarsalg av lydbøker. Departementet ser som en følge av dette, ikke behovet for å definere digitale abonnementstjenester særskilt.

Departementet mener at når definisjonen av forhandler skal gjelde alle som selger bøker, vil både selvpublisister og utgivere som selger egne utgivelser gjennom egne nettsider, falle inn under lovens definisjon av forhandler. Når det gjelder selvpublisister, viser departementet imidlertid til lovforslaget § 3 sjette ledd om at departementet kan gi forskrift om at enkelte av lovens bestemmelser ikke skal gjelde for utgiver eller forhand-

ler, dersom bestemmelsene får urimelig store negative konsekvenser.

Departementet foreslår dermed at definisjonen av «forhandler» skal være «virksomhet som omsetter bøker til sluttkunde, fysisk eller digitalt».

5.4.4 Sluttkunde

Den norske Forleggerforening peker, som nevnt over, på at de sluttkundene som «kjøper» e-bøker og digitale lydbøker, i realiteten ikke kjøper eksemplarer av disse, men betaler for tilgang til dem.

Departementet deler denne vurderingen og foreslår på denne bakgrunn visse justeringer i ordlyden. Definisjonen av «sluttkunde» foreslås dermed å være «enhver som kjøper eller på annen måte betaler for tilgang til bøker til andre formål enn videresalg». Dette vil i hovedsak være forbrukere som kjøper bøker hos forhandler enkeltvis, men vil også omfatte enkelte storkunder som bibliotek, lag, foreninger og organisasjoner som kjøper inn større opplag, så lenge det ikke er for videresalg.

5.4.5 Digital abonnementstjeneste

Departementet viser til omtalen av forhandler i punkt 5.4.3. ovenfor, hvor det foreslås at digitale abonnementstjenester anses som forhandler etter lovens definisjon. Departementet ser derfor ikke behov for å definere en digital abonnementstjeneste særskilt og opprettholder ikke forslaget.

5.4.6 Tittel

Forslaget opprettholdes ikke. Departementet ser at forslagens ordlyd i stor grad overlapper med forslaget til definisjon av «bok», og er dermed egnet til å skape forvirring. Begrepet «tittel» vil følgelig erstattes med begrepet «bok» i lovforslaget. Begrepet tittel brukes likevel i omtalen av de enkelte forslagene nedenfor, der hvor dette synes naturlig. Tittel skal da forstås som synonymt med bok.

5.4.7 Omsetning

Departementet viderefører ikke forslaget til definisjon av begrepet «omsetning». Etter en nærmere vurdering er departementet av den oppfatning at innholdet i begrepet «omsetning» i tilstrekkelig grad fremgår av en naturlig tolkning av ordlyden, herunder salg av varer og tjenester mot vederlag.

5.4.8 Fastpris

Flere høringsinstanser ønsker at definisjonen av fastpris bør reflektere en mulighet til å endre fastprisen i fastprisperioden. Departementet går ikke inn for dette, da det vil kunne undergrave fastprisordningen. Fastprisen skal settes én gang i fastprisperioden. Se nærmere om denne problemstillingen i omtalen av fastpris i punkt 8. Departementet mener videre at det er overflødig å vise til fastprisperioden i definisjonen av fastpris. Perioden vil følge av forslaget § 5 om fastpris.

Departementet foreslår definisjonen av «fastpris» som «bindende utsalgspris til sluttkunde på en bok».

5.4.9 Om definisjon av andre begrep

Departementet ser ikke behov for å innta egne definisjoner av «eksemplar» eller «bibliotek» i loven. Departementet vurderer at begrepet «eksemplarsalg» er tilstrekkelig forklart gjennom

sammenhengen i lovtteksten og de generelle merknadene.

Hva som ligger i eksemplarsalg vil ha noe ulikt innhold for en fysisk bok og en digital bok. Ved «eksemplarsalg» av fysiske bøker skjer det en overdragelse av råderetten til det fysiske eksemplaret av boka fra selger til kjøper. Ved «eksemplarsalg» av digitale bøker gis kjøperen en tillatelse, som i de fleste tilfeller vil være evigvarende, til å konsumere bokas innhold mot et engangsvederlag. I sistnevnte tilfelle er bruken regulert gjennom lisensvilkår, ettersom det i opphavsrettslig forstand ikke skjer en overdragelse av eienomsretten til det digitale eksemplaret av boka fra selger til kjøper i en salgssituasjon. Det vises for øvrig til omtalen i punkt 10 og 11 nedenfor.

Departementet ser heller ikke behov for å definere «bibliotek». Dette begrepet brukes kun én gang i lovtteksten i forbindelse med forskriftshjemmel til å gi rabatter til bibliotek på bøker i fastpris. Ved behov kan «bibliotek» defineres nærmere i forskriften.

6 Hva og hvor loven gjelder (virkeområde)

6.1 Gjeldende rett

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

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

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

6.2 Høringen

I høringsnotatet ble det foreslått at lovens virkeområde avgrenses slik at det kun er omsetning av bøker i Norge som omfattes. For å sikre at loven ikke strider mot EØS-retten, la departementet til grunn at loven kun skal gjelde for utgi-vere og forhandlere som er etablert og befinner seg i Norge.

Departementet foreslo at loven skal gjelde for skjønnlitteratur og sakprosa på bokmål, nynorsk og samiske språk, uansett publiseringsformat. Bøker på nasjonale minoritetsspråk ble ikke foreslått omfattet fordi markedet er minimalt, og det er mer formålstjenlig å fremme litteratur på disse språkene med andre virkemidler. Lærebøker for grunnskole og videregående skole ble heller ikke foreslått omfattet av lovens virkeområde, hvilket innebærer en videreføring av gjeldende rett. Departementet ba særskilt om høringsinstan- sernes synspunkt på om fagbøker for profesjonsmar- kedet og lærebøker for høyere utdanning skal være omfattet av virkeområdet.

Omsetning av brukte bøker ble ikke foreslått omfattet av lovens virkeområde, noe som også er videreføring av gjeldende rett.

Departementet foreslo en forskriftshjemmel for Kongen til å bestemme om loven skal gjelde for Svalbard og til å gi egne regler for Svalbard.

6.3 Høringsinstansenes syn

6.3.1 Generelt om virkeområdet

Få høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om at lovens virkeområde gjelder omsetning av bøker i Norge. *Den norske Bokhandlerforening* støtter departementets forslag. *Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon*, *Bokbasen*, *Forfatterforbundet* og *Biblioteksentralen SA* stiller spørsmål ved om det foreslåtte virkeområdet er egnet til å avgrense mot tilfeller der aktører søker å omgå loven, for eksempel ved å etablere seg i utlandet og selge bøker på nett til norske kunder i Norge, eller gjennom utvalgte, norske forhandlere.

Storytel AS viser til de digitale abonnements- tjenestenes konkurranseposisjon, og at utenland- ske konkurrenter ikke er underlagt samme regel- verk og står friere i utviklingen og tilpasningen av sine digitale abonnementstjenester og tilbud. Den norske bransjen er for noen forhold avhengig av slike tjenester, slik som videresalg i applikasjoner formidlet gjennom Apple og Amazon. Ved salg gjennom slike tjenester kan inntektene til norske forfattere og forlag bli redusert gjennom prosent- avgifter til de store plattformene. *Storytel AS* ber derfor om at departementet i arbeidet med loven tar hensyn til de norske digitale abonnementstje- nestenes behov for balansert konkurransemulig- het mot globale innholdstjenester, noe som også ifølge denne høringsinstansen vil fremme kultur- politiske mål.

Det er bred støtte i høringen til at loven skal uttrykke et språkpolitisk formål, og at loven skal fremme skriftkultur på bokmål, nynorsk og samiske språk. I tillegg er det flere aktører som tar til orde for at loven skal omfatte bøker på kvensk, men også romani og romanes, se omtale i punkt 4.3 om lovens formål.

Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommu- nikasjon legger til grunn at avgrensningen til språk-

kene bokmål, nynorsk og samiske språk ikke har til hensikt å utelukke visuell litteratur, herunder tekstløse bøker. Denne høringsinstansen ber departementet presisere i forarbeidene at all visuell litteratur, herunder grafiske romaner, bildebøker, tegneserier og annen litteratur som i det alt vesentlige består av illustrasjoner, er omfattet av lovens virkeområde.

Tekstallianse foreslår at lovens virkeområde skal utvides fra å bare gjelde utgivelser på nasjonalspråk til utgivelser utgitt i Norge. Forslaget har blant annet sammenheng med situasjonen for forfattere og lesere bosatt i Norge som primært skriver på og leser andre språk enn de nasjonale språkene.

Det er overveiende støtte i høringen for at lærebøker for grunnskole og videregående skole holdes utenfor virkeområdet. *No Comprendo Press* mener derimot at distriktsbokhandlene har tapt på at forlagene fra 2006 har overtatt salg av lærebøker direkte til skoleeier, og denne høringsinstansen tar til orde for at salg av lærebøker til skolen bør bli overtatt av bokhandlene igjen. Andre høringsinstanser problematiserer ulike sider ved forslaget. Flere kommuner og fylkeskommuner, blant andre *Troms og Finnmark fylkeskommune*, *Tromsø kommune*, *Trondheim kommune*, *Senja kommune*, *Voss herad bibliotek*, *Vestfold og Telemark fylkeskommune* og *Møre og Romsdal fylkeskommune*, tar opp behovet for å sikre salg av enkeltteksemplarer av lærebøker til en lavere pris, eller på annet vis lette tilgangen til bøker for elever som ikke er inkludert i et skoleløp.

Ifølge *Bibliotekarforbundet* kjøper bibliotek en del svært dyre fagbøker for videregående opplæring, siden privatister har få andre muligheter til å skaffe seg nødvendig litteratur. *Norsk Bibliotekforening* mener at det som minimum bør være skaffe- og leveringsplikt for lærebøker til grunnskolen og den videregående skolen. *Fagforbundet* ber om at det vurderes hvordan lærebøkers unntak fra fastprissystemet i henhold til lovforslaget, påvirker bibliotekenes tilgang til denne type bøker. Dersom unntaket blir opprettholdt, ber *Fagforbundet* om at bibliotekene sikres tilgang til skolebøker gjennom særskilte avtaler. Det har også kommet synspunkter om at forslaget vil kunne svekke lærebedrifters tilgang på læremidler for lærlinger.

Hovedorganisasjonen Virke mener at hensikten med en lovfestet regulering må være å sikre likebehandling og regulere balansen mellom store og små aktører, samtidig som det er viktig å sikre muligheten til frie forhandlinger. En boklov må ha en balanse mellom gode kollektive avtaler som

partene utvikler gjennom frie forhandlinger, sammen med en robust og overordnet rammelov.

Ingen høringsinstanser har uttalt seg om forslaget til forskriftshjemmel for Kongen til å bestemme om loven skal gjelde for Svalbard og til å gi egne regler for Svalbard.

6.3.2 Fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning

De fleste høringsuttalelsene fra forfatter- og kunstnerorganisasjoner, bokhandler, studentorganisasjoner og -samskipnader, fylkeskommuner og kommuner og fra *Universitets- og høyskolerådet (UHR)*, *Språkrådet*, *Norsk kulturråd* og *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* anbefaler at lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet omfattes av lovens virkeområde. De høyere utdanningsinstitusjonene som har levert høringsinnspill, er delt. *Den norske Forleggerforening* er mot at disse bøkene omfattes av lovens virkeområde.

De som uttaler seg om fagbøker skal omfattes av virkeområdet, støtter at det språkpolitiske hensynet i vurderingen er viktig. Enkelte trekker eksplisitt sammenheng mellom forslag til formålsparagraf og at lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet bør omfattes av lovens virkeområde. *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)* skriver for eksempel:

«Vi henviser her også til lovforslagets overordnede formål om å fremme norsk litteratur, skriftkultur og kultur- og kunnskapsformidling. Akademiske bøker hører utvilsomt hjemme her.»

Norsk studentorganisasjon anbefaler at fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning omfattes av loven og understreker at det er helt avgjørende at de akademiske fagbokhandlene har gode driftsvilkår. En fastprisløsning vil gi de mindre forhandlerne den forutsigbarheten de trenger for å drifte campusbokhandler og legge til rette for et bredere mangfold av fagbøker. *Norsk studentorganisasjon* peker videre på campusbokhandelens veiledningsfunksjon overfor studenter, og at bokhandelen har kontakt med lærestedet for å sikre at nødvendig pensum er tilgjengelig. *Norsk studentorganisasjon* skriver at det er viktig at studentene har tilgang på pensum som både er rimelig og av høy kvalitet. En del av dette vil være å øke studiestøtten, mens den andre delen er å sikre lave priser og høy kvalitet.

Langt de fleste forfatter- og kunstnerorganisasjonene som har levert høringsuttalelse, støtter at fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning omfattes. Dette gjelder *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)*, *Forfatterforbundet*, *Den norske Forfatterforening*, *Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon*, *Norsk Oversetterforening* og *Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU)*. Blant synspunktene som framsettes, er at fastpris vil bidra til bredde, mangfold og kvalitet, at en boklov vil bidra til at det kan skrives bøker på norsk i alle fag, og at prisen på pensumbøker ikke blir styrt for mye av hvor mange studenter som tar faget. Bokloven vil ifølge disse, også bidra til at studentenes tilgang til norsk pensum er den samme, uavhengig av om de studerer i en stor by eller på et lite sted.

Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO) framholder at fortsatt fastpris vil være viktig for rekruttering av faglitterære forfattere som skriver på norsk. Å skrive lærebøker er tidkrevende, og arbeidet kan strekke seg over år. I de fleste tilfeller får ikke forfatteren frigitt tid til å skrive slike bøker innenfor rammen av stillingen hen har. Denne høringsinstansen antar at den innstillingen disse forfatterne har i dag, vil bli enda lavere i et friprismarked.

Flere av forfatterorganisasjonene peker på sammenhengen mellom å innlemme fagbøker i bokloven og universitets- og høyskolesektorens mulighet til å ivareta sitt lovfestede ansvar for norsk fagspråk etter universitets- og høyskoleloven § 1-7 og språkloven § 1.

Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO) minner om at bokhandelen er en svært viktig del av den akademiske offentligheten, ved at den utvider perspektiver og styrker den akademiske kulturen som studenter og ansatte i sektoren tar del i. Videre mener de at en boklov kan ha en rolle i utviklingen av skriftkultur og kunnskapsformidling i samfunnet som helhet. De viser til NOU 2022: 2 *Akademisk yringsfrihet* der Kierulfutvalget påpeker 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.

Universitets- og høgskolerådet (UHR) skriver at et velfungerende fag- og lærebokmarked er en forutsetning for at universitets- og høyskolesektoren kan ivareta sitt ansvar for vedlikehold og videreutvikling av norsk fagspråk. Denne høringsinstansen støtter at fagbøker og lærebøker for høyere utdanning omfattes av virkeområdet, forutsatt at definisjonen av «bok» avgrenses mot multimedie-

ale digitale læremidler. En slik definisjon tar ifølge denne høringsinstansen, utgangspunkt i drivkraften for bokloven som er å verne det skrevne ord. De skriver videre:

«Dersom multimediale læremidler unntas fra bokloven, vil norske forlag kunne utvikle og tilby abonnement på digitale læremidler, enten som tillegg til en lærebok eller som selvstendige multimediale læremidler. Samtidig vil man da kunne tilby stabile og forutsigbare rammevilkår for norske forskere som publiserer sin forskning i bokformat, for små fag med særskilte behov for lærebøker og for studentenes og allmennhetens tilgang til forskningsbasert faglitteratur på norsk.»

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse og Høgskolen i Innlandet har tilsvarende synspunkter som Univeristets- og høgskolerådet (UHR) i sine høringsuttalelser. *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* tar i tillegg opp framveksten av fagskolesektoren og ser behov for en presisering av om lærebøker for høyere yrkesfaglig utdanning vil omfattes av lovens virkeområde.

Åtte universiteter og høyskoler har sendt inn høringsuttalelse og uttalt seg om forslaget til virkeområde. *Universitetet i Bergen*, *Høgskolen i Innlandet*, *OsloMet – Storbyuniversitetet*, *Høgskulen på Vestlandet* og *Høgskolen i Østfold* støtter forslaget om at lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet skal omfattes av boklovens virkeområde. *Universitetet i Bergen* mener det vil være hensiktsmessig å inkludere slike bøker for å sikre mest mulig enhetlig behandling av alle bokutgivelser. Likevel ser de utfordringer med at e-bøker i fastpris ikke kan inngå i digitale abonnementstjenester, se omtale i 8.3.4. *Universitetet i Bergen* og *Høgskolen i Innlandet* bemerker også at fagbøker i større grad utgis med åpen tilgang (open access), noe som snur den tradisjonelle forretningsmodellen på hodet ved at det er forfatter som betaler for utgivelsen av boka og at publikum kan lese den gratis. Det kan være krevende å finne riktig økonomisk balanse mellom forfatter og utgiver ved slike utgivelser.

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og *Høgskolen Kristiania – Ernst G. Mortensens stiftelse* er mot at lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet skal omfattes av lovens virkeområde. *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)* innvending er at det er negativt for studenter og ansatte at norske e-bøker ikke kan gjøres tilgjengelige.

gelig i plattformer på samme måte som utenlandske e-bøker. *Høyskolen Kristiania – Ernst G. Mortensens stiftelse* skriver at et økende antall studenter etterspør digitalt pensum, og at utvikling av gode hybridløsninger best finner sted uten fastpris.

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og Høyskolen Kristiania – Ernst G. Mortensens stiftelse peker videre på at departementets høringsnotat ikke tematiserer hvordan bokloven vil påvirke åpen tilgang og Plan S, som har som mål å gjøre all offentlig finansiert forskning åpent tilgjengelig for leseren. De etterlyser en vurdering av dette, slik at et virkeområde som omfatter fagbøker, ikke legger uønskede begrensninger på tilgang til åpen vitenskap. *Universitetet i Tromsø* mener at departementets høringsnotat har en slagside i favør av den fysiske boka og etterspør synliggjøring av de positive sidene digitale formater har for tilgangen til bøker. Deres primære standpunkt er at fagbøker ikke skal omfattes av lovens virkeområde.

Den norske Forleggerforening mener at fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning må unntas fra lovens virkeområde i sin helhet. Høringsinstansen framholder at det samfunnsøkonomiske hovedargumentet for fastpris ikke gjelder for pensumbøker, da det potensielle markedet for hver bok er begrenset av hvor mange studenter som har boka på pensum. I så måte ligner dette markedet mer på skolebokmarkedet. Videre skriver *Den norske Forleggerforening* at fastprisen legger sterke begrensninger på norske forlags muligheter til å tilgjengeliggjøre faglitteratur og læremidler i andre digitale modeller enn stykksalg, samtidig som engelskspråklige forlag og teknologigiganter kan operere i det norske markedet uten reell konkurranse fra norske aktører. *Den norske Forleggerforening* påpeker at bruktboksalget er stort og økende, og frykter at en boklov med en lang fastprisperiode vil øke brukmarkedet ytterligere. Departementets forslag vil, ifølge denne høringsinstansen, også ha negativ effekt på universitets- og høyskolesektorens mulighet til å følge opp ansvar for norsk fagspråk på papir og digitalt, dersom det engelske tilbudet oppleves som bedre og mer oppdatert.

Blant utgivere som har levert selvstendig høringsuttalelse, er *H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) AS* og *Cappelen Damm* mot at fagbøker skal omfattes av virkeområdet. *H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) AS* framholder at markedet for omsetning av pensumbøker er lite elastisk, og at fastpris ikke er viktig for å opprettholde et fysisk bokhandlernettsverk. *Vigmostad & Bjørke AS, Pax*

Forlag og Dreyers Forlag er for å innlemme fagbøker i virkeområdet. Sistnevnte høringsinstans mener at bokloven vil være et viktig språkpolitisk tiltak som bidrar til et velfungerende fag- og lærebokmarked på norsk, noe som er vesentlig for utviklingen av norsk fagspråk.

Den norske Bokhandlerforening og Akademika AS anbefaler at lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet omfattes av lovens virkeområde. Ifølge *Den norske Bokhandlerforening* vil fastpris fortsatt være et nødvendig virkemiddel for å sikre at det skrives og utgis lærebøker på norsk i alle fag, og at disse gjøres tilgjengelig for studenter og allmennheten. *Den norske Bokhandlerforening* forklarer at campusbokhandelen samarbeider tett med universitetene og høyskolene, og at de legger stor innsats i å få tak i og klargjøre pensumlitteratur for studentene – også bøker som er vanskelig å få tak i, og som ville føre til lang bestillingstid for studentene. Ifølge *Den norske Bokhandlerforening* betyr dette at pensumbesluttere ved de norske lærestedene kan sette akkurat den litteraturen de ønsker på pensum og vite at studentene kan få tak i den. Gjennom dette arbeidet bidrar bokhandlene til økt salg av pensumlitteratur. Videre skriver *Den norske Bokhandlerforening* at ifølge utenlandske forlag er det flere studenter som kjøper pensum i Norge sammenlignet med mange andre land, noe som har sammenheng med et godt utbygd nett av campusbokhandler, i tillegg til faglig veiledning fra ansatte.

Den norske Bokhandlerforening mener at bokloven ikke vil være til hinder for innovasjon i konkurranse med utenlandske aktører, og at det også innenfor et fastprissystem vil være spillerom for utgivere og forhandlere til å tilby gode og fleksible løsninger til studentene. Samtidig vil fastprisen sikre at man fortsatt kan tilby stabile og forutsigbare rammevilkår for norske forskere som publiserer sin forskning i bokformat. Fastpris vil ivareta små fag med særskilte behov for lærebøker og sikre studentenes og allmennhetens tilgang til forskningsbasert faglitteratur på norsk. *Den norske Bokhandlerforening* mener at forslaget til skaffe- og leveringsplikt vil bidra til tilgjengelighet, og dersom fagbøker unntas fra loven vil det bli enklere for utgivere som ønsker det, å tilgjengeliggjøre litteratur i proprietære digitale løsninger.

Noen fylkeskommuner og kommuner støtter at lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet omfattes av lovens virkeområde. *Drammen kommune, Tromsø kommune* og *Møre og Romsdal fylkeskommune* skriver for

eksempel at markedet for lærebøker i høyere utdanning utvikler seg mer mot abonnements tjenester hvor man som følge tjener til læremidler får tilgang på digitale utgaver av lærebøker. De mener dette er en ugunstig utvikling sett fra bibliotekenes side, fordi en utvidet bruk av abonnementsordninger undergraver den allmenne tilgangen til kunnskap for innbyggere som ikke er i utdanning. Det hevdes at digitale abonnements tjenester er en konkurrent til bibliotekene, og at personer med dårlig råd kan få dårligere tilgang til faglitteratur.

Norsk Bibliotekforening advarer mot å droppe fastpriskravet for profesjonslitteratur eller lærebøker for høyere utdanning, fordi det vil gjøre det mulig å presse bibliotekene ved å sette urimelige priser ved salg til bibliotek. Dette vil gjelde bøker der mange trenger biblioteket, blant annet metodebøker og bøker brukt i kjøreopplæring. Også *Biblioteksentralen SA* støtter fagbøker i lovens virkeområde, slik at «prisen for fagbøker ikke kan differensieres på sluttkunde.»

De åtte studentsamskipnadene samt *Samskipnadsrådet* som har uttalt seg om forslaget til virkeområde, tar til orde for at lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet skal omfattes av lovens virkeområde. Flere minner om sammenhengen mellom bokpolitikken og oppfølging av språkpolitikken. *Studentsamskipnaden i Østfold* med flere skriver:

«Det bør være et mål å sikre et nasjonalt fagspråk. Det gjelder ikke minst den *anvendte kunnskap*, for sykepleiere pleier norske pasienter og lærere underviser norske elever. Kunnskap på morsmålet gir klarhet og forståelse. Et *norsk fagspråk* er derfor en grunnleggende demokratisk rettighet.»

Campusbokhandelens arbeid med å skaffe, veilede om og formidle litteratur på både store og små studiesteder, understrekes av flere av samskipnadene. De mener også at fastpris vil være avgjørende for å sikre et bredt nett av campusbokhandler over hele landet, og at det skal finnes pensum både i store og små fag. Skaffe- og leveringsplikten samt returrett til forlagene gjør at de akademiske bokhandlene kan ivareta samfunnsopdraget sitt på en god måte.

Studentsamskipnaden i Agder skriver at selv om digitalisering av pensum er økende, er de som driver akademisk bokhandel ikke i tvil om at læreboka i papirutgave er det beste arbeidsverktøyet. *Studentsamskipnaden i Innlandet* mener at studenter gjerne etterspør digitale tilleggsressurser, men

at det er papirboka som er det foretrukne arbeidsverktøyet ved tilegnelse av mengdetekst. Ifølge denne høringsinstansen er det flere studenter som etterspør papirboka der det kun foreligger digitale bøker, enn motsatt.

Studentsamskipnaden i Sørøst-Norge påpeker at halvparten av de akademiske bokhandlene er eid og styrt av studentene ved sine lokale studentsamskipnader. De samarbeider med Akademika-kjeden, men det er ikke riktig å omtale samtlige akademiske bokhandler som «Akademika-kjeden» slik departementet gjorde i høringsnotatet.

Språkrådet viser til Prop. 108 L (2019–2020) *Lov om språk* der det heter at om norsk skal være et fullstendig og samfunnsbærende språk, må det finnes fagspråk på alle fagområder, noe som i dag er en mangel på mange områder. *Språkrådet* skriver at fagbøker og lærebøker er særs viktige virkemidler for å utvikle og styrke fagspråk på nynorsk og bokmål, og at virkeområdet for bokloven dermed må omfatte disse bøkene. *Språkrådet* minner videre om at nynorsk fagspråk står svakt i academia og frykter at det å ikke innlemme fagbøker og lærebøker i virkeområdet vil bidra til mer ustabile markedsvilkår for mindre populære bøker og dermed en videre svekkelse av nynorsk fagspråk.

Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek forklarer at studenter med funksjonsnedsettelse som gjør det vanskelig å lese visuell tekst, ofte bruker tilrettede eller universelt utformede e-bøker for å kunne gjennomføre sitt studium. *Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek* advarer mot en boklov som svekker det digitale tilbudet, og dermed gir dårligere tilgang på studielitteratur i digitale formater til studentene. Dette støttes av *Norges Blindeforbund* og *Funksjonshemmedes Fellesforbund*.

6.4 Departementets vurderinger

6.4.1 Generelt om virkeområdet

Departementet opprettholder forslaget om at lovens virkeområde avgrenses slik at det kun er omsetning av bøker i Norge som omfattes. For å sikre at loven ikke strider mot EØS-retten legger departementet til grunn av loven kun skal gjelde utgivere og forhandlere som er etablert og befinner seg i Norge. Dette innebærer at utenlandske aktører kan selge bøker direkte til en norsk sluttkunde uten å være bundet av bokloven, slik situasjonen er i dag. Rent formelt kan det skilles mellom sluttkunde i EØS-området og sluttkunde utenfor EØS-området. Departementet ser ingen grunn til å operere med et slikt skille.

Departementet har notert seg bekymringene som er reist om muligheten for omgåelse av loven ved at aktører etablerer seg i utlandet og selger norske bøker til norske kunder. Departementet foreslår likevel ikke tiltak for å hindre en slik praksis i denne omgang. Til dét er problemstillingen for lite utredet, men det er en situasjon som vil måtte observeres og eventuelt følges opp over tid.

Videre opprettholder departementet forslaget om at loven skal gjelde skjønnlitteratur og sakprosa uansett publiseringsformat. Disse bøkene utgjør tyngdepunktet i omsetningen til lesere i Norge, det såkalte allmenntilgjengelige markedet, og i disse bokgruppene manifesterer det seg et stort mangfold. Det er også omsetningen av disse bøkene som er avgjørende for økonomien til de fleste norske forfattere, forhandlere og små og mellomstore forlag. I tillegg foreslår departementet at loven skal gjelde fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning. Forslaget blir utførlig drøftet i punkt 6.4.2 nedenfor. Departementet mener at både skjønnlitteratur, sakprosa, lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet er avgjørende for å ivareta målet om kultur- og kunnskapsformidling som er uttrykt i formålsparagrafen.

Departementets forslag til definisjon av «bok» harmoniserer med tilsvarende definisjon i merverdiavgiftsloven, jf. omtale i punkt 5.4.1. I vurderingen av hvilke publikasjoner som vil være omfattet av bokdefinisjonen og dermed av lovens virkeområde, vil det være hensiktsmessig å se hen til eksisterende tolkningspraksis etter merverdiavgiftsloven og tilhørende forskrift.

Forslaget til formålsparagraf uttrykker et eksplisitt språkpolitisk formål, og departementet foreslår at litteratur på bokmål, nynorsk, samiske språk og de nasjonale minoritetsspråkene kvensk, romani og romanes omfattes av lovens virkeområde. Disse språkene er også omfattet av språkløven. Se nærmere omtale i punkt 4 om lovens formål.

Departementet foreslår ikke å følge opp *Tekstalliansens* forslag om at loven skal gjelde utgivelser på alle språk. Bokloven som kulturpolitisk virkemiddel er tett knyttet til målet om å sikre de språkene Norge har ansvar for etter språkløven og internasjonale forpliktelser.

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

Departementet foreslår at omsetning av skolebøker til grunnskole og videregående skole unntas fra lovens virkeområde, hvilket innebærer en videreføring av gjeldende rett. Unntaket skyldes

blant annet at slike bøker i all hovedsak omsettes gjennom offentlige anbud. Eksemplarsalgmarkedet for slike bøker er begrenset, og forholdet mellom utgiver og den enkelte forhandler er ikke avgjørende for omsetning. Det vil derfor ikke være hensiktsmessig å regulere omsetningen i denne loven.

Lærebøker til høyere yrkesfaglig utdanning var ikke særskilt omtalt i departementets høringsnotat. Slik departementet forstår det, er hovedpraksis i dag at studentene selv kjøper lærebøkene de trenger. I noen tilfeller brukes det kompendier eller faglitteratur som er utviklet for høyskole og universitet. Det er også utviklet noe gratis læremateriell, finansiert gjennom prosjektmidler fra Kunnskapsdepartementet. Departementet legger til grunn at lærebøker som brukes i fagskolen, i hovedsak omsettes gjennom eksemplarsalg, og ikke gjennom avtaler mellom utgivere og kommuner, fylkeskommuner eller konsortier, slik tilfellet er for lærebøker for grunnskole og videregående skole. På bakgrunn av dette mener departementet at lærebøker for høyere yrkesfaglig utdanning bør være omfattet av bokloven.

Departementet foreslår at loven skal gjelde på Svalbard. Departementet er ikke kjent med at det er etablert bokhandlere eller forlag på Svalbard, men det selges bøker i dagligvarebutikk. Departementet ser ikke at det er tungtveiende grunner til at lovens regler ikke bør gjøres gjeldende på Svalbard. Å la loven gjelde på Svalbard vil også harmonisere godt med at konkurranseloven også gjelder der, i og med at bokloven tillater enkelte typer samarbeid som konkurranseloven § 10 forbyr. Det har ikke kommet merknader i høringen som skulle tilsi at Svalbard bør unntas fra lovens stedlige virkeområde.

Departementet legger opp til en lov som er obligatorisk for aktørene i bransjen, og at loven skal omfatte grunnstammen av det som tilbys leserne av norsk litteratur. Departementet foreslår også å åpne for unntak. Det foreslås en forskriftshjemmel som åpner for at §§ 5, 6, 7 og 11 helt eller delvis ikke skal gjelde for utgivere og forhandlere dersom bestemmelsene får urimelig store negative konsekvenser for disse aktørene. Forslaget om plikt til å skaffe og levere alle bøker som er gjort tilgjengelige, kan være utfordrende for blant annet selvpublisister som fungerer som både forlag og bokhandel uten å ha dette som hovedgeskjeft, samt de minste forlagene. Det kan være grunn til å unnta for eksempel historielag og lokale utgivere fra leveringsplikt og plikt til å sette fastpris. Dette er aktører som gir ut bøker med ideelt formål, beregnet for et avgrenset lokalt mar-

ked. Det kan også være fornuftig å vurdere unntak for de minste samiske og kvenske forlagene med få utgivelser og der språket innebærer et svært avgrenset marked, men her ønsker departementet ytterligere innspill i forbindelse med høring av forskriften.

6.4.2 Fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning

Departementet foreslår at lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet skal omfattes av lovens virkeområde. For enkelhets skyld omtales disse bøkene også som fagbøker i det videre. Disse bøkene er omfattet av gjeldende forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10.

Høringen viser at det er bred oppslutning blant studenter, forfattere, studentsamskipnader og bokhandler om at lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet skal omfattes i lovens virkeområde. De åtte høyere utdanningsinstitusjonene som har sendt inn høringssvar, er delt, mens *Universitets- og høyskolerådet (UHR)* og *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* er for. *Den norske Forleggerforening* er mot. Departementet mener at høringen gir betydelig støtte til argumentene om at bokloven vil gi de samme positive virkninger i fagbokmarkedet som i allmennmarkedet. Dette gjelder blant annet fastprisens bidrag til å trygge økonomien til bransjeaktørene og opprettholde fagbokhandler over hele landet. Videre gjelder det skaffe- og leveringspliktens betydning for at forfatter og utgiver skal ha mulighet til å nå ut til leserne, at leserne får tilgang til litteraturen, og at det blir jevnere konkurransevilkår for utgivere og forhandlere av ulik størrelse. Endelig er adgang til å forhandle om normalkontrakter viktig for å opprettholde antallet fagfolk som skriver lærebøker og fagbøker på norsk og samiske språk.

Departementet registrerer at flere høringsinstanser støtter departementets syn på at det kan være krevende å definere og håndheve skillet mellom fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning, men til en viss grad også å skille fagbøker fra sakprosa. Departementet foreslår likebehandling av disse bøkene, blant annet for å hindre uheldige tilpasninger. Forslaget er også et uttrykk for at både skjønnlitteratur, sakprosa og fagbøker er viktige for den kultur- og kunnskapsformidlingen som loven skal bidra til å fremme, se omtale i punkt 4.4. Departementet viser også til NOU 2022: 2 *Akademisk ytringsfrihet* der Kierulfutvalget minner om betydningen av at

akademia og storsamfunnet knyttes tettere sammen, og at formidling av forskning har stor betydning for den offentlige samtalen.

Formålet med språkloven som trådte i kraft 1. januar 2022, er å styrke norsk språk, slik at det blir sikret som et samfunnsbærende språk som skal kunne benyttes på alle samfunnsområder og i alle deler av samfunnslivet i Norge. Prop. 108 L (2019–2020) *Lov om språk* understreker at språk og språkbruk i forskning og høyere utdanning har stor innvirkning på språkutviklingen ellers i samfunnet. På den ene siden er det avgjørende at fagspråket i academia holder tritt med kunnskapsutviklingen, slik at man kan kommunisere om alle tema og samfunnsutfordringer på norsk. Derfor har universitetene og høyskolene et lovpålagt ansvar for å vedlikeholde og videreutvikle norsk fagspråk, jf. universitets- og høyskoleloven § 1-7. De aller fleste studenter skal ut i et arbeidsliv der de møter og samhandler med en norskspråklig befolkning. I mange tilfeller vil det være avgjørende for kvaliteten på arbeidet, samhandlingen og kommunikasjonen at studentene har tilegnet seg norsk fagspråk i utdannelsen. Et godt norsk fagspråk som er tilgjengelig for folk betyr videre at de store samfunnsdebattene og det politiske ordskiftet både kan være kunnskapsbasert og åpent for bred deltakelse, siden språkbarrieren vil være lavere. De samme argumentene vil gjøre seg gjeldende for samiske fagspråk. Fagbøker bidrar både til at norsk og samisk fagspråk blir utviklet og formidlet til studenter, fagfolk og en bredere offentlighet. Departementet legger derfor til grunn at et velfungerende fagbokmarked er viktig både kultur-, språk- og kunnskapspolitisk. Det kan tilføyes at fagbøker også er omfattet i både den tyske og franske bokloven.

Bokloven skal primært ivareta forfatterens, oversetterens, den visuelle kunstnerens og leserens interesser. Departementets vurdering er at bokloven vil bidra til bedre vilkår for forfattere som skriver fagbøker, blant annet ved at fastprisen og adgangen til å forhandle om normalkontrakter vil gi forfatter økt forutsigbarhet og tryggere økonomi, og at skaffe- og leveringsplikten bidrar til at bøkene når ut til leseren. Hensynet til forfatterne som formidler på norsk og samisk, er derfor en sentral begrunnelse for at departementet foreslår at fagbøker innlemmes i virkeområdet.

Departementet har også merket seg at flere høringsinstanser har spilt inn at studentene ønsker seg pensum på norsk. En undersøkelse i regi av Bokbasen fra 2021 viser at det er flere studenter som ønsker pensum på norsk, enn de som har tilgang til det. I tillegg til de samfunnsgevinstene som

er nevnt over, legger departementet til grunn at læring på eget språk bidrar til bedre innlæring og økt forståelse, og dermed økt tilgang til og kvalitet i studiene. Videre tyder høringsinnspillene på at pensum på papir står sterkt, men at studenter også ønsker pensum digitalt – alene eller som supplement til papirboka. Ifølge høringsinnspillene fra *Den norske Bokhandlerforening* og *Akademika AS*, viser undersøkelser at om lag to av tre studenter mener de lærer best gjennom en kombinasjon av å lese pensum på papir og digitalt. Om lag en tredel foretrekker å lese digitalt. Departementet mener at bokloven må bidra til å sikre at studentene har tilgang til et bredt og mangfoldig utvalg av lærebøker både på papir og digitalt.

At fagbøker innlemmes i bokloven betyr at bokhandlene fortsatt kan omsette lærebøker og fagbøker i en fastprisordning. Fastprisen vil ta bort konkurransen i forhandlerleddet i fastprisperioden, og dette betyr at små campusbokhandler i distriktet kan tilby en bok til samme pris som den store campusbokhandelen eller en nettbutikk i denne perioden. Skaffe- og leveringsplikten innebærer at bokhandelen er forpliktet til å bistå en kunde med å skaffe bøker, og at utgivere ikke kan nekte å selge bøker gjennom visse forhandlere. Som i allmenntil markedet, vil dermed bokloven bidra til å opprettholde fagbokhandler på små og store steder over hele landet. De akademiske bokhandlene er en del av miljøet på studiestedene, og er spesielt viktige for studentene. De ansatte i bokhandelen veileder studentene med å finne og velge pensum og støttelitteratur. Dette er en oppgave som ikke uten videre kan overtas av nettbokhandelen. Som det framgår av innspill fra *Den norske Bokhandlerforening*, er det i tillegg tett kontakt mellom bokhandel og studiested om pensum, slik at pensum foreligger for studentene.

Departementet har lagt vekt på den rollen fagbokhandelen har i å veilede studenter og andre, og at det er en selvstendig verdi at studentbokhandelen er til stede på campus. Norge har et høyt antall bokhandler sammenlignet med land med fripris. Et eventuelt bortfall av fastpris og skaffe- og leveringsplikt vil kunne svekke forbrukerens tilgang til litteratur. Dersom fripris innføres, er det en fare for at bokhandler – særlig på mindre studiesteder – må legge ned. Dermed svekkes det samlede tilbudet av litteratur og veiledning på mindre studiesteder, noe som også kan bidra til kvalitetsforskjeller mellom studiesteder på sentrale steder og i regionene.

Departementet ser *Den norske Forleggerforenings* innvending knyttet til at fripris ville gi større friheter i utvikling av tilbudet av abonne-

mentstjenester og leie av pensum. Det er likevel departementets vurdering at bokloven med forslag til bestemmelser om fastpris, skaffe- og leveringsplikt og adgang til å forhandle om normalkontrakter er grunnleggende viktige for ivaretagelsen av de litteratur-, språk- og kunnskapspolitiske målene. For norske og samiske lesere, norsk og samisk fagspråk og skriftkultur vil det være viktigere å sikre disse virkemidlene framfor å liberalisere omsetningen av faglitteratur.

Departementet mener lovforslaget vil legge til rette for innovasjon og omsetning av bøker i digitale formater. For eksempel foreslår departementet i § 5 femte ledd en forskriftshjemmel til å gi rabatter ved samtidig salg av ulike formater av samme bok i fastprisperioden («bundling» eller «tittelrabatt»). Forslaget innebærer at bøker kan tilbys for eksempel både i papir og e-format til en rabattert pris, og at studenten dermed får nytte godt av de ulike formatenes fordeler.

Departementet legger videre til grunn at det vil være mulig å tilby faglitteratur i digitale abonnementsløsninger. Dette vil gjelde bøker som ikke er i fastpris. Bøker i fastpris vil kunne gjøres tilgjengelige ved eksemplarsalg i abonnementsstjenestene, se punkt 10 om plikt til å levere e-bøker og punkt 11 om plikt til å tilby og levere digitale lydbøker. Som det framgår av punkt 8.4.4 vil departementet ikke gå inn for at bøker i fastpris skal kunne strømmes i abonnementsstjenester. Grunnen til dette er blant annet at økt strømming kan undergrave økonomien i bransjen. Strømming av fagbøker vil i hovedsak lønne seg for bestselgerne, og ikke for bredden av fagbokforfatterne. Dette er uheldig for å opprettholde bredde og mangfold i fag- og lærebokmarkedet som nettopp kjennetegnes av mange utgivelser som nødvendigvis ikke oppnår store salgstall.

Endelig vil lærebøker måtte avgrenses mot digitale læringsressurser som faller utenfor lovforslagets definisjon av bok. Bokloven vil dermed ikke avgrense utgiverens muligheter til å utvikle slike læringsressurser. I forskrift 21. desember 2021 nr. 3939 om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger, er digitale læremidler i § 3 første ledd bokstav e definert som «nettbaserte redskaper som kan brukes i det pedagogiske arbeidet, og som er utviklet med hensikt å støtte læringsaktiviteter.»

Departementet har notert seg at noen høringsinstanser tar opp forholdet mellom boklovens virkemidler og åpen vitenskap og Plan S. Plan S er et internasjonalt initiativ med mål om å gjøre all offentlig finansiert forskning åpent (gratis) tilgjengelig for leseren. Regjeringens mål er at

innen 2024 skal alle norske vitenskapelige artikler finansiert av offentlige midler være åpent tilgjengelige, jf. Meld. St. 5 (2022–2023) *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning 2023–2032*. Modellen med åpen publisering skiller seg fra bokmarkedet ellers ved at det er institusjon eller forskningsfinansør som betaler forlaget for utgivelsen, og at tilgang er gratis for leser. Plan S-kravene gjelder ikke for bøker som ikke skal rapporteres til Norsk vitenskapsindeks. Dette omfatter lærebøker som er utarbeidet til undervisningsformål, bøker rettet mot allmenntilgangen og populære vitenskapelige bøker. Departementet legger dermed til grunn at boklovens bestemmelser og Plan S gjelder ulike deler av akademisk publisering. Økonomien i de to kretsløpene er forskjellig, og departementet mener at bokloven vil være et egnet virkemiddel til å bidra til gode vilkår for fagbokforfatteren og den type vitenskapelig formidlingsarbeid som skriving av lærebøker og fagbøker er.

Den norske Forleggerforening har ytret bekymring om hvorvidt en boklov vil bidra til økt bruksalgsmarked, en problemstilling som også anerkjennes av *Den norske Bokhandlerforening*. Departementet viser til at fagbokmarkedet er omfattet av forskrift om unntak fra konkurranselo-

ven § 10 i dag, og at bokloven i hovedsak vil innebære en videreføring av gjeldende praksis. Departementet ser dermed ikke at innføring av bokloven i seg selv skal føre til økt salg av brukte bøker, men er enig med *Den norske Forleggerforening* i at det er fornuftig å følge med på utviklingen.

Departementets vurdering er at forslaget til boklov ikke vil svekke tilbudet av e-bøker til studenter som har behov for e-bøker på grunn av en funksjonsnedsettelse, jf. høringsinnspillene fra *Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek* og *Norges Blindeforbund*. Departementet foreslår at e-boka omfattes av loven, og i lovforslaget § 6 andre ledd foreslås en leveringsplikt for e-bøker. Også studenter med funksjonsnedsettelser kan foretrekke å arbeide både med papirbok og med e-bok som støtte. Forslaget om å tillate «tittelrabatt», det vil si rabatt ved samtidig salg av ulike formater av en bok i fastprisperioden, vil legge bedre til rette for at studenter kan gjøre dette.

Departementet mener at lovforslaget slik det foreligger, vil ivareta grunnlaget for mangfold, bredde og kvalitet og tilgang til fagbøker og lærebøker på norsk og samisk, samtidig som forslaget legger til rette for bruk av digitale formater og innovasjon innenfor rammen av fastprisordningen.

7 Samarbeid om normalkontrakter

7.1 Gjeldende rett

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

Hjemmelen i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 er benyttet til å framforhandle avtaler mellom Den norske Forleggerforening og forfatter- og oversetterforeninger. Den norske Forleggerforening har inngått avtaler med blant annet Den norske Forfatterforening, Forfatterforbundet, Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO), Norsk Oversetterforening og Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU). Felles for alle disse avtalene er at Den norske Forleggerforenings medlemsforlag er forpliktet til å bruke en normalkontrakt med tilhørende honorarbestemmelser overfor forfattere og oversettere som ønsker normalkontrakten og er medlemmer av de organisasjonene avtalene er inngått med. Den norske Forleggerforening anbefaler at normalkontrakten også benyttes for forfattere og oversettere som ikke er medlemmer av disse foreningene.

7.2 Høringen

I høringsnotatet foreslo departementet å lovfeste en bestemmelse som gir utgivere, forfattere og oversettere anledning til å samarbeide om normalkontrakter som blant annet kan inneholde bestemmelser om royaltysatser og provisjon for

forfatteragenter, samt oversetterhonorar. Denne delen av forslaget var en videreføring av gjeldende unntaksbestemmelse i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10.

Videre foreslo departementet at også bokillustratører skal gis adgang til å samarbeide om normalkontrakter. Departementet bemerket at begrepet illustratører må tolkes vidt, slik at det omfatter bokdesignere og tegneserieskapere.

I høringen ble det også foreslått en hjemmel til å gi forskrift om særlige tilfeller hvor normalkontrakten skal anvendes. Departementet viste til at normalkontraktenes betydning øker i takt med at stadig flere utenlandske aktører fra land uten et slikt avtaleverk etablerer seg i det norske markedet. Departementet uttalte at det vil være ønskelig at normalkontrakter tas i bruk som standard for alle aktører. Slik bruk vil bidra til å oppfylle lovens formål.

Forskriftshjemmelen ville kunne brukes for å pålegge aktørene som faller inn under lovens virkeområde å benytte fremforhandlede normalkontrakter, for eksempel ved særlige behov for å sikre den svake part i forhandlinger. Pålegg om bruk av normalkontrakter ville innebære at også de aktørene som ikke har deltatt i kontraktsforhandlinger om normalkontrakter, måtte ta i bruk avtalen. Departementet understreket at et slikt pålegg i tilfelle ville måtte vurderes i lys av avtalefriheten og konkurranseretten.

7.3 Høringsinstansenes syn

7.3.1 Lovfesting av adgangen til å samarbeide om normalkontrakter

Det var bred støtte i høringen til forslaget om å lovfeste muligheten til å inngå samarbeid om normalkontrakter, blant annet fra *Norsk Oversetterforening*, *Norsk Forfattersentrum*, *Forfatterforbundet*, *Norske Dramatikeres Forbund*, *NORLA – Senter for norsk litteratur i utlandet*, *Akademika AS*, *Den norske Bokhandlerforening*, *Leser søker bok* og en rekke kommuner og fylkeskommuner. *Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU)* peker på

at det gir forfattere trygghet å vite at deres rettigheter er ivaretatt gjennom at foreningene forhandler på vegne av sin kunstnergruppe. *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)* viser til at betydningen av normalkontrakter neppe kan overdrives for forfattere og oversettere. *Memo forlag AS* uttaler at det er viktig å sikre at det tilflyter gode marginer til de som produserer kulturen. *Biblioteksentralen SA* viser til at normalkontrakter er en sterk bidragsyter til et ryddig bokmarked i Norge.

Videre er *Sálas – Samisk forlegger- og avisforening* og *Mun dajan – Foreninga samiske forfattere* positive til forslaget. *Mun dajan – Foreninga samiske forfattere* mener at normalkontrakter må komme på plass for samiske og kvenske forfattere. *Norsk kulturråd* støtter også forslaget, men savner betraktninger rundt forhandlingspartene i den samiskspråklige litterære strukturen.

Den norske Forleggerforening støtter lovfesting og uttaler følgende om hvorfor anledningen til å inngå normalkontrakter er viktig for å oppnå lovens formål:

«Normalkontraktordningen bygger på solidaritetsprinsippet, sikrer trygghet og likhet for forfattere, og er ressursbesparende. Den økonomiske risikoen forlag tar ved utgivelser av smaler 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 konkurransevne, og dermed evne 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.»

En rekke høringsinstanser har gitt sin støtte til forslaget om at også illustratører skal kunne samarbeide om normalkontrakter. Dette gjelder blant annet *Den norske Forfatterforening*, *Norsk Oversetterforening*, *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)*, *Forfatterforbundet*, *Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU)*, *Den norske Forleggerforening*, *Norske Dramatikeres Forbund* samt flere fylkeskommuner og kommuner som *Viken fylkeskommune*, *Lørenskog kommune*, *Ås kommune*, *Vestby kommune*, *Nesodden kommune*, *Øvre Eiker kommune* og *Nordre Follo kommune*.

Norsk Forfattersentrum, *Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon*, *Norske Billedkunstnere*, *Foreningen !les* og *Leser søker bok* peker på at det er viktig at begrepet illustratører tolkes vidt i denne sammenhengen. Flere trekker fram at begrepet illustratører bør inkludere bokdesignere og tegneserieskapere. *Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU)* viser i denne sammenhengen til at mange barne- og ungdomsbokforfattere er tegneserieskapere og illustratører. *Den norske Forleggerforening* mener imidlertid at forslaget er uklart når det gjelder hva begrepet illustratører skal omfatte og peker på at normalkontrakt ikke vil være hensiktsmessig for alle typer illustrasjonsavtaler, for eksempel ved gjenbruk av kart eller medisinske illustrasjoner. Denne høringsinstansen mener at det er særlig i tilfeller hvor illustratørens bidrag utgjør en vesentlig del av verket, som for eksempel gjennomillustrerte barnebøker, at normalkontrakt vil være hensiktsmessig.

Den norske Forfatterforening støtter at oversetter- og agentavtaler skal omfattes av loven. *NORLA – Senter for norsk litteratur i utlandet* ber om en nærmere vurdering av om provisjonssetter for agenter bør reguleres av bokloven, sett opp mot det internasjonale markedet.

Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon, *Forfatterforbundet* og *Norske Billedkunstnere* viser til at Europakommisjonen høsten 2022 fastsatte nye retningslinjer for konkurransereglens anvendelse på kollektive avtaler for selvstendig næringsdrivende uten ansatte. Retningslinjene vil også følges av Konkurransetilsynet i Norge. *Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon* mener at retningslinjene klargjør retten til rimelig vederlag i lys av konkurranseretten og åpner opp for samarbeid om normalkontrakter, men ønsker likevel en lovfesting av muligheten til å samarbeide om normalkontrakter. De uttaler:

«Men på tross av at EU-kommisjonen (og Konkurransetilsynet) mener samarbeid om normalkontrakter ikke skal forfølges, kan samarbeidet likevel formelt være i strid med konkurranseretten. Dermed er det en vesentlig fordel for klargjøringen av illustratørers rettsstilling at illustratører får et lovfestet unntak fra konkurransereglene, slik foreslått av Departementet. Det er en bedre rettsposisjon enn de mer uformelle Retningslinjene, og det skaper rettsenhet mellom bokloven og åndsverkloven.»

Også *Forfatterforbundet* viser til retten til rimelig vederlag og at det er fundamentalt at normalkon-

traktene støtter seg på åndsverkloven i den forbindelse.

BoldBooks AS mener at normalkontrakten slik den foreligger i dag verken gir forfatterne forutsigbar inntekt eller rimelig vederlag og bør innrettes på en annen måte.

Noen høringsinstanser, som *Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon* og *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)* ønsker at samarbeid og bruk av normalkontrakter bør være tillatt også for boktyper som ikke omfattes av lovens virkeområde. Noen høringsinstanser foreslår at lærebokforfattere i grunnutdanningen må gis adgang til å forhandle om normalkontrakter. *Universitetet i Bergen* anbefaler departementet å vurdere å gi forskrift om normalkontrakter eller tilsvarende for kjøp av forlagstjenester for offentlig finansierte fagbøker som utgis med åpen tilgang.

7.3.2 Hjemmel til å pålegge bruk av normalkontrakt

Høringsinstansene har hatt ulike synspunkter på forslaget om å etablere en hjemmel for at departementet i forskrift kan pålegge bruk av normalkontrakt i særlige tilfeller.

Den norske Forfatterforening, Norsk Oversetterforening og *Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon* støtter en hjemmel til å pålegge bruk av normalkontrakt og viser til at dette vil være en allmenngjøring av normalkontrakten. Disse høringsinstansene trekker fram at det er avgjørende for en vellykket litteraturpolitikk at det faktisk samarbeides om normalkontrakter og at det er bred tilslutning til disse. Allmenngjøring av normalkontrakten gjennom forskrift vil beskytte nyetablerte og uorganiserte og gi forlag like konkurransebetingelser. Også *Den norske Bokhandlerforening* støtter forslaget.

Flere av høringsinstansene som uttrykker støtte for en slik hjemmel er likevel noe forbeholdne. *Forfatterforbundet* og *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)* ønsker ytterligere vurderinger rundt behovet for forskriftsregulering av bruk av normalkontrakten. Disse høringsinstansene peker på at det kan være situasjoner hvor normalkontrakt ikke er eneste måten å regulere hvordan opphaver kan overdra rettigheter og viser også til at lov eller forskrift ikke bør sperre for muligheten til å inngå andre avtaler med bedre vilkår. *Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon* viser til at det er tvilsomt om en forskrift kan pålegge å utarbeide normalkontrakter der slike ikke allerede finnes. *Norske*

Billedkunstnere er inne på samme problemstilling og ønsker ikke at forslaget skal føre til at normalkontrakter framforhandlet av forfattere og oversettere pålegges anvendt mellom illustratører og leverandører.

Den norske Forleggerforening er sterkt imot en forskriftshjemmel og et eventuelt pålegg om bruk av normalkontrakt. Denne høringsinstansen viser til at et slikt pålegg vil være et alvorlig og uforholdsmessig inngrep i opphaveres enerett. Dette begrunnes med at et vederlag i en standardkontrakt ikke nødvendigvis vil være et «rimelig vederlag» for alle opphavere og at et pålegg om bruk av normalkontrakt dermed vil kunne være i strid med åndsverkloven § 69. Forslaget har, ifølge denne høringsinstansen, heller ikke tatt høyde for at andre måter å honorere opphavere på også vil kunne være rimelige. Høringsinstansen mener videre at forslaget kan omgås og har praktiske utfordringer. Den viser til at pålegg om bruk forutsetter at det faktisk er framforhandlet en avtale, at avtaler som eksisterer i dag kan sies opp av partene og at det er uklart hvordan et pålegg om bruk skal håndteres dersom partene ikke kommer til enighet og det ikke foreligger en normalkontrakt. Videre mener denne høringsinstansen at forslaget vil kunne gi en urimelig posisjon for norske illustratører i en internasjonal konkurranse situasjon, da utenlandske illustratører faller utenfor lovens virkeområde og ikke vil omfattes av normalkontraktene.

Advokatforeningen mener at det er uklart om normalkontrakter også vil måtte benyttes av utenlandske aktører som har etablert seg i det norske markedet.

7.4 Departementets vurderinger

7.4.1 Generelt om lovfesting av adgangen til å samarbeide om normalkontrakter

I norsk bokbransje er det utstrakt bruk av standardkontrakter, oftest omtalt som normalkontrakter, og de regnes som en grunnleggende del av det norske litterære systemet. Normalkontrakter sikrer likhet og trygghet for de som produserer litteraturen, gjennom å gi både et bedre økonomisk fundament og bedre rammevilkår enn hva som ville ha vært mulig ved individuelle forhandlinger. Mulighet til å forhandle fram normalkontrakter bidrar til at forfattere og andre yrkesgrupper sikres balanserte avtaler med sterkere forhandlingsmotparter. Normalkontraktene bygger også på et solidaritetsprinsipp, da de gir like kontraktsvilkår for alle. Å sikre bedre arbeidsvilkår

for de som produserer litteraturen støtter opp under regjeringens generelle målsetting om å forsterke lønns- og arbeidsvilkår på alle felt.

Kontraktene ivaretar både økonomiske forhold og andre forhold som forlagene forplikter seg til. Fastprisen er utgangspunktet for beregning av forfatternes inntekter, såkalt royalty, i normalkontraktene. Når royaltyen kan beregnes ut fra en gitt fastpris over en gitt periode, gir dette forfatterne en forutsigbarhet med hensyn til inntjening. Normalkontraktene vil også kunne ha en effektivitetsgevinst ved at det er ressursbesparende at standardvilkår forhandles fram av organisasjonene og ikke av enkeltaktører.

Departementet har merket seg den sterke og brede støtten i høringen til forslaget om å lovfeste adgangen til å samarbeide om normalkontrakter. På denne bakgrunn foreslår departementet en bestemmelse som gir representanter for ulike opphavere anledning til å samarbeide med utgivere om normalkontrakter. Normalkontraktene kan blant annet inneholde bestemmelser om økonomiske forhold, som minstehonorar, royaltysatser, provisjon for forfatteragenter og oversetterhonorar, og andre forhold knyttet til opphavernes rettigheter til boken, for eksempel bestemmelser om nye utgivelser og nye opplag og reservasjonsrett i den forbindelse.

Noen høringsinstanser har tatt til orde for at adgangen til å forhandle om normalkontrakter bør gjelde for alle bøker. Departementet vurderer ikke dette som hensiktsmessig, og konsekvensene av en slik utvidelse er heller ikke utredet. Forslaget til § 4 vil dermed gjelde for samarbeid om normalkontrakter i tilknytning til produksjon av bøker som faller inn under lovens virkeområde. Departementet viser i denne sammenheng til definisjonen av bok i forslaget § 2 bokstav a og lovens virkeområde i forslaget § 3 som til sammen vil ramme inn hvilke bøker loven gjelder. For andre typer bøker åpner ikke loven opp for slikt samarbeid. For eksempel unntas skolebøker til grunnskolen og videregående skole eksplisitt fra lovens virkeområde i forslaget til § 3, og loven gir dermed ikke grunnlag for samarbeid om normalkontrakter for slike bøker. Bøker med lite eller minimalt med tekst, for eksempel fotografibøker, vil i de fleste tilfeller heller ikke falle innunder lovens virkeområde, se omtalen over til definisjonen av en bok i forslaget § 2 bokstav a. Departementet understreker at normalkontrakter kan gjelde for alle typer omsetning av bøker, også digitalt.

Den foreslåtte lovbestemmelsen gir en adgang for partene til å samarbeide om normalkontrakter, men skaper ingen plikt til slikt samarbeid. Dette

innebærer at det er opp til partene om de ønsker å forhandle fram normalkontrakter innenfor lovens bestemmelser. Departementet vil likevel påpeke at bruk av normalkontrakter i de fleste tilfeller medfører ressursbesparelser for partene og bidrar til at alle forfattere, illustratører og oversettere sikres balanserte avtaler med sine ofte sterkere forhandlingsmotparter. Dette vil være positivt for å oppnå lovens formål om mangfold og bredde i litteraturen.

Bestemmelsen legger heller ingen føringer på det nærmere innholdet i en normalkontrakt. Departementet vil likevel i denne sammenheng vise til åndsverkloven § 69 som gir opphaver rett til rimelig vederlag ved overdragelse av opphavsrett. Bestemmelsen ble innført ved vedtakelsen av ny åndsverklov i 2018, og har som hensikt å utjevne partenes forhandlingsstyrke og derved styrke den opprinnelige rettighetshavers rettsstilling.

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

På side 335 i Prop. 104 L (2016–2017) *Lov om opphavsrett til åndsverk mv. (åndsverkloven)* er det uttalt følgende om betydningen av normalkontrakter ved fastleggelsen av hva som utgjør et rimelig vederlag:

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

(...)

Henvisningen i første punktum til 'partenes forhandlingsstyrke' angår selve kjernen i forslaget, som er å motvirke totaloverdragelse

som ved press skjer vederlagsfritt eller til et meget lavt vederlag. Et vederlag vil neppe kunne anses rimelig om det er lavere enn det ellers ville ha vært pga. partenes ujevne forhandlingsstyrke. For eksempel skal ikke en enkeltstående rettighetshaver måtte akseptere et lavere vederlag enn det som følger av standardavtaler på området fordi vedkommende er i en svakere forhandlingsposisjon enn det organisasjonen som forhandlet standardavtalen var. Samtidig indikerer henvisningen til partenes forhandlingsstyrke at dersom partene må anses jevnbyrdige, f.eks. fordi opphaveren er representert av en organisasjon, er det ikke grunn til å anta at det avtalte vederlaget ikke skal være rimelig. Som ved standardavtaler fremforhandlet av store organisasjoner, er det når den opprinnelige kunstneren er representert ved slike organisasjoner, grunn til å anta at avtalen gir uttrykk for et vederlag som er rimelig, med mindre det kan godtgjøres noe annet. Så selv om bestemmelsen om rett til rimelig vederlag også gjelder når rettighetshaver er representert ved en organisasjon, blant annet på områder hvor rettigheter forvaltes kollektivt, vil den i slike tilfeller ha mindre betydning som lempnings-/avtalerevisjonsregel.»

I lys av ovennevnte uttalelser i Prop. 104 L (2016–2017) *Lov om opphavsrett til åndsverk mv. (åndsverkloven)* anser departementet at fremforhandle normalkontrakter som eksisterer på området, gir uttrykk for et vederlag som er rimelig, med mindre det kan godtgjøres noe annet.

7.4.2 Om hvem som skal kunne samarbeide om normalkontrakt

Etter gjeldende forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10, er det kun forfattere, forfatterne agenter og oversettere som har adgang til å samarbeide med utgivere om standardkontrakter. Departementet foreslår å videreføre i loven adgangen for disse aktørene til slikt samarbeid innenfor lovens virkeområde. Det finnes i dag normalkontrakter blant annet for skjønnlitteratur, sakprosa, faglitteratur, underholdnings- og serieromaner, billigbøker, lydbøker og e-bøker. Det finnes også egne agentavtaler og oversetteravtaler.

Departementets forslag om å inkludere illustratører blant aktørene som kan forhandle frem normalkontrakter får i all hovedsak sterk støtte i høringen. Departementet har også merket seg den sterke støtten til at begrepet illustratører bør

tolkes vidt, slik at det også omfatter blant annet bokdesignere og tegneserieskapere.

Illustratører har en annen rolle i produksjonen av bøker enn forfattere og oversettere, hvor språket er i fokus. Illustrasjoner utgjør likevel en sentral del av forståelsen og opplevelsen av innholdet i mange bøker og kan bidra til å oppnå lovens formål om bredde og mangfold i litteraturen. Departementet ser derfor ingen grunn til at illustratører ikke skal gis adgang til å samarbeide med utgivere om normalkontrakter, på samme måte som forfattere og oversettere, og foreslår derfor at disse aktørene skal være omfattet av lovbestemmelsen. I likhet med forfattere og oversettere, befinner illustratører seg ofte i en situasjon der de stilles overfor sterkere forhandlingsparter, og har på samme måte som forfattere og oversettere behov for å framforhandle standardkontrakter med hjelp fra sin organisasjon. Videre vil muligheten til å inngå normalkontrakter kunne ha tilsvarende effektivitetsgevinster for illustratører som for forfattere og oversettere.

Departementet har merket seg at *Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon* i høringen pekte på at grensene mellom bokillustratører, bokdesignere og tegneserieskapere ikke alltid vil være skarpe, og at samme person kan opptre i alle tre roller for samme eller ulike utgivelser. Departementet finner det fortsatt hensiktsmessig å bruke begrepet illustratører i loven, og holder fast ved at begrepet skal tolkes vidt, slik at det også kan omfatte blant annet bokdesignere, grafikere, billedkunstnere og tegneserieskapere. Fotografer vil imidlertid ikke omfattes av begrepet illustratører.

Selv om forslaget åpner opp for at representanter for illustratører kan samarbeide med utgivere om normalkontrakter, vil det heller ikke her foreligge en plikt gjennom loven til å faktisk utarbeide eller ta i bruk slike kontrakter. Loven åpner også opp for at det kan utarbeides ulike kontrakter for ulike grupper illustratører eller ulike typer oppdrag. Dette vil samsvare med at det i dag finnes ulike normalkontrakter for forfattere for ulike typer litteratur og ulike formater, for eksempel for skjønnlitteratur, faglitterære verk, lydbøker og billigbøker. Enkelte høringsinstanser har også pekt på at det for noen illustrasjonsoppdrag vil være mer hensiktsmessig med et engangshonorar og ikke normalkontrakt. Departementet vurderer at det vil være opp til avtalepartene å beslutte hvilke typer illustrasjonsoppdrag det vil være hensiktsmessig å utarbeide og bruke normalkontrakter for.

7.4.3 Betydningen av nye retningslinjer fra EU

Flere høringsinstanser har vist til at Europakommisjonen i september 2022 fastsatte nye retningslinjer for konkurransereglens anvendelse på kollektive avtaler for selvstendig næringsdrivende uten ansatte. Konkurransetilsynet i Norge har uttalt at de vil legge retningslinjene til grunn i sin håndheving av den norske konkurranseloven. Retningslinjene medfører at det vil være mulig å samarbeide om å forhandle fram lønns- og arbeidsvilkår med oppdragsgivere uten å bryte konkurranseloven. Dette innebærer at selv uten en lovhjemmel i bokloven som regulerer muligheten til å samarbeide om normalkontrakter, vil slikt samarbeid i mange tilfeller likevel være mulig uten å komme i konflikt med konkurranseregelverket.

Retningslinjene fra Europakommisjonen skiller mellom såkalte «falske» og «reelle» selvstendig næringsdrivende uten ansatte. Falske selvstendig næringsdrivende er aktører som befinner seg i en arbeidssituasjon som i realiteten kan sammenlignes med det som gjelder for en arbeidstaker. Falske selvstendig næringsdrivende vil handle under arbeidsgivers ledelse, ikke dele arbeidsgivers økonomiske risiko og vil være en integrert del av arbeidsgiverens virksomhet så lenge forholdet varer. For denne gruppen anser Europakommisjonen at konkurranseregelverket ikke vil komme til anvendelse. Kollektive avtaler vil dermed være lovlige å inngå for denne gruppen.

Reelle selvstendig næringsdrivende uten ansatte har ikke et arbeidsforhold som kan sammenlignes med en arbeidstaker på samme måte, men også slike næringsdrivende vil kunne oppleve en ubalanse i forhandlingsstyrken overfor motparten. I slike situasjoner følger det av retningslinjene at Europakommisjonen ikke vil reagere mot kollektive avtaler om arbeidsvilkår når motparten har en viss økonomisk styrke, eller dersom nasjonal lovgivning eller EU-lovgivning tillater slike kollektive avtaler. Konkurransetilsynet har lagt seg på samme linje. Begrunnelsen for denne tilnærmingen er at de selvstendige næringsdrivende ofte vil stå i en svak forhandlingsposisjon og at kollektive avtaler vil rette opp misforhold i forhandlingsstyrken.

Til tross for at retningslinjene langt på vei vil gjøre det mulig for selvstendig næringsdrivende å inngå kollektive avtaler, enten som «falske» eller «reelle» selvstendig næringsdrivende uten ansatte, har enkelte høringsinstanser gitt uttrykk for at det vil være en fordel for opphaverne at adgangen til å

samarbeide om normalkontrakter lovfestes. En lovfesting vil klargjøre at samarbeid om normalkontrakter ikke vil være i strid med konkurransereglene. Dette gir aktørene en tryggere rettsposisjon enn gjennom retningslinjene, hvor enkelte avtaleinngåelser fortsatt formelt vil være i strid med konkurranseretten, selv om det ikke vil reageres mot denne typen avtaler. Departementet støtter denne vurderingen, og viser særlig til retningslinjene punkt 36 om at det ikke vil reageres mot avtaler som har hjemmel i nasjonal lovgivning der formålet er å rette opp en ubalanse i forhandlingsstyrken.

Boklovens virkeområde er begrenset til forhold som får virkning i Norge. Departementet vurderer imidlertid at de nye retningslinjene tydeliggjør at adgangen for forfattere, oversettere og illustratører til å inngå kollektive avtaler med utgiverne også vil være i tråd med eller akseptert i henhold til EØS-konkurranseretten. Retningslinjene kan dermed åpne opp for mulighet til å inngå kollektive avtaler for bokutgivelser som faller utenfor boklovens virkeområde.

7.4.4 Hjemmel til å pålegge bruk av normalkontrakt

Departementet foreslo i høringen en hjemmel til å gi forskrift om at det skal være plikt til å anvende normalkontrakter i særlige tilfeller. Forslaget var begrunnet med at departementet vurderer det som ønskelig at normalkontrakter tas i bruk som standard for alle aktører, da dette vil bidra til å oppfylle lovens formål. Pålegg om bruk av framforhandlede normalkontrakter ville innebære at også de aktørene som ikke hadde deltatt i kontraktsforhandlinger om normalkontrakter, ville måtte ta i bruk avtalen. En eventuell forskriftsregulering ville måtte være innenfor rammene til retten til rimelig vederlag etter åndsverkloven § 69, i den forstand at det ikke ville være plikt til å yte vederlag utover det som allerede følger av denne bestemmelsen. Departementet pekte på at et eventuelt pålegg om bruk av normalkontrakter også ville måtte vurderes særlig i lys av avtalefrihetsprinsippet og konkurranserettslige regler.

Forslaget fikk ikke utstrakt støtte i høringen. Departementet har merket seg at selv de høringsinstansene som i utgangspunktet var positive til et pålegg om bruk av normalkontrakt i særskilte tilfeller, stilte spørsmål ved behovet for slik regulering og ønsket en nærmere vurdering av dette.

Departementet har også merket seg at noen høringsinstanser har løftet fram spørsmål om et pålegg om bruk av normalkontrakt potensielt kan

komme i strid med opphavernes enerett til å råde over eget åndsverk etter åndsverkloven eller EØS-avtalens bestemmelser om fri bevegelighet av tjenester.

Departementet er enig med flere høringsinstanser om at bruk av normalkontrakt ikke alltid er den eneste måten å gi opphavere rimelig vederlag på. Et pålegg om bruk av normalkontrakt vil dermed kunne føre til en begrensning i partenes mulighet til å inngå andre avtaler med bedre vilkår for opphaverne.

Departementet ser også at et pålegg om bruk av normalkontrakter kan skape usikkerhet rundt hvem som skal være kontraktparter, hva som skal skje dersom de opprinnelige avtalepartene ikke lenger ønsker å holde fast ved en tidligere inngått normalkontrakt og hvordan et pålegg om bruk av normalkontrakt skal håndteres dersom det ikke er mulig å komme til enighet om innholdet i slike kontrakter. I lys av høringssvarene,

antar departementet også at et pålegg om bruk av framforhandlede normalkontrakter enkelt kan omgås ved at partene unnlater å bli enige om en slik kontrakt. Et pålegg vil da kunne virke mot hensikten og føre til at færre slike kontraktsforhold etableres av partene, noe som først og fremst vil gå utover inntekts- og arbeidsforholdene til de som skaper litteraturen. Dette vil være i strid med lovens formål om å sikre interessene til forfattere, oversettere og visuelle kunstnere.

På denne bakgrunn går departementet bort fra forslaget i høringsnotatet om en hjemmel til å gi forskrift om særlige tilfeller hvor normalkontrakter skal anvendes. Departementet holder likevel fast ved vurderingen om at bruk av normalkontrakter vil sikre likhet og trygghet for de som skaper litteraturen og utgjøre en viktig del av norsk litteraturpolitikk. Bruk av normalkontrakter vil bidra sterkt til at lovens formål om mangfold og bredde i litteraturen kan oppnås.

8 Fastpris på bøker

8.1 Gjeldende rett

Forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 gir i § 3 unntak fra konkurranselovgivningen slik at en leverandør kan sette fastpris på bøker leverandøren utgir, eller bøker som utgis av bokklubb som leverandøren har avtale med. Det kan også samarbeides om avtaler som forplikter den enkelte leverandør til å sette fastpris. Det kan settes fastpris på alle bøker i alle format første gang de lanseres. Fastprisperiodens maksimale varighet knyttes etter § 3 til en bestemt dato, 1. mai i året etter det kalenderåret boka ble utgitt. Når en tittel lanseres i pocketutgave i perioden fastpris kan settes, opphører retten til å sette en bindende videresalgspris på e-bokutgaven. Videre åpner forskriften opp for at reelle nyutgivelser kan utløse en ny fastprisperiode. For særlig ressurskrevende utgivelser kan leverandøren forlenge fastprisperioden på inntil syv år, dersom det tilbys full returrett.

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

8.2 Høringen

I høringsnotatet viste departementet til Hurdalserklæringen som legger til grunn at bokloven skal sikre fastprissystemet og foreslo å innføre en fastprisordning som vil være obligatorisk for alle aktørene i bransjen. Videre foreslo departementet at fastprisen blir rullerende, det vil si at den ikke utløper på samme tidspunkt på året for alle bøker,

som i dag, men varer en bestemt periode fra første gang tittelen utgis av en norsk utgiver. Departementet foreslo at fastprisperioden skal knyttes til tittelen. Det innebærer at fastprisperioden løper fra første utgave av en tittel, og gjelder alle formater av boka i denne perioden. Departementet ba om høringsinstansenes synspunkt på om fastprisens varighet skal settes til tolv eller atten måneder.

Høringsnotatet inneholdt videre forslag om at departementet kan gi forskrift om fastpris på reelle nyutgivelser av en tittel etter at fastprisperioden er utløpt. Departementet foreslo også at utgiver gis adgang til å forlenge fastprisperioden inntil sju år for særlig ressurskrevende utgivelser, mot å tilby sine forhandlere full returrett, slik gjeldende forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 gir adgang til.

Departementet foreslo at det spesifiseres i loven at lydbøker og e-bøker ikke kan tilbys for strømming i digitale abonnementstjenester før fastprisperioden for den aktuelle tittelen er utløpt, i samsvar med gjeldende praksis.

8.3 Høringsinstansenes syn

8.3.1 Obligatorisk fastpris

Høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, er i all hovedsak positive til at bokloven skal inneholde en bestemmelse om fastpris. Dette gjelder forfatter- og kunstnerorganisasjoner, *Den norske Forleggerforening*, *Cappelen Damm*, *Den norske Bokhandlerforening*, *Norsk kulturråd*, *Leser søker bok*, *Norsk Forfattersentrum*, *Foreningen !les*, kommuner og fylkeskommuner. *Den norske Forleggerforening* skriver for eksempel at fastpris 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. *Konkurransetilsynet* og noen instanser som *Nextory AB* og *Frisk forlag* er negative til forslaget og mener at en boklov med fastprisbestemmelse vil begrense konkurransen og svekke tilbudet til leserne.

8.3.2 Rullerende fastpris

Langt de fleste som har uttalt seg om forslaget om rullerende fastpris, det vil si at fastprisen regnes i en gitt periode fra utgivelse, er positive til forslaget. Blant disse er *Den norske Forleggerforening*, *Den norske Forfatterforening*, *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)*, *Norsk Oversetterforening*, *Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon*, *Den norske Bokhandlerforening*, *Fri Bokhandel SA* og *Advokatforeningen*.

Den norske Forfatterforening skriver at forslaget «er en likebehandling av forfatterne og utgivelsene som Forfatterforeningen flere ganger har tatt til orde for, og som vi verdsetter at nå foreslås innført.» *Fri Bokhandel SA* mener at 1. mai-salget har utspilt sin rolle, og at den rullerende ordningen kan gi etterspurte titler ekstra oppmerksomhet spredt utover året til glede for kundene. Også *Den norske Forleggerforening* viser til muligheten for kampanjer gjennom året. *Konkurransetilsynet* mener at det sannsynligvis vil være mindre negativt for konkurransen om fastprisperioden gjøres rullerende, sammenlignet med situasjonen i dag.

8.3.3 Fastprisens lengde og innretning

Få høringsinstanser har uttalt seg om forslaget i høringsnotatet om at det skal settes én fastpris på hvert format. *Den norske Bokhandlerforening* og *Biblioteksentralen SA* har støttet forslaget.

Departementets forslag om en samlet fastprisperiode knyttet til tittel framfor en fastpris knyttet til hvert format som i dag, har møtt skepsis. Som det framgår nedenfor, viser høringsinnspillene at problemstillingen om fastprisens innretning henger tett sammen med spørsmålet om fastprisperiodens lengde skal være tolv eller atten måneder. Det generelle bildet er at opphaverorganisasjonene, formidlingsorganisasjoner, forlagene og *Norsk kulturråd* anbefaler en fastpris på atten måneder eller mer. *Den norske Forfatterforening* og forlagene *No Comprendo Press* og *Cappelen Damm* tar til orde for en fastpris på tjuefire måneder. *Den norske Bokhandlerforening*, tilbydere av strømmetjenester, *Norsk studentunion*, *Universitetet i Bergen* og enkelte andre instanser anbefaler en fastpris på tolv måneder. Svært få som støtter lovforslaget om fastpris, anbefaler kortere fastpris enn tolv måneder. Blant disse er *Konkurransetilsynet*.

Den norske Forfatterforening, *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)*, *TSL Analytics* og en rekke enkeltforfattere har innvendt at en fastprisperiode på tolv måneder som følger tit-

telen, vil være en vesentlig forkortelse av fastprisordningen sammenlignet med i dag, og vil derfor ikke tjene formålet med loven. *Den norske Forfatterforening* understreker at fastprisen og fastprisordningen er direkte knyttet til forfatterøkonomien gjennom det faste royaltygrunnlaget som fastprisen utgjør. Fastpris bidrar dermed til forutsigbarhet i en ellers uforutsigbar forfatterøkonomi.

Den norske Forleggerforening uttaler at en kortere fastprisperiode enn atten måneder vil være problematisk, blant annet for pocketversjoner som normalt blir utgitt en stund etter førsteutgivelser. Uten en lengre fastprisperiode vil det bety at pocketversjonen eventuelt må lanseres tidligere for å sikre lengst mulig salg av pocket til fastpris. Dette vil redusere salget av innbundet utgave av boka, noe som vil svekke forfatternes økonomi. Denne bekymringen gjenspeiles i innspill fra *Den norske Forfatterforening*. Høringsinstansen hevder at en fastprismodell der fastprisen følger tittel og ikke likestiller hvert enkelt format, gir forfatteren usikkerhet fordi utgiveren kan velge å prioritere format som sikrer utgiveren en større del av bokkrona.

Storytel AS støtter lovfesting av fastpris fra første utgivelse for å nå de kulturpolitiske formålene og fremme norsk litteratur og mener at når det gjelder digitale abonnements tjenester vil alternativet med tolv måneder fastpris være fordelaktig for å sikre størst mulige konkurransemuligheter for tjenester som *Storytel*. Likeledes anbefaler *Bonnier Norsk Forlag* en fastpris på maks tolv måneder, helst kortere. Begrunnelsen er også her knyttet til strømming.

Den norske Forleggerforening, men også *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)* og *Forfatterforbundet*, støtter forslaget om fastpris knyttet til tittel, forutsatt at fastprisperioden er atten måneder. *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)* skriver at atten måneder er nødvendig for at alle utnyttelsesformer (formater) kan fases inn i markedet på en god måte. *Den norske Forleggerforenings* vurdering er at atten måneder rullerende fastpris knyttet til tittel ikke vil gå ut over mulighet for innovasjon, betalingsvillighet eller tilgang. *Den norske Forleggerforening* skriver at en lengre fastprisperiode vil sikre inntektsgrunnlaget per nyutgivelse og vil være særlig viktig for smalere utgivelser med begrenset etterspørsel. De påpeker også at tilstrekkelig lang fastpris framstår særlig sentralt som følge av utviklingen i strømmemarkedet, der abonnementsbetaling presser marginene til både forfatter og forlag.

Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU) er i utgangspunktet positive til en lang fastprisperiode. En ulempe vil likevel være at lydbøker ikke vil komme i strømmetjenestene før etter atten måneder. Dette er negativt for foreningens medlemmer fordi strømming er en god sekundærinntekt for barne- og ungdomsbokforfattere.

Den norske Bokhandlerforening beskriver også utfordringer ved en modell der fastprisen følger tittelen, uavhengig av om fastprisen er tolv eller atten måneder:

«Vi mener generelt at en samlet fastprisperiode vil gi flere uheldige effekter når det kommer til livssyklus og dynamikk for de ulike formatene, uten at det gir noen åpenbare fordeler som veier opp for dette. 18 måneders fastprisperiode vil gi for lang fastprisperiode for den innbundne boken, mens 12 måneders samlet fastprisperiode vil gi altfor kort fastprisperiode, særlig for pocketboken.»

Den norske Bokhandlerforenings vurdering er at med en fastpris på tolv måneder vil konkurransen i forhandlerleddet komme for tidlig for å tjene formålet med loven. Med en fastpris på atten måneder knyttet til tittel risikerer bokhandlene å sitte igjen med restlager av innbundne bøker som er vanskelig å få solgt når den rimeligere pocketboka blir gitt ut. Dette vil ifølge *Den norske Bokhandlerforening* kunne gå ut over bokhandlenes risikovilje og satsing på bredde.

Norsk kulturråd ber departementet vurdere hvorvidt den foreslåtte modellen med fastpris som følger tittelen er i tråd med formålsparagrafen, eller om hvert nytt format skal utløse egen fastprisperiode. Blant aktørene som har problematisert modellen med fastpris som følger tittelen, tar også *Norske Dramatikeres Forbund*, *Den norske Forfatterforening*, *Den norske Bokhandlerforening*, *Fri bokhandel SA*, *TSL Analytics* og *Akademika AS* til orde for at fastprisen i stedet skal følge hvert enkelt format av en tittel slik det gjøres i dag. *Norsk Oversetterforening*, *Foreningen !les* og *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)* uttrykker at en fastprisperiode på tolv måneder forutsetter at fastprisen følger formatet. Videre anbefaler *Den norske Bokhandlerforening* en maksprisgrense på maksimalt tjuette måneder fra det første verket utgis, for å bidra til at gammel backlist kan utgis som lydbok direkte i strømmetjenester.

Biblioteksentralen SA reiser en del problemstillinger av praktisk art knyttet til forslaget om fastpris som følger tittel. De frykter at lovforslaget vil

medføre kaos. *Bokbasen* på sin side, mener det vil være praktisk mulig å gjennomføre fastpris per tittel på en oversiktlig måte.

Den norske Forleggerforening viser til at dagens forskrift og bokavtale åpner for at forlag kan justere prisen i fastprisperioden og ber om at denne «viktige sikkerhetsventilen» videreføres i bokloven. Dette vil kunne bidra til optimalt salgsvolum og størst mulig inntekter til forfatter og forlag. Ifølge *Den norske Forleggerforening* vil det for eksempel være hensiktsmessig å kunne justere priser på smalere titler og titler fra ikke-etablerte forfatter-skap som er vanskelig å prise riktig. Videre er det behov for å kunne sette ned pris når nye formater lanseres, for eksempel at e-boka prises på nytt når pocketboka blir lansert, slik det er adgang til i dag. Også *Konkurransetilsynet* og *BoldBooks AS* foreslår at fastpris bør kunne endres underveis i perioden. Det er også kommet forslag fra *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)* om at det skal være mulig å sette ned pris på den innbundne utgaven når pocketutgaven blir lansert.

8.3.4 Strømming i fastprisperioden

De høringsinstansene som har uttalt seg om det, støtter i hovedsak forslaget om å tydeliggjøre at lydbøker og e-bøker ikke kan strømmes i fastprisperioden, blant annet *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)*, *Den norske Forfatterforening*, *Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU)*, *Forfatterforbundet*, *Cappelen Damm* og *Foreningen !les*. *Den norske Forleggerforening* minner om at produksjon av lydbøker er kostnadskravende, og at forlagene trenger tilstrekkelig lang fastpris for å oppnå nødvendig lønnsomhet.

Bonnier Norsk Forlag ser helst at fastprisens lengde er under tolv måneder. Hovedargumentet for kortere fastprisperiode er knyttet til at strømming av bøker er et vekstområde i en bokøkonomi som ellers jevnt går nedover. Høringsinstansen mener at det er spesielt viktig å gi lydbokmarkedet best mulig levekår. Et alternativ, ifølge *Bonnier Norsk Forlag*, kan være å ha en kortere fastpris for lydbøker, eventuelt unnta lydbøker i strømming fra fastpris.

Universitetet i Bergen skriver at det institusjonelle fagboktilbudet i universitets- og høyskolesektoren i all hovedsak er anskaffet gjennom digitale abonnements tjenester. Dersom norske e-bokutgivelser ekskluderes fra disse, kan dette innebære at norske fagbøker i mindre grad når publikum i fastprisperioden. Dette kan gi norske fagbøker en ulempe sammenlignet med utenlandske fagbøker i kampen om oppmerksomhet. *Uni-*

versitetet i Bergen anbefaler derfor at norske fagbøker ikke ekskluderes fra digitale abonnements-tjenester.

Advokatforeningen hevder at en svakhet ved høringsnotatet er at det i liten utstrekning drøfter fremtidens bokmarked og digitale tjenester, herunder eventuell regulering av salg av lydbøker i abonnement (strømming).

8.3.5 Fastpris for reelle nytgivelser og særlig ressurskrevende utgivelser

Få høringsinstanser gir tilbakemelding på forslaget om at departementet kan gi forskrift om adgang til ny fastpris for reelle nytgivelser, og at særlig kostnads-krevende utgivelser kan få en utvidet fastpris. *No Comprendo Press* er negative til forslaget. Høringsinstanser som *Norsk Oversetterforening*, *Den norske Forfatterforening*, *Den norske Forleggerforening*, *Den norske Bokhandlerforening* og *Foreningen !les* er positive. *Den norske Forleggerforening* foreslår likevel at det i forskrift bør gis en klarere definisjon av «reelle nytgaver av en tittel» enn det som i dagens forskrift er definert som «nye utgaver som er en større revisjon av et verk.» *Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon* minner om at prakt eksemp larer kan være bøker med kostbar materialbruk eller innbinding, og at flere kunstbøker, tegneserier med videre kan være ressurskrevende utgivelser. De anbefaler at departementet tydeliggjør hva som ligger i begrepet «særlig ressurskrevende utgivelser».

Universitetet i Bergen ser helst at det skal være høy terskel for å få forlenget fastprisperioden for fagbøker. De antar at det kan være i utgivers interesse å forlenge fastprisperioden for fagbøker som kan tenkes å bli tatt opp på litteraturlister på grunn av potensielt høye salg stall.

8.3.6 Andre synspunkter

Forfatterforbundet skriver at serielitteraturen har sin egen innarbeidede prispolitikk og utgivelses-takt og anbefaler at som prinsipp bør bestemmelsen om fastpris gjelde serielitteratur, med unntak av første bok i en serie. *Vigmostad & Bjørke AS* understreker at serieromaner har vært og er viktig litteratur for bredden av lesning i Norge. De anser den tradisjonelle modellen for salg av abonnement i denne bokgruppen for å være et brudd med reglene om fastpris og anbefaler at serieromaner i papirformat som selges i abonnement i bokgruppe ni, bør unntas fra fastprisen.

Enkelte høringsinstanser, for eksempel *Bold-Books AS*, mener at små aktører eller utgivere

som selger egen bok, bør unntas fra en bestemmelse om fastpris. Også *Skrive Historie* tematiserer at privatpersoner og enkeltpersonsforetak bør ha adgang til fri prissetting.

8.4 Departementets vurderinger

8.4.1 Obligatorisk fastpris

I Hurdalsplattformen er det lagt til grunn at bokloven skal sikre fastprissystemet. Departementet vurderer fastprisen som et av de mest sentrale virkemidlene for å skape stabile og forutsigbare rammevilkår for alle ledd i den litterære verdikjeden og dermed for å nå de litteraturpolitiske målene om bredde, mangfold og kvalitet, samt god tilgang for leserne til litteratur på bokmål, nynorsk, samiske språk og nasjonale minoritetsspråk. Departementet har fått bred støtte for dette synet i høringen. Departementet foreslår en fastprisordning som vil være obligatorisk for alle utgivere og forhandlere, men med mulighet for unntak i særskilte tilfeller, se punkt 6.4.

Fastpris forhindrer konkurranse på pris i forhandlerleddet i fastprisperioden og bidrar til likere konkurransevilkår for forhandlerne med ulik størrelse og kjedetilhørighet. Menon Economics' utredning fra 2021 om unntaket fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker, viser at det både er teoretisk og empirisk støtte for at faste priser bidrar positivt til målet om å opprettholde et fysisk bokhandelnettverk og dermed god tilgang til litteratur for leserne. Ifølge rapporten er det færre fysiske bokhandler per innbygger i friprisland enn i land med faste priser. Selv om Norge fortsatt har en av de beste bokhandlerdekningene i Europa, har nær hundre bokhandler forsvunnet de siste årene, i hovedsak frittstående bokhandler. Departementet legger til grunn at et stabilt og forutsigbart fastprissystem er særlig viktig for tilgangen til litteratur i et land som Norge. Særlig de lokale bokhandlerne, som bidrar til at innbyggere i hele landet har tilgang til litteratur, vil ha liten mulighet til å overleve dersom nettsalg eller store aktører kan konkurrere dem ut på pris. Departementet legger vekt på at bokhandelen er både butikk, utstillingsvindu og en lokal kulturarena hvor det arrangeres forfattermøter, festivaler og formidling, ofte i samarbeid med bibliotek og andre aktører. Denne funksjonen kan ikke fullt ut erstattes av nettbokhandler, og departementet legger avgjørende vekt på at et stort nett av fysiske bokhandler over hele landet er sentralt for å oppnå formålet med loven.

I Menon Economics' utredning framgår det at fastprisen kan bidra til bredde, mangfold og kvalitet i litteraturtilbudet på minst to måter. Fastprisen kan bidra til å gjøre en del smale titler mer lønnsomme enn de ville ha vært i et friprissystem. I fastprissystemer er bestselgere og smalere titler jevnere prissatt, og priskonkurransen fra bestselgeren mot den smale tittelen er svakere. Dermed vil bokhandler med et bredt sortiment og høyere formidlingskompetanse enn det for eksempel dagligvarehandelen kan tilby, bidra til økt salg og dermed høyere lønnsomhet på smalere titler. Videre muliggjør fastpris kryssubsidiering internt i forlagene. Dette innebærer at de store forlagene vil kunne benytte inntektene fra bestselgere i fastpris til å dekke felleskostnader og utviklingskostnader for utgivelser som ikke har like stort kommersielt nedslagsfelt. Menon Economics finner ikke å kunne konkludere hvorvidt og i hvilken grad slik kryssubsidiering skjer. På den ene siden er det ikke gitt at forlagene i et fastprissystem vil satse på titler som heller ikke ville ha lønt seg i et friprissystem. På den andre siden utelukker ikke Menon Economics at bransjen tar et kulturelt ansvar for å bidra til bredde og mangfold i litteraturtilbudet, ved at de hvert år gir ut om lag 3000 nye titler, der de fleste ikke er bestselgere. En undersøkelse fra 2021 av utviklingstrekk i bokmarkedet i regi av EMRY Consulting AS på oppdrag fra Den norske Forleggerforening og Den norske Bokhandlerforening, viser at det selges en stor og økende tittelbredde i norsk bokhandel. Etter departementets vurdering tyder dette på en bransje som lykkes i å levere bredde, og bokloven vil bidra til å sikre vilkårene for dette videre.

Menon Economics' utredning om unntaket fra konkurranseloven § 10 belyser også spørsmålet om prisnivået på bøker er ulikt i fastpris- og friprissystemer. Det er metodiske utfordringer knyttet til slike sammenligninger, men basert på informasjon som har vært tilgjengelig, konkluderer Menon Economics med at det ikke er mulig å finne at det samlet sett er en generell prisulikheter på bøker i fastpris- og friprissystemer. Derimot er det en tendens til at det i friprisland er billigere å kjøpe bestselgere, mens smalere titler koster mer enn i fastprisland. I fastprisland er prisnivået på bestselgerne og smalere titler jevnere. En studie fra 2019 i regi av Börsenverein des Deutschen Buchhandels (den tyske foreningen for utgivere og forhandlere) hevder at faste priser gir gjennomsnittlig lavere priser. Studien viser at de gjennomsnittlige bokprisene i Storbritannia økte med 80 prosent mellom 1996 og 2018, etter at fastprisordningen ble opphevet. Prisøkningen var vesentlig høyere der enn for eksempel i Frankrike og Tyskland som har

faste priser. Bare bestselgere var billigere i Storbritannia enn i Tyskland. Departementet mener at det en klar demokratisk verdi og et utjevningsaspekt i at også de smale titlene, herunder skjønnlitteratur, sakprosa og faglitteratur, tilbys til en pris som ikke skiller seg vesentlig fra titler som selger mye.

Menon Economics har også undersøkt prisutviklingen på bøker i Norge. Den viser at prisene på papirbøker i allmenntilmarkedet har ligget relativt tett på økningen i konsumprisindeksen de siste årene. Dette tilsier, ifølge Menon Economics, at prisnivået på bøker ikke har endret seg vesentlig fra 2012 til 2019. Det er altså ingen kunstig høy prisvekst på bøker som følge av fastprissystemet. Departementets samlede vurdering er at kunnskapen som foreligger, ikke tilsier at fastpris gir seg utslag i urimelig høye bokpriser. Det er dessuten verdt å minne om at fastprisen kun gjelder nyutgivelser, og at disse tilbys sammen med et stort utvalg av bøker til nedsatte priser. Ifølge *Den norske Bokhandlerforenings* høringsinnspill har 30 prosent av titlene som selges i bokhandelen, fastpris. Øvrige bøker er ikke bundet til fastpris. Dette betyr at leseren vil kunne finne en bredde av bøker, gode tilbud og bøker i alle prisklasser i bokhandelen. Departementet vil i den sammenheng også understreke at pris bare er én av faktorene som er vesentlige for forbrukerne i bokmarkedet. Mangfold, kvalitet, tilgjengelighet og bredde er også viktig for befolkningen. Fastprisen balanserer hensynet til gode økonomiske rammevilkår for bransjen og leserens interesse av et godt tilbud til en akseptabel pris.

8.4.2 Rullerende fastpris

Departementet registrerer at forslaget om at bokloven skal inneholde en rullerende fastprisordning, det vil si at fastprisen regnes i en gitt periode fra utgivelse, har fått bred oppslutning i høringen. Departementet opprettholder forslaget. I dag løper fastpris fra utgivelse til og med 30. april året etter, og et format av en bok kan dermed få mellom fire og seksten måneder i fastpris avhengig av når på året boka gis ut. Til sammenligning vil departementets forslag gi like lang fastpris for samtlige formater av en bok, og dermed økt likebehandling og forutsigbarhet for forfatter. Den økte forutsigbarheten har sammenheng med at forfatterens royalty som er regulert i normalkontrakten, er bundet til fastprisperiodens lengde.

Forslaget innebærer også at bøker vil gå ut av fastpris gjennom hele året, noe som skaper økt mulighet for dynamikk i markedet, idet salgskam-

panjer vil spre seg ut over året. Utviklingen av digitale fellessystemer i Bokbasen gjør det mulig å ha oversikt over fastprisperioden for ulike bøker, selv om den er rullerende.

8.4.3 Fastprisens lengde og innretning

Departementet har merket seg de mange innvendingene mot forslaget om at fastprisperioden skal følge tittelen, det vil si at fastprisperioden starter når det første formatet av en bok gis ut, og at den gjelder samtlige formater av boka som gis ut i fastprisperioden. Departementet sendte på høring spørsmålet om denne perioden skulle være tolv eller atten måneder. Departementet legger vekt på argumentene fra forfattere og flere forlag om at en fastprisperiode på tolv måneder knyttet til tittel, vil være en svekkelse av fastprisen som virkemiddel for å oppnå formålet med loven. *Den norske Forfatterforening* påpekte at tolv måneder ville innebære en vesentlig forkortelse av fastprisen for enkelte formater sammenlignet med i dag.

En fastprisperiode på atten måneder knyttet til tittel, ville ha gitt en lengre fastprisperiode, og med det et bedre økonomisk grunnlag for forfatter, utgiver og forhandler til å oppnå lovens formål. Det ville også gi bedre mulighet til å utnytte de ulike formatene på en best mulig måte innenfor rammen av den samlede fastprisperioden. Departementet har samtidig merket seg de ulike innvendingene fra både opphavere, utgivere og forhandlere knyttet til forholdet mellom de ulike formatene og uforutsigbarheten knyttet til hvor lang tid hvert format ville få i fastpris. En måte å unngå urimelige utslag, ville være å særregulere de ulike formatene innen rammen av den samlede fastprisperioden. Det vil imidlertid skape et mer komplisert og detaljert regelverk, og departementet går ikke inn for dette. Departementet foreslår derfor å sette til side forslaget om en fastpris på tolv eller atten måneder som følger tittelen.

I stedet foreslår departementet en fastprisperiode for hvert enkelt format av en bok, første gang formatet gis ut av norsk utgiver. Fastprisens lengde per format foreslås satt til tolv måneder. Det presiseres at fastprisen løper fra utgivelsestidspunktet for det første formatet av boka som gis ut. I dag vil dette gjerne være en innbundet bok, men dette er ikke et vilkår for å falle inn under bokdefinisjonen, se punkt 5.4.1. Når boka gis ut i neste format, for eksempel som pocketbok eller lydbok, utløser dette ny fastprisperiode på tolv måneder for hvert av disse formatene.

For leserne betyr forslaget at det vil gå tolv måneder før de kan få tilgang til det først utgitte

formatet av boka til nedsatt pris. Om praksis fortsetter om lag slik som i dag, der pocketboka normalt slippes mindre enn et år etter den innbundne boka og e-boka, vil det heller ikke gå fulle tolv måneder før leseren har tilgang til boka i rimeligere formater.

Departementet mener at forslaget legger til rette for gode vilkår for opphaver, utgiver og forhandler til å ivareta de overordnede formålene med loven.

Den norske Forfatterforening viser i sitt høringsinnspill til at om lag 40 prosent av skjønnlitterære bøker for voksne slippes på våren og har med dagens ordning en fastprisperiode på elleve til seksten måneder. For flere av disse utgivelsene blir fastprisen kortere med en rullerende fastpris på tolv måneder. Det må her legges til at dagens utgivelsestakt nok også blir påvirket av fastprisens opphør 1. mai. For eksempel gis mange lydbøker ut i desember, slik at de kan innlemmes i strømmetjenester raskest mulig etter utgivelse.

Menon Economics' utredning om unntaket fra konkurranseloven § 10 fra 2021 framholder at en formatspesifikk fastprisperiode øker forlagenes muligheter for versjonsprising. Dermed kan utgivere slippe nye formater og segmentere markedet basert på forbrukerens betalingsvillighet. På denne måten blir det mulig for utgiverne å få så mye inntekter som mulig fra den enkelte utgivelse. I tråd med dette antar departementet at forslaget om fastpris som følger formatet, gir økt fleksibilitet, mulighet for konkurranse og mulighet for å sikre best mulig økonomi i en utgivelse.

For forfatter vil forslaget bidra til økt forutsigbarhet og transparens. Fastprisen er et feste for beregning av opphavers royalty i normalkontraktene. Når royalty kan beregnes ut fra en gitt fastpris over en gitt periode, gir dette forfatter en forutsigbarhet med hensyn til inntekt. I departementets opprinnelige forslag ville fastprisens lengde for det enkelte formatet ikke være definert, og forfatterne ville ikke vite om beregningsgrunnlaget for royalty ville være fastpris i eksempelvis fem eller tolv måneder. Denne usikkerheten ville i størst grad gjelde pocketformatet og lydboka, som ofte gis ut etter den innbundne boka.

Departementet har merket seg at *Den norske Bokhandlerforening*, *Fri Bokhandel SA* og *Akademika AS* har anbefalt en fastpris på tolv måneder som følger formatet. Departementet legger derfor til grunn at forslaget vil ivareta bokhandlernes behov på en god måte ved at det sikrer en rasjonell livssyklus og nødvendig økonomi i bransjen før nye bøker kan tilbys for strømming i strømmetjenester og til nedsatt pris.

Departementet vil med lovforslaget bidra til å stimulere lydbokmarkedet ved å etablere et fungerende eksemplarsalg for lydbøker i fastprisperioden. Forslaget om fastpris som følger formatet, må også sees i lys av dette. Som *Den norske Forleggerforening* har spilt inn, er lydboka kostbar å produsere, og tolv måneders fastpris for lydbøker skal bidra til å styrke økonomien for lydbøker. Til innvendinger om at lydbøker må slippes raskest mulig for strømming, er departementet av den oppfatning at dette for de aller fleste forlag og forfattere kun vil være gunstig for bestselgerne, ikke for bredden. For leseren innebærer forslaget at det vil gå tolv måneder fra lydboka kommer ut, til den kan gjøres tilgjengelig via strømming i strømmetjenester. Departementet understreker likevel at lydbøkene skal være enkelt tilgjengelig i fastprisperioden, ved at det i forslaget § 7 første ledd foreslås å pålegge forhandlere som tilbyr digitale lydbøker, en plikt til å tilby eksemplarsalg av alle lydbokutgivelser som utgivere har gjort tilgjengelige i en distribusjonstjeneste.

Departementet følger ikke opp forslaget fra blant andre *Den norske Forleggerforening* og *Konkurransetilsynet* om at det skal være mulig å justere fastprisen underveis i fastprisperioden. Sammenlignet med forslaget som ble hørt, mener departementet at forslaget som foreligger bør gi utgiverne større fleksibilitet og mindre behov for å justere fastprisen i løpet av perioden. Etter departementets vurdering er tolv måneders fastpris per format en rimelig og nødvendig lengde for å kunne sikre et økonomisk fundament for å oppnå lovens formål. En mulighet for å justere fastprisen underveis vil kunne svekke fastprisen som virkemiddel. Som vist over, vil fastprisperioden for noen formater i gjennomsnitt blir kortere enn i dag, for andre vil den bli lengre.

Departementet viser til punkt 6.4.1 der det foreslås en forskriftshjemmel som åpner for å unnta utgivere og forhandlere fra blant annet § 5, om fastpris dersom bestemmelsen får urimelig store negative konsekvenser. Departementet vil i forbindelse med forskriftsarbeidet vurdere om særlig de aller minste forlagene eller selvpublisistene bør kunne unntas.

Bestemmelsen skal ikke være til hinder for å rette åpenbare feil og inkurier ved prisfastsettelsen, som for eksempel manuelle feil, slik *Den norske Forleggerforening* har spilt inn.

8.4.4 Strømming i fastprisperioden

Departementet opprettholder forslaget om at lydbøker og e-bøker ikke skal kunne tilbys i strøm-

metjenester før fastprisperioden for det respektive formatet er utløpt, men har justert ordlyden sammenlignet med forslaget som ble hørt. Forslaget innebærer ikke endring av gjeldende praksis, men har som formål å bidra til klarhet ved praktisering av loven.

Departementet mener en slik regulering er nødvendig, blant annet fordi fastprismodellen ikke er forenlig med betalingsmodellen for strømmetjenester, der kunden for et månedlig beløp får tilgang til et bestemt eller ubegrenset antall lyttinger. Lovforslaget vil likevel bidra til bedre tilgang til lydbøker for leserne i fastprisperioden, jf. forslag om tilbudsplikt for lydbøker i § 7 første ledd.

I dag domineres lydbokmarkedet av strømmetjenester, og bruken øker, se omtale under punkt 2.4.1. Økt lytting til lydbøker er positivt fordi det bidrar til bedre tilgang og flere innganger til litteraturen, ikke minst for personer som har behov for lydformatet for å kunne lese. Samtidig har departementet i utforming av lovforslaget tatt hensyn til at endring i forretningsmodeller og lesevaner også har betydning for rammevilkårene i bokbransjen som helhet. Forfatterne tjener mindre per lytting i strømming enn ved salg av innbundne bøker og pocketbøker. Det kan innvendes at den lavere inntjeningen per lytting kan kompenseres gjennom et høyt antall lyttinger, noe *Den norske Forleggerforening* har opplyst om i sitt høringssvar. Likevel vil dette i hovedsak gjelde bestselgerne, og ikke for bredden av forfattere i strømmetjenestene. Forlag kan rammes av lavere inntekter knyttet til strømming, med mindre de selv eier strømmetjenesten. Dersom veksten i strømmeøkonomien skjer på bekostning av resten av bransjen, kan det undergrave økonomien i den tradisjonelle bransjen og dermed grunnlaget for å nå de litteraturpolitiske målene. Derfor har ikke departementet foreslått en liberalisering av strømmemarkedet, men mener at videreføring av gjeldende praksis, i tillegg til å fremme eksemplarsalg av lydøker, vil legge til rette for god økonomi i bransjen og tilgang for forbrukerne.

Når det gjelder *Universitetet i Bergens* bekymring for tilgang til e-bøker i digitale abonnements-tjenester i universitets- og høyskolesektoren, understreker departementet at hensikten ikke er å hindre tilgang. E-bøker vil kunne omsettes i eksemplarsalg i fastprisperioden. Departementet viser til nærmere omtale i punkt 10 om plikt til å skaffe og levere papirbøker og e-bøker.

Advokatforeningen har i sitt høringssvar hevdet at departementets forslag er lite fremtidsrettet, blant annet med henvisning til digital utvikling. Departementet minner i den sammenheng om at

Skandinavia og Norge de siste årene har stått i spissen for den største endringen i konsum av litteratur på flere tiår. Strømme- og lydbokrevolusjonen med utgangspunkt i mobilbaserte strømmetjenester for lydbok, har kommet lengst i Skandinavia. Utviklingen har vært ulik i det norske fastprissystemet sammenlignet med de danske og svenske fripris-systemene. Fastprissystemet i Norge har likevel ikke vært til hinder for innovasjon, men har styrt den i en retning som må sies å være til det beste for forfattere og lyttere og har bidratt til å oppnå de litteratur- og språkpolitiske målsettingene.

8.4.5 Ny fastprisperiode for reelle nytutgivelser

Departementet opprettholder forslaget om at departementet kan gi forskrift om fastpris på reelle nytutgivelser av en bok som ikke lenger er bundet av fastpris. Departementet kan oppstille nærmere vilkår i forskrift til loven. Departementet vurderer at behov for ny fastprisperiode blant annet vil kunne foreligge dersom en nytutgivelse medfører vesentlige investeringer. Slike investeringer kan omfatte intellektuelle bidrag eller berikelser i form av tekst, språklig bearbeidelse, oversettelse eller illustrasjoner som gir verket en særegen, ny karakter. Det vil også kunne gjelde ny lydproduksjon av eldre bøker fordi det å produsere en innlest lydbok er ressurskrevende.

Å gi ut en ny utgave av boka vil ikke automatisk bety at det er en reell nytutgivelse etter denne bestemmelsen. Å endre omslag, innbinding eller gjøre språklige endringer når innholdet ellers er likt, for å kunne sette boka i ny fastprisperiode, vil ikke være tilstrekkelig for å anse boka som en «reell nytutgivelse». Det vil heller ikke være tilstrekkelig at nytutgivelsen erstatter eksisterende digital utgave av en bok, for eksempel at en eldre lydbokinnspilling gis ut på nytt.

Unntaket har som formål å legge til rette for at utgivere skal kunne investere på nytt i gamle forfatterskap, både på papir og i digitale formater. Det vil også hjelpe dem som utgir standardverk for oppslag eller kunnskapsinnhenting i mange utgaver, for eksempel oppslagsverk eller ordbøker. Slike bøker selger ofte i mindre volum over en lengre periode enn fastprisperioden, og vil uten et slikt unntak være mindre lønnsomt å utgi.

8.4.6 Adgang til å forlenge fastprisperioden

Departementet opprettholder forslaget om å gi utgivere adgang til å forlenge fastprisperioden inn-

til sju år for særlig ressurskrevende utgivelser, mot full returrett. Tilsvarende adgang finnes i § 3 tredje ledd i gjeldende forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10. «Full returrett» praktiseres i dag etter det departementet forstår, som kreditering av bokas innkjøpspris og gratis retur (frakt og administrasjon). Muligheten til å forlenge fastprisperioden benyttes særlig av forlagene for fagbøker, hvor dette sikrer en forutsigbar inntjening som bidrar til at det er økonomisk forsvarlig å revidere fagbøker for både små og store fag. Det blir også brukt for prakt- eller spesialutgaver av oppslagsverk eller lignende.

Bestemmelsen skal balansere hensynet til både utgiver og forhandler ved at utgiver kan utvide fastprisperioden for å trygge økonomien i en ressurskrevende utgivelse, og at bokhandelen aksepterer at den ikke kan konkurrere på pris på boka i en forlenget periode, samtidig som den ikke løper stor risiko for å bli sittende igjen med store lager av bøker.

Departementet legger til grunn at utgiver er best egnet til å vurdere hva som er en særlig ressurskrevende utgivelse. Utgiver må gjøre en konkret vurdering av behovet for en forlenget fastpris mot ulempen ved å ikke kunne nå nye kunder gjennom å sette ned prisen på bøker. Å forlenge fastprisen strategisk etter at en bok har fått plass på en pensumliste ved et lærested, slik *Universitetet i Bergen* advarer mot, bør ikke være en selvstendig begrunnelse for forlenget fastpris.

Språkrådet har i sin høringsuttalelse anbefalt at kvenske og samiske bøker bør få anledning til å forlenge fastperioden i inntil sju år. Departementet ser ikke bort fra at en slik adgang kan være formålstjenlig og nødvendig for små forlag som gir ut bøker på samiske språk og de nasjonale minoritets-språkene. Utgiveren må også her vurdere om den aktuelle utgivelsen kan karakteriseres som særlig ressurskrevende. På bakgrunn av denne vurderingen vil utgiveren måtte vurdere nødvendigheten av en forlengelse, sett opp mot fordelene av å bruke nedsatt pris som virkemiddel for å selge flere bøker og nå nye lesere.

8.4.7 Andre spørsmål

Departementet viser til innspillene fra *Forfatterforbundet* og *Vigmostad & Bjørke AS* om behovet for egen regulering av underholdnings- og serielitteratur. Departementet vil følge opp spørsmålet i forbindelse med forskrift til bokloven.

9 Adgang til å gi rabatt på bøker i fastpris

9.1 Gjeldende rett

I § 4 i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 er det gitt anledning til å avtale en maksimal rabattsats til sluttkunde som skal gjelde i fastprisperioden. Rabattsatsen skal være lik for alle sluttkunder uansett forhandler, bortsett fra ved salg til bibliotek. Den enkelte forhandler kan velge å gi inntil 12,5 prosent rabatt på den utsalgsprisen som leverandøren har valgt i enhver tid i fastprisperioden. Rabatten kan gis for alle typer av bøker, bortsett fra billigbokutgaver, verk og fagbøker. Offentlige bibliotek kan dessuten gis inntil 20 prosent rabatt. Kvantumsrabatt til sluttkunde ved kjøp av samme bok(50–99 eksemplarer) kan gis med inntil 20 prosent rabatt.

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

9.2 Høringen

I høringen foreslo departementet å videreføre muligheten for å gi rabatter til sluttkunde med unntak av den generelle adgangen til rabatt på inntil 12,5 prosent. Anledningen til å gi rabatter til sluttkunder som bibliotek, og større rabatter ved kjøp av større volumer, ble foreslått videreført. Det ble foreslått at departementet skal gi forskrift om vilkår for kvantumsrabatter til sluttbruker og rabatter til bibliotek. Departementet foreslo videre at det i forskrift gis anledning for forhandler, etter avtale med utgiver, til å gi rabatter ved samtidig salg av ulike formater av samme bokutgivelse i fastprisperioden, såkalt «bundling» eller «tittelrabatt».

9.3 Høringsinstansenes syn

9.3.1 Generell rabatt til sluttkunde

De fleste som har uttalt seg om fjerning av den generelle muligheten til å gi inntil 12,5 prosent rabatt til sluttkunde, er positive til forslaget. Blant disse er *Den norske Forfatterforening, Forfatterforbundet, Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO), Norsk Oversetterforening, Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU), Den norske Bokhandlerforening og Fri Bokhandel SA*.

Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU) mener at sluttkunderabatten ikke oppleves som en reell rabatt fordi den i praksis trekkes automatisk fra fastprisen i de store salgskanalene. Videre bemerker denne høringsinstansen at det oppleves forvirrende for kunder at sluttkunderabatten oftere blir benyttet i nettbutikk enn i fysiske butikker, og dette svekker forståelsen av fastpris som et viktig virkemiddel. *Forfatterforbundet*, som også støtter forslaget, skriver:

«Bransjeaktører poengterer at prisingen av nye bøker gjøres ut ifra at den uansett skal selges med 12,5 prosent rabatt. Slik sett gjør denne rabatten faktisk bøker dyrere.»

Fri bokhandel SA støtter fjerning av den generelle sluttkunderabatten på inntil 12,5 prosent. De kommenterer at det er krevende for deres medlemmer å rabattere bestselgerne med 12,5 prosent, men at det er nødvendig hos de fleste for ikke å fremstå som en dyr kanal for kjøp av bøker i sitt nærmiljø. Videre støtter *Trondheim kommune, Ås kommune, Vestby kommune, Bergen kommune, Nordre Follo kommune* og *Nesodden kommune* fjerning av den generelle sluttkunderabatten og argumenterer blant annet med at dette vil gi bedre levevilkår for uavhengige bokhandler, noe som er viktig for levende lokalsamfunn.

Andre som støtter fjerning av den generelle sluttkunderabatten på inntil 12,5 prosent, er *Norsk kulturråd, Foreningen !les, Leser søker bok, Norsk Forfattersentrum* og *OsloMet – Storbyuniversitetet*. Argumentene for å fjerne rabatten er at det vil

styrke den fysiske bokhandelen, sikre et mangfold av bokhandler og gi likere konkurranseforhold.

Konkurransetilsynet, Advokatforeningen, noen enkeltstående forlag som *Memo forlag AS* og *No Comprando Press* samt *Coop Norge SA* er negative eller kritiske til forslaget. *Memo forlag AS* skriver at «fra et konkurransepolitisk perspektiv vil det å fjerne sluttbrukerabatten på 12,5 prosent innebære at man reduserer 'siste rest' av priskonkurranse for detaljistmarkedet mot forbruker».

9.3.2 Andre rabatter

Av høringsinstansene som har uttalt seg generelt om kvantumsrabatt til sluttbruker, mener et flertall at dette bør videreføres. Blant disse er *Den norske Bokhandlerforening*, *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)* og *Skrive historie*.

Videre mener et flertall av de som har uttalt seg om forslaget, at rabatter til bibliotek bør videreføres. Blant annet har 18 fylkeskommuner og kommuner utarbeidet separate høringssvar med omtrent samme ordlyd når det gjelder rabatter til bibliotek, hvor det argumenteres for å beholde rabatter til bibliotek slik at det er mulig for bibliotek å kjøpe inn et betydelig antall titler. Eksempelvis skriver *Trondheim kommune* at:

«Kommunen ser forslaget som en anerkjennelse av det viktige arbeidet folkebiblioteket gjør ved å formidle norsk litteratur og nye norske forfatterstemmer. Dersom rabatten på 20 prosent skulle bortfalle ville biblioteket ikke kunne kjøpe inn det antallet bøker som kjøpes inn i dag.»

Videre påpeker fylkeskommunene og kommunene som har uttalt seg, at det er viktig at rabatter til bibliotek må ligge på det nivået de er i dag, eventuelt kan departementet vurdere ytterligere økning. *Norsk bibliotekforening*, *Biblioteksentralen SA* og *Bibliotekarforbundet* støtter også rabatter til bibliotek og mener at en reduksjon av rabatten vil føre til redusert innkjøp til bibliotekene og et dårligere utvalg. *Fagforbundet* og *Foreningen !les* støtter også forslaget.

Den norske Forleggerforening mener at innkjøpsrabattsatser for bibliotekinnkjøp og for kvantumsrabatt fortsatt bør avtales gjennom forhandlinger.

Av høringsinstansene som har uttalt seg om forhandlers mulighet til å gi rabatter ved samtidig salg av ulike formater av samme bokutgivelse i

fastprisperioden, såkalt «tittelrabatt» eller «bundling», støtter flertallet dette forslaget. Høringsinstansene knytter denne rabatten særlig opp mot muligheten til å kunne tilby rabatt ved kjøp av pensumbøker i ulike formater for studenter. *Forfatterforbundet* og *Den norske Forfatterforening* støtter forslaget. Det gjør også *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)* og viser til at rabatten vil kunne virke positivt for lærebøker i høyere utdanning, der studentene kan ønske å veksle mellom utnyttelsesformer av samme bok og utnytte formatenes ulike styrker. *Den norske Bokhandlerforening* støtter også forslaget og mener at rabatten åpner for innovasjon og nye muligheter. Videre støtter *Akademika AS* forslaget og uttaler at «[d]ette er helt i tråd med tilbakemeldinger vi har fått gjennom undersøkelser i markedet gjennom flere år». De påpeker at det er viktig at åpning for tittelpakker ikke gjøres til en forhandlingssak mellom utgiver og forhandler. *Norsk studentorganisasjon* støtter forslaget og skriver at:

«Studenter er en mangfoldig gruppe med funksjonsvariasjon og ulike bakgrunner. Dette gjør at vi lærer på forskjellige måter og har behov for ulike formater av pensum i vår studiehverdag.»

Høgskulen på Vestlandet støtter forslaget og bemerker at studenter gjerne vil ha både trykte bøker og e-bøker, og at de derfor vil kunne dra nytte av å kjøpe bøkene i begge format uten å måtte betale dobbelt. *Universitets- og høgskolerådet (UHR)* understreker i sitt høringssvar at pris er en vesentlig faktor for studenter og at det er viktig at loven ikke bidrar til økt prisnivå. *Troms og Finnmark fylkeskommune*, *Agder fylkeskommune* og *Harstad fylkeskommune* støtter også forslaget.

Den norske Forleggerforening er i utgangspunktet positiv til forslaget, men påpeker at det bør vurderes om rabatten kun skal gjelde for tittelpakker der digitale produkter er involvert, dette for å ivareta «whispersync», det vil si sømløs overgang mellom formater som gjør det mulig å lytte til og lese en bok om hverandre. *Den norske Forleggerforening* viser også til at de ikke støtter at lærebøker for høyere utdanning og fagbøker inkluderes i lovens virkeområde og kommenterer i den forbindelse følgende:

«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.»

Departementet har i tillegg fått innspill til momenter som må tydeliggjøres i forskrift som tas med i det videre arbeidet.

9.4 Departementets vurderinger

9.4.1 Generell rabatt til sluttkunde

Muligheten til å gi generell rabatt til sluttkunde i dagens bokavtale er et resultat av tidligere forhandlinger knyttet til bokklubbenes rolle. Da bokklubbene vokste til å bli den primære salgskanalen for de mestselgende nye norske romanene på nittitallet, ble det fra bokhandlerne reist krav om å ta bort bokklubbenes eksklusive rett til å gi rabatter i fastprisperioden. Bokklubber kunne den gangen gi opp til 25 prosent rabatt til sluttkunde, noe som etter hvert ble vurdert som konkurransevridende. Bokklubbenes adgang til 25 prosent rabatt til sluttkunde ble erstattet med en generell adgang for alle til å gi en rabatt på maksimalt 12,5 prosent til sluttkunde.

Dagens sluttkunderabatt oppleves i liten grad som en reell rabatt for sluttkunden, siden det er en utbredt praksis at rabatten legges på automatisk i de store salgskanalerne. Dette er også blitt bekreftet i høringsinstansenes innspill til lovforslaget. Rabatten på 12,5 prosent til sluttkunde settes på nesten alle utgivelser i netthandel, klikk-og-hent-løsninger, bokklubber og stadig oftere over disk i de store kjedene. Den rabatterte prisen fremstår dermed som den egentlige prisen for sluttkunden. Små aktører, som uavhengige bokhandler, nyetablerte bokhandler og distriktsbokhandler, vil i mindre grad ha råd til å tilby rabatten til sluttkunde og må dermed holde et høyere prisnivå enn netthandel og store aktører. Dette virker i strid med boklovens formål, som er lik tilgang til et mangfold av litteratur i hele landet og likebehandling av alle forhandlere. *Fri bokhandel SA*, som representerer selveide bokhandler og flere kommuner, har i sitt høringssvar bekreftet dette ved å beskrive hvordan bortfall av rabatt til sluttkunde vil gi bedre levevilkår for uavhengige bokhandler, noe som er viktig for levende lokalsamfunn.

Bortfall av forhandlers rett til å gi inntil 12,5 prosent rabatt på bøker kan medføre at boka blir noe dyrere for forbruker enn det som er den reelle utsalgsprisen i mange bokhandler i dag. Dette gjelder primært for kunder som kjøper

papirbøker via netthandel eller fra store bokhandler i byene. Det antas at utgiveren har mulighet til å kompensere for dette gjennom egen prissetting. I dag har enkelte bokhandler økonomi til å gi rabatt, andre ikke. Bortfall av rabatten vil bidra til likere konkurransevilkår mellom små og store aktører, og det vil styrke økonomien i forhandlerleddet som er det leddet som i dag rammes hardest av endringene i markedet. Bortfallet av generell rabatt på inntil 12,5 prosent til sluttkunde er fordelaktig for bokhandlerne og må sees i sammenheng med forslaget om avanseregulering i lovforslaget § 12, hvor det foreslås å fastsette en maksimalsats og en minimumssats for innkjøpsrabatt fra utgiver til forhandler. Innføring av avanseregulering vil kunne gi begrensninger for bokhandlernes mulighet til å få enda større rabatter fra forlagene enn i dag. Forslaget om bortfall av rabatt på inntil 12,5 prosent til sluttkunde vil imidlertid medføre at bokhandelen kan få større inntekter per bok.

I et marked hvor forhandler ikke har anledning til å sette opp prisen til sluttkunde, vil det være en fordel for forhandlerleddet at denne fastsatte prisen er fast og heller ikke kan settes ned. Så lenge alle store aktører konsekvent anvender sluttkunderabatt, fungerer den ikke som insentiv til innovasjon eller etablering av nye forretningsmodeller, men bidrar tvert om til å sementere dagens markedssituasjon. På denne bakgrunnen foreslår departementet å ikke videreføre muligheten til å gi inntil 12,5 prosent rabatt til sluttkunde på den utsalgsprisen som utgiveren har satt i fastprisperioden.

9.4.2 Andre rabatter

Departementet viderefører muligheten til å gi kvantumsrabatter til sluttkunde og rabatter til bibliotek i fastprisperioden. Videre opprettholdes forslaget om å innføre en mulighet for å gi rabatter ved samtidig salg av ulike formater av samme bok i fastprisperioden, såkalt «bundling» eller «titelrabatt». Departementet har merket seg at det er bred støtte blant høringsinstansene for nevnte forslag.

Med kvantumsrabatter menes rabatt ved innkjøp av større opplag. Kvantumsrabatter er særlig viktig for gave- og bedriftsmarkedet. Unntakene er vesentlige for en del typer bokproduksjon, for eksempel lokalhistorie, bedriftshistorie eller samarbeidsprosjekter. Høringsinnspillene viser at muligheten for å gi kvantumsrabatt er viktig for de nevnte typer av bokproduksjon.

Med rabatter til bibliotek menes at bibliotekene kan gis rabatt på innkjøp av bøker som har fastpris. Departementet har notert seg at en rekke kommuner, fylkeskommuner og representanter fra biblioteksektoren mener i høringsrunden at dersom rabatter til bibliotek ikke videreføres, vil det føre til redusert innkjøp til bibliotekene og følgelig et dårligere utvalg. Departementet vurderer biblioteksrabatten som en viktig forutsetning for å oppnå formålet om bredde, mangfold og kvalitet i litteraturen.

Tittelrabatt på ulike formater til sluttkunde i fastprisperioden legger til rette for utvikling av nye forretningsmodeller for utgiver og forhandler. En slik mulighet vil for eksempel være gunstig for studenter i høyere utdanning som ønsker pensum i flere formater for å utnytte formatenes fordeler. Også personer i norskopplæring, eller personer

med funksjonsnedsettelse, kan ha stor nytte av å bruke flere formater samtidig. Lovforslaget legger med dette til rette for innovasjon og omsetning av bøker i digitale formater. Dette gjenspeiles også i § 3 hvor fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning er omfattet av lovens virkeområde. Eksempler på ulike formater er heftede eller innbundne bøker, pocketbøker, lydbøker og e-bøker.

Bestemmelser om rabatter til bibliotek, kvantumsrabatter og tittelrabatt på ulike formater til sluttkunde er av en slik teknisk art at departementet anser det mest hensiktsmessig å fastsette nærmere bestemmelser om dette i forskrift. Departementet fastholder derfor forslaget fra høringen om å fastsette en forskriftshjemmel til å regulere vilkår for slike rabatter.

10 Plikt til å skaffe og levere papirbøker og e-bøker

10.1 Gjeldende rett

I forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 er det i § 7 gitt adgang til å samarbeide om en gjensidig skaffe- og leveringsplikt for forlag og bokhandel. Dette unntaket omfatter også e-bøker dersom tittelen er utgitt i dette formatet. Forskriftsbestemmelsen er fulgt opp i bokavtalen § 3.1, som forplikter enhver bokhandel, etter forespørsel fra kundene, til å skaffe de bøkene som lagerføres av forlagene. Videre er forlagene pålagt en leveringsplikt til bokhandelene.

10.2 Høringen

I høringsnotatet foreslo departementet å lovfeste ordningen i bokavtalen hvor forlag har plikt til å levere lagerførte bøker til bokhandel, og bokhandelene har plikt til å skaffe bøker på direkte bestilling fra sluttkunde. Dette innebærer at skaffe- og leveringsplikten gjøres obligatorisk for alle forhandlere og utgivere.

Skaffe- og leveringsplikt innebærer at bokhandler ikke kan nekte å skaffe bøker som bestilles av en kunde i bokhandelen, mens forlagene ikke kan nekte å levere lagerførte bøker på bestilling fra en bokhandel. Departementet foreslo at leveringsplikten skal gjelde for både papirbøker og eksemplarsalg av e-bøker. Det ble ikke foreslått å innføre skaffeplikt for e-bøker, med den begrunnelse at e-bøker er enklere for leseren å skaffe seg, uavhengig av nærhet til geografisk utsalgssted.

Forhandler som ikke har bokomsetning som sin kjernevirksomhet, ble i høringsnotatet foreslått å ikke være omfattet av skaffe- og leveringsplikten. Det ble imidlertid foreslått at departementet kan gi forskrift om at skaffe- og leveringsplikten kan få anvendelse for denne type aktører.

Nærmere bestemmelser om gjennomføringen av skaffe- og leveringsplikten ble også foreslått fastsatt i forskrift, for eksempel bestemmelser om hvem som skal bære kostnadene ved gjennomføring av pliktene.

10.3 Høringsinstansenes syn

Flertallet av de høringsinstansene som uttaler seg om skaffe- og leveringsplikt, støtter forslaget om lovfestet skaffeplikt på papirbøker og leveringsplikt på papirbøker og e-bøker, blant andre *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)*, *Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU)*, *No Comprendo Press*, *Norsk Oversetterforening*, *Norsk Forfattersentrum*, *Den norske Forfatterforening*, *Den norske Bokhandlerforening*, *Biblioteksentralen SA*, *Bokbasen*, *Norsk kulturråd*, *Leser søker bok*, *Foreningen !les*, *Høgskolen i Innlandet*, *Innlandet fylkesbibliotek*, *Sálas – Samisk forlegger- og avisforening* samt en rekke kommuner.

Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO) uttaler blant annet:

«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 samfunns-syn som demokrati og en åpen samfunnsdebatt.»

Den norske Bokhandlerforening støtter skaffe- og leveringsplikten og presiseringen om at plikten gjelder både papir- og e-bøker, men mener det bør tydeliggjøres at skaffe- og leveringsplikten også gjelder utenfor fastprisperioden.

Forfatterforbundet støtter forslaget til bestemmelse og understreker viktigheten av at skaffe- og leveringsplikten lovfestes.

Flere av høringsinstansene støtter særskilt forslaget om leveringsplikt for eksemplarsalg av e-bøker. *Vestfold og Telemark fylkeskommune* fremhever at det er positivt med skaffe- og leverings-

plikt for lærebøker i høyere utdanning, uavhengig av format. Flere kommuner og fylkeskommuner mener at det bør vurderes å fastsette en hjemmel for en forskrift om samhandling med bibliotekene, der utgivers ansvar for å levere e-bøker også til bibliotekene understrekes, samt en forskrift som skisserer en pris- og utlånsmodell for e-bøker i bibliotek.

Akademika AS etterspør en plikt til å tilby eksemplarsalg av e-bøker i fastpris i abonnements-tjenester som for lydbøker, samt at leveringsplikten bør gjelde også utenfor fastprisperioden.

Skrive historie er bekymret for at privatpersoner som oppretter enkeltpersonforetak kun for å selge bøker de har skrevet som en biinntekt, blir omfattet av leveringsplikten.

Den norske Forleggerforening 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. De fremhever også at skaffe- og leveringsplikten legger til rette for bedre konkurranse mellom ulike forhandlere, noe som igjen vil være positivt for sluttbrukere. Videre etterspør denne høringsinstansen en nærmere vurdering fra departementet av om en lovpålagt leveringsplikt vil være i samsvar med åndsverkloven og opphavsretten i EU/EØS-retten.

10.4 Departementets vurderinger

10.4.1 Generelt om skaffe- og leveringsplikten

Skaffe- og leveringsplikten har sikret at alle kunder i Norge har hatt tilgang til samtlige norske bøker. Plikten til å skaffe og levere bøker bidrar til det litteraturpolitiske målet om tilgang til et mangfold av litteratur i hele landet, og den sikrer at det finnes et system hvor nye utgivere og forhandlere kan etablere seg.

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

Det kan få uheldige konsekvenser for befolkningens tilgang til litteratur hvis forlagene som eier bokhandler, kan utnytte markedsrett til å gi egen bokhandel konkurransefortrinn, sammenlignet med konkurrerende bokhandler. Dette kan

gjøres ved å gi konkurrentene dårligere innkjøpsvilkår eller nekte å levere bøker, slik at kvaliteten og utvalget hos konkurrerende bokhandler reduseres. Den gjensidige skaffe- og leveringsplikten kan bidra til å hindre en slik utvikling, samt bidra til økt konkurranse og innovasjon i bokmarkedet ved å legge til rette for at nye aktører skal ha mulighet til å etablere seg på markedet. Dette vil igjen bidra til å oppnå lovens formål om mangfold og bredde, samt å sikre tilgang i hele landet til den litteraturen som utgis i Norge på de språkene som loven omfatter.

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om å lovfeste skaffe- og leveringsplikt på papirbøker samt leveringsplikt på e-bøker, men med visse endringer.

10.4.2 Skaffeplikten

Begrepet «leverandør» i forslaget § 6 erstattes med begrepet «utgiver», jf. drøftelsen under punkt 5.4.2 om definisjoner ovenfor. Forhandler som ikke har omsetning av papirbøker som kjernevirksomhet, ble foreslått unntatt fra skaffeplikten i § 6. Departementet opprettholder forslaget, hvilket innebærer at supermarkeder, dagligvarebutikker og kiosker ikke vil være omfattet. Ettersom leverings- og skaffeplikten er en gjensidig ordning, vil forhandlere som ikke har omsetning av papirbøker som kjernevirksomhet, heller ikke få de rettighetene som en leveringsplikt gir.

Departementet foreslo i høringsnotatet å ikke innføre skaffeplikt for e-bøker. Forslaget ble begrunnet med at ikke alle bokhandler som selger fysiske bøker, har digitale tilbud, og departementet ønsker av den grunn ikke å innføre regulering som i realiteten pålegger alle bokhandler en plikt til å etablere salg av e-bøker. Departementet kan heller ikke se et tilsvarende behov for å etablere skaffeplikt for e-bøker som for papirbøker, ettersom e-bøker er enklere å skaffe uavhengig av nærhet til geografisk utsalgssted som følge av eksisterende salg gjennom nettbutikker. Høringen har ikke avdekket synspunkter som tilsier at e-bøker bør omfattes av skaffeplikten, og departementet opprettholder derfor forslaget fra høringsnotatet.

10.4.3 Særskilt om leveringsplikten og forholdet til åndsverkloven

I høringen foreslo departementet å lovfeste en obligatorisk leveringsplikt for utgivere av papirbøker og e-bøker til en forhandler som bestiller disse.

Enkelte høringsinstanser, blant andre *Den norske Forleggerforening*, viser til at en obligatorisk leveringsplikt som utgangspunkt er et inngrep i opphavers enerett etter åndsverkloven, og at denne eneretten kan være overdratt til forlaget. Eneretten innebærer også at rettighetshaverne har rett til å bestemme om og hvordan verkene skal tilgjengeliggjøres og omsettes.

Departementet foreslår at det i lovforslaget § 6 andre ledd presiseres at leveringsplikten kun inntre overfor de papirbøkene og e-bøkene som utgiveren har gjort tilgjengelige for eksemplarsalg i en distribusjonstjeneste. Etter departementets vurdering vil det være opp til den enkelte utgiver å vurdere om verkene skal registreres for eksemplarsalg i en distribusjonstjeneste. Leveringsplikten vil følgelig ikke inntre for utgivelser som utgiver ikke ønsker å omsette på markedet. Forslaget griper dermed ikke inn i opphavers enerett til å råde over åndsverket i henhold til åndsverkloven § 3, jf. § 67 når opphavsrettigheter er overdratt til forlaget.

Registrering i en distribusjonstjeneste vil eksempelvis være registrering i Den norske Bokdatabasen som driftes av Bokbasen. Den norske Bokdatabasen er en oppdatert katalog over bokutgivelser i Norge og bidrar til at små og store forlag får vist frem sine utgivelser til bokhandler. Gjennom nettbokhandelens fortløpende oppdateringer blir de sentrale opplysningene som legges inn i Bokdatabasen, også fortløpende tilgjengelig for allmennheten.

Den norske Forleggerforening uttaler i høringen følgende om forståelsen av ordet «tilgjengelig» i lovforslaget § 6 andre ledd:

«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.»

Departementet deler denne høringsinstansens forståelse av begrepet «tilgjengelig» i lovforslaget § 6 første og andre ledd. Etter departementets syn må det forutsettes at bøker som registreres av utgiver i distribusjonstjenester, er bøker som utgiver har adgang og rett til å tilby for salg til fysiske bokhandler og nettbutikker. Dersom det foreligger kontraktsmessige begrensninger fra opphavers side overfor utgiver om hvordan verket skal

tilgjengeliggjøres, eller dersom utgiveren av andre grunner ikke ønsker å ha verket tilgjengelig for salg, kan utgiveren unnlate å registrere utgivelsen for eksemplarsalg i en distribusjonstjeneste, og leveringsplikt vil følgelig ikke inntre.

Videre vil det være opp til den enkelte utgiver å avgjøre om en bok skal distribueres i digitalt format og registreres for eksemplarsalg i en distribusjonstjeneste. Departementet er kjent med at Bokbasen tilbyr en Digital Distribusjonssentral (DDS) for distribusjon av e-bøker og lydbøker. Bokbasens systemer og tjenester medfører at slike digitale bøker kan tilbys som enkeltkjøp (eksemplarsalg) eller som utlånslisenser til bibliotek etter utgivers ønske. Departementet understreker at leveringsplikten kun gjelder der papirbøker og e-bøker skal selges videre til sluttkunde. Videre bruk av en e-bok, eksempelvis utlån, reguleres ikke av lovforslaget.

Den norske Forleggerforening uttaler at det er avgjørende at forlag ikke pålegges å levere verken e-bøker eller lydbøker uten at sikkerheten er tilbørlig ivaretatt i alle ledd i distribusjonen. Departementet mener det må være opp til den enkelte utgiver å vurdere hvorvidt de anser distribusjonen av bøker som tilbys gjennom en distribusjonstjeneste som trygg. Departementet er imidlertid av den oppfatning at eksempelvis Bokbasen har utviklet sikre løsninger for overføring av e-bøker mellom utgiver og forhandler/sluttkunde.

Akademika AS uttaler i sitt høringsinnspill at leveringsplikten bør gjelde også utenfor fastprisperioden. Departementet bemerker at leveringsplikten som er foreslått lovfestet i § 6 andre ledd gjelder for papirbøker og e-bøker, både i og utenfor fastpris.

Skrive historie uttrykker i sitt hørings svar bekymring for at privatpersoner som oppretter enkeltpersonforetak kun for å selge bøker de har skrevet som en biinntekt, blir omfattet av leveringsplikten. Departementet har forståelse for dette synspunktet og viser til drøftelsen under punkt 6.4.1 ovenfor, hvor det foreslås å fastsette en forskriftshjemmel til å unnta visse aktører fra bestemmelser i loven, herunder § 6.

10.4.4 Forskriftshjemler

Departementet foreslo i høringsnotatet å fastsette en hjemmel til å gi forskrift om nærmere regulering av forhandlernes og utgiverens plikter ved gjennomføringen av skaffe- og leveringsplikten, herunder bestemmelser om hvem som skal bære kostnadene ved gjennomføring av pliktene. Etter en nærmere vurdering anser departementet det

som mer hensiktsmessig at nevnte forhold reguleres av forskriftshjemmelen i forslaget § 10 om frakt- og leveringsbetingelser. Det foreslås dermed ingen egen forskriftshjemmel om dette i bestemmelsen om skaffe- og leveringsplikt for papirbøker og e-bøker.

Departementet foreslo i høringen også en hjemmel til å gi forskrift om at skaffe- og leveringsplikten kan få anvendelse for forhandlere og utgivere som ikke har omsetning av bøker som kjernevirksomhet. Det kom innspill i høringen på at det er uklart hva denne bestemmelsen er tenkt å dekke. Bakgrunnen for bestemmelsen var et

eventuelt behov for å pålegge skaffeplikt eksempelvis for dagligvarebutikker, kiosker eller lignende som ikke har omsetning av bøker som sin kjernevirksomhet. Departementet har imidlertid vurdert behovet for en slik forskriftshjemmel på nytt, og har kommet til at det ikke er ønskelig å fastsette denne. Dersom det utvikler seg et behov for å gi pålegg om skaffeplikt på bøker for andre aktører enn de som loven er foreslått å omfatte i dag, som en følge av endringer i markedet, vil det være mer hensiktsmessig at lovgiver tar stilling til dette framfor departementet. Departementet viderefører derfor ikke forslaget fra høringen.

11 Plikt til å tilby og levere digitale lydbøker

11.1 Gjeldende rett

I forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 er det i § 7 gitt adgang til å samarbeide om en gjensidig skaffe- og leveringsplikt for forlag og bokhandel. Bestemmelsen omfatter også innlest tekst (lydbøker), jf. forskriften § 2 bokstav a.

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

11.2 Høringen

Departementet foreslo i høringsnotatet å innføre en plikt for tilbydere av digitale abonnements tjenester til å tilby eksemplarsalg av alle tilgjengelige lydbokutgivelser. Forhandlere som tilbyr digitale lydbøker i eksemplarsalg, ble også foreslått omfattet. Det ble i høringsnotatet vist til at forslaget vil legge til rette for et fungerende eksemplarsalg av lydbøker. Departementet foreslo videre at utgivere får en plikt til å levere eksemplarer av digitale lydbøker til forhandlere og tilbydere av strømme tjenester for eksemplarsalg. Forslaget har som formål å bidra til bedre tilgjengelighet av lydbøker for kundene i de strømme tjenestene de selv velger å bruke, og likebehandling av aktørene i markedet ved at en ikke kan nekte å tilby eller levere digitale lydbøker på bakgrunn av eierskap.

Departementet foreslo videre at leveringsplikten for lydbøker også skal gjelde for levering av lydbøker til folkebibliotek, på samme måte som for papirbøker. Departementet understreket i høringsnotatet at det må inngås egne avtaler mellom partene om pris og utlånsmodell for utlån av digitale lydbøker i bibliotek.

11.3 Høringsinstansenes syn

11.3.1 Tilbudsplikten

Flertallet av høringsinstansene som uttaler seg om forslaget om å innføre en plikt for digitale

abonnements tjenester til å tilby eksemplarsalg av alle tilgjengelige lydbokutgivelser, uttaler seg i hovedsak positivt. Dette gjelder blant annet *Norsk Forfattersentrum, Den norske Forfatterforening, Sálas – Samisk forlegger- og avisforening, H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) AS, Den norske Forleggerforening, Akademika AS, Den norske Bokhandlerforening, Biblioteksentralen SA, Bokbasen, Norsk kulturråd, Foreningen !les, Leser søker bok, Norges Blindforbund, TSL Analytics, Bibliotekarforbundet og Norsk Oversetterforening.*

Norsk Forfattersentrum mener det er viktig at strømme tjenestene tilbyr eksemplarsalg av alle digitale bøker i tillegg til strømming på abonnement, og fremhever at dette gir alle lesere tilgang til å kjøpe digitale bøker uavhengig av hvilken strømme tjeneste man eventuelt abonnerer på, og til å «eie» boka i sin digitale bokhylle så snart boka er kommet på markedet. De viser også til at dette vil bidra til å forhindre at strømme tilbudene virker utthulende på forfatterøkonomien.

Den norske Forfatterforening uttaler at reguleringene som foreslås i § 7, er helt nye i bokmarkedssammenheng og i bibliotekssammenheng, og fremhever at dette vil gi leseren tilgang til ny litteratur i sin strømme tjeneste, samtidig som fastprisordningen opprettholdes. Videre vises det til at tilbuds- og leveringsplikten på lydbøker også kan bidra til økte inntekter for forfattere ved at det etableres et marked for nye lydbøker hos allerede etablerte boklyttere.

Vigmostad & Bjørke AS uttaler følgende:

«En ny boklov må sikre en god spredning av litteraturen. Det er intensjonen som legger grunnlaget for hele loven, og bør opprettholdes i fremtiden, selv om boksalg og -lesing blir mer digitalt. Skaffe- og leveringsplikten ligger til grunn for det litterære system. Dette må også ivaretas hos digitale tilbydere og strømme tjenester. Vertikalt eierskap skal ikke påvirke spredning av litteratur. Vår anbefaling: Loven bør legge fast et prinsipp om at strømme tjenester skal være ikke-diskriminerende i forhold til eierstruktur, og at lydbøker skaffes og tilbys uavhengig av eier.»

Akademika AS etterspør en plikt til å tilby e-bøker i fastpris i eksemplarsalg i abonnements tjenester.

Blant strømme tjene stene som har uttalt seg i høringen, er det delte meninger om hvorvidt det bør innføres en plikt til å tilby eksemplarsalg av lydbøker i abonnements tjenester.

Storytel AS uttaler følgende:

«Storytel mener det er positivt for norsk litteratur at det finnes et så bredt tilbud av digitale bøker som mulig, samtidig som det tas hensyn til at plikten må balanseres mot økonomiske hensyn ved å måtte etablere og utvikle digitale tjenester. I dette ligger et potensiale for formidling av norsk litteratur, spesielt i de tilfeller der en abonnements tjeneste kobles opp mot allerede eksisterende og tilgjengelig databaser, som igjen vil kunne skape større bredde i tilbud og økt omsetning av norsk litteratur.

Samtidig ønsker Storytel å synliggjøre at innførselen av en plikt til å levere digitale lydbøker for alle norske digitale abonnements tjenester, i form av plikt til å tilby eksemplarsalg av lydbøker, vil innebære behov for teknisk tilpasning og videreutvikling av eksisterende digitale tjenester. Den digitale abonnements tjenesten til Storytel har i dag ikke utviklet funksjonalitet for digitale eksemplarsalg. Det er derfor viktig at det ved innføring av den digitale tilbudspikten legges til rette for overgangsregler som i størst mulig grad bidrar til frivillig innføring av slik funksjonalitet. Utviklingen av denne typen funksjonalitet representerer både tekniske og økonomiske utfordringer. For at innføringen av digital tilbudspikt i eksisterende abonnements tjenester skal gavne det norske litterære markedet, bør derfor digitale abonnements tjenester få tilstrekkelig tid for å utvikle slik funksjonalitet innenfor økonomisk bærekraftige forretningsmodeller slik at utviklingen primært drives av insentiv og ikke sankjoner.»

BookBeat AB støtter ikke forslaget. Det pekes på at det er stor forskjell mellom å tilby en fysisk bok direkte til en kunde, versus å bli pålagt å ha den tilgjengelig og åpen for alle i en digital tjeneste. Videre pekes det på at forslaget vil kreve en teknisk utvikling til svært høye kostnader, og at tilgjengeliggjøring og salg av alle tilgjengelige lydbøker gjennom app til mobil og nettbrett ikke er gjennomførbart som følge av salgsbegrensninger i app-tjenestene til Google eller Apple.

Nextory AB viser til at tilbudspikt på lydbøker vil kreve store investeringer, som føles lite hensiktsmessig når konsumentene ikke ønsker det.

For at tilbudspikten skal fungere i tråd med formålet, peker *Den norske Forleggerforening* på at strømme tjene stene ikke må forskjellsbehandle de ulike utgiverne. De uttaler i denne forbindelse blant annet følgende:

«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. Strømme tjene stene vil ha ulike design og antagelig ulike kategoriseringer og anbefalinger av lydbøker. Det kan tenkes at strømme tjenester 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 [...]. Dette vil kunne styrke konkurransen ved å forhindre at strømme tjenestene 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.»

Den norske Forleggerforening mener at det bør sikres en plattformnøytral leveringsmulighet for lydbøker, 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.

11.3.2 Leveringsplikten

Flere av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om leveringsplikt av lydbøker til bibliotek, etterspør nærmere regulering av hvordan det digitale utlånet av lydbøker skal foregå, herunder *Biblioteksentralen SA*, *Skrive historie*, *Den norske Bokhandlerforening*, *Bibliotekforeningen*, *Universitets- og høyskolerådet (UHR)*, *Høgskolen i Innlandet*, *Agder fylkeskommune*, *Møre og Romsdal fylkeskommune*, *Rogaland fylkeskommune*, *Vestfold og Telemark fylkeskommune*, *Vestland fylkeskommune*, *Viken fylkeskommune*, *Innlandet fylkesbiblio-*

tek, Nesodden kommune, Trondheim kommune, Sandnes kommune, Ås kommune, Vestby kommune, Øvre Eiker kommune, Bergen kommune, Drammen kommune, Bærum kommune, Lillestrøm kommune, Lørenskog kommune, Stavanger kommune, Tønsberg kommune, Språkrådet, Sametinget, Foreningen !les, Leser søker bok, Norges Blindforbund, Oslo Met – Storbyuniversitetet og Sálas – Samisk forlegger- og avisforening.

Bibliotekarforbundet støtter departementets forslag om leveringsplikt for lydbøker og at den også skal gjelde for levering av lydbøker til folkebibliotek, men mener at departementets forslag ikke vil gi reelle endringer i lydboktilbudet uten at en utlånsmodell reguleres nærmere i forskrift, i lys av tidligere erfaring med de store forlagene. Norsk Bibliotekforening uttaler seg i tilsvarende retning, og mener at en grunnmodell må fastsettes i forskrift og innebære at bibliotekene kan kjøpe digitale enkeltteksemplarer til samme pris som andre sluttbrukere i fastprisperioden, forutsatt at enkeltteksemplarer blir behandlet som om de var fysiske eksemplarer, altså tilsvarende modell som e-bøkene Kulturrådet kjøper inn.

Den norske Forfatterforening uttaler blant annet følgende:

«Reglene for hvordan det digitale utlånet skal foregå må lages i samarbeid med alle aktørene, og det må klargjøres hvem som er aktørene. Det er vanskelig å gi støtte til en leveringsplikt uten et forslag til en modell for hvordan dette skal organiseres. Fra Bokavtalen kjenner vi til en dårlig fungerende leveringsplikt for levering av lydfiler til strømmetjenestene. En slik leveringsplikt krever enighet om rammene. I høringsnotatet side 39 står det 'Det må inngås egne avtaler mellom partene om pris og utlånsmodell for utlån av digitale lydbøker i bibliotek.' Høringsnotatet spesifiserer ikke hvem disse partene er, men vi kan anta at det er Forleggerforeningen og biblioteksiden. Men forfatterne – vil de få en stemme i dette? Og hva hvis en ikke blir enige om økonomiske betingelser?»

Flere kommuner og fylkeskommuner, blant annet Troms og Finnmark fylkeskommune, Lillehammer kommune, Trondheim kommune, Tromsø kommune, Vestby kommune, Senja kommune og Stavanger kommune samt Sametinget ønsker at leveringsplikten til bibliotek også må omfatte levering av e-bøker. Flere kommuner og fylkeskommuner ber om at det vurderes å ta inn et eget punkt i forslaget der utgiverens ansvar for å levere

e-bøker også til bibliotekene, understrekes, samt en forskrift som skisserer en pris- og utlånsmodell for e-bøker i bibliotek.

Den norske Forleggerforening mener at en lovfestet leveringsplikt på digitale lydbøker til bibliotek er problematisk på flere måter, og ikke bør følges opp. Kopinor uttaler at man starter i feil ende når man pålegger leveringsplikt av filer som bibliotekene ikke kan benytte seg av uten avtale med rettighetshaverne. Det påpekes videre at dersom avtale kommer i stand, vil levering av filene være en naturlig del av avtalen.

Cappelen Damm uttaler følgende om leveringsplikt på lydbøker til bibliotek:

«En lovfestet, ubalansert leveringsplikt på lydbøker til bibliotek setter forlagene i en særlig sårbar posisjon. Å lov- eller forskriftsfeste forhandlingsmekanismer fratrar bransjen muligheter til selv å finne gode, effektive løsninger som anses nødvendige i et svært dynamisk marked.»

11.4 Departementets vurderinger

11.4.1 Generelt om tilbuds- og leveringsplikt på lydbøker

En tilbuds- og leveringsplikt på lydbøker vil samlet sett i stor grad tilsvare skaffe- og leveringsplikten som er foreslått lovfestet i § 6, se omtale i punkt 10 ovenfor. Forslaget vil bidra til bedre tilgjengelighet på lydbøker for kundene på de strømmetjenestene de selv velger å bruke, og likebehandling av aktørene i markedet ved at en ikke kan nekte å tilby eller levere digitale lydbøker på bakgrunn av eierskap.

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

11.4.2 Tilbudsplikt på lydbøker

Departementet opprettholder forslaget om tilbudsplikt på eksemplarsalg av lydbøker for forhandlere som tilbyr digitale lydbøker i eksem-

plarsalg, og for digitale abonnementstjenester som har formidling av lydbøker som kjernevirksomhet.

Forslaget vil bedre befolkningens tilgang på lydbøker og styrke forfatter- og forlagsøkonomien i lydbokmarkedet. Etter departementets vurdering vil dette legge til rette for et fungerende eksemplarsalg av lydbøker.

Ved å etablere eksemplarsalg i strømmetjenestene, vil leserne enkelt kunne skaffe seg nye bøker, eller bøker som strømmetjenesten deres ikke tilbyr gjennom strømming. Dette vil etter departementets vurdering ikke virke negativt inn på forretningsmodellen til dagens strømmetjenester, men derimot sikre et mersalg av digitale lydbøker som bidrar til at overgangen til massekonsum på lyd ikke undergraver forfatter- og forlagsøkonomien. Tilbydere av strømmetjenester vil kunne fortsette å dyrke sin egen profil som strømmetjeneste og velge hvilke bøker som tilbys for strømming i tjenesten, så lenge det er mulig å kjøpe lydbøker som er gjort digitalt tilgjengelige for distribusjon fra utgiverne i eksemplarsalg via strømmetjenesten.

Videre opprettholder departementet forslaget om å ikke innføre en tilbuds- eller leveringsplikt i abonnementene som strømmetjenestene tilbyr. Dette ble i høringsnotatet begrunnet med at en slik plikt vil kunne gjøre tjenestene likere, og dermed favorisere de eller den største aktøren, som fort vil kunne utvikle seg til å bli monopolist. Forslaget støttes av blant andre *H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) AS*, som uttaler at faren for monopolisering i strømmøkonomien er betydelig, slik tilfellet er i musikkbransjen, med pågående negative konsekvenser for både rettighetshavere og produsenter.

Begrepet «forhandler» i forslaget § 7 første ledd vil omfatte digitale abonnementstjenester, jf. drøftelsen under punkt 5.4.3 om definisjoner ovenfor. Særskilt regulering av digitale abonnements-tjenester som foreslått i høringsnotatet, opprettholdes dermed ikke.

Skrive historie peker på at det vil være urimelig dersom privatpersoner som utgir lydbøker med ISBN-nummer og kun selger disse via privatpersonens eget nettsted, vil omfattes av tilbudsplikten i forslaget § 7 første ledd. Departementet deler denne oppfatningen, og viser til drøftelsen under punkt 6.4.1, hvor det i § 3 sjette ledd foreslås å forskriftsfeste en hjemmel til å unnta utgivere og forhandlere fra visse bestemmelser i loven, herunder § 7, dersom bestemmelsene får urimelig store negative konsekvenser.

Som det fremgår av gjennomgangen av høringsinstansenes innspill ovenfor, peker flere tilbydere av strømmetjenester på at forslaget om plikt til å tilby alle tilgjengelige lydbokutgivelser i eksemplarsalg, vil kreve en teknisk utvikling til svært høye kostnader, og at tilgjengeliggjøring og salg av alle tilgjengelige lydbøker gjennom app til mobil og nettbrett ikke er gjennomførbart som følge av salgsbegrensninger i app-tjenestene til Google eller Apple.

Departementet vil understreke at lovforslaget ikke legger noen føringer på den tekniske gjennomføringen av tilbudsplikten i den enkelte abonnementstjeneste. En viss investeringskostnad må imidlertid påregnes. Departementet er for øvrig kjent med at det finnes aktører i dagens marked som tilbyr eksemplarsalg av lydbøker, enten gjennom salg via egne nettsider, eller gjennom kjøp i app, uten salgsbegrensninger. Dette gjelder eksempelvis nettbokhandelen *EBOOK.NO*, som tilbyr både eksemplarsalg av e-bøker og lydbøker.

Storytel viser til at deres digitale abonnements-tjeneste ikke har en eksisterende funksjonalitet for digitale eksemplarsalg, og at det derfor er viktig at det ved innføring av den digitale tilbudsplikten legges til rette for overgangsregler som i størst mulig grad bidrar til frivillig innføring av slik funksjonalitet. Departementet har forståelse for behovet for overgangsregler, og vil vurdere om dette kravet kan tre i kraft på et senere tidspunkt enn loven for øvrig, for å sikre gode overgangsmuligheter for de som pålegges leveringsplikt etter loven.

BookBeat AB uttrykker i sitt høringsinnspill bekymring for at en plikt til å tilby alle tilgjengelige lydbokutgivelser vil medføre en plikt til å tilgjengeliggjøre lydbokutgivelser som eventuelt vil kunne stride mot deres etiske retningslinjer, eksempelvis bøker som oppfordrer til vold, terrorisme, umenneskelighet eller som diskriminerer politisk, religiøst, sosialt, seksuelt eller på andre vis, og dermed å legitimere innholdet i slike utgivelser ved å måtte gjøre de tilgjengelige for sine brukere.

For at tilbudsplikten skal oppfylle sitt formål, herunder bidra til å bedre tilgjengelighet til lydbøker på de strømmepattformene kundene velger å bruke, må tilbydere av strømmetjenester tilby alle lydbøker som er gjort tilgjengelig i en distribusjonstjeneste. Departementet bemerker i denne forbindelse at det er opp til forfatteren og eventuelt forlaget å finne den rette balansen mellom etikk og ytringsfrihet når det gjelder innholdet i en utgivelse. *BookBeat AB* mener videre at det vil være nødvendig å spesifisere at lydbokutgivelsene

ikke må ligge åpent tilgjengelig i tjenesten, men at salget kan foregå direkte til kunde hvis forespørselen er der. Til dette bemerker departementet at det vil være tilstrekkelig at tilgjengelige utgivelser er søkbare og salgbare i tjenesten for å oppfylle tilbudsplikten. Departementet viser i den forbindelse til Bokbasens Digitale Distribusjonssentral (DDS) for distribusjon av lydbøker. Både store og små forhandlere kan knytte seg til DDS via Bokbasens API, og dermed tilby hele utvalget av nedlastbare bøker til sine kunder.

Departementet viser videre til lovforslaget § 11 og drøftelsen under punkt 15, hvor det foreslås et forbud mot forskjellsbehandling. Forskjellsbehandling på bakgrunn av eierskap vil etter denne bestemmelsen ikke være tillatt. Departementet foreslår at bestemmelsen også skal gjelde overfor tilbydere av strømmetjenester, herunder ved oppfyllelsen av tilbudsplikten i forslaget § 7 første ledd. Selv om det som utgangspunkt vil være opp til den enkelte strømmetjeneste å vurdere hvor synlig en lydbok for eksemplarsalg skal være for sin kundebase, vil det i henhold til forslaget om et forbud mot forskjellsbehandling i § 11, ikke være tillatt for strømmetjenestene å forskjellsbehandle utgivere på bakgrunn av eierskap ved oppfyllelsen av tilbudsplikten på eksemplarsalg av lydbøker. Departementet vil bemerke at ettersom strømming av lydbøker ikke reguleres av lovforslaget, vil heller ikke forbudet mot forskjellsbehandling i forslaget § 11 få anvendelse på denne delen av strømmetjenestenes virksomhet.

Departementet mener at en tilbudsplikt for lydbøker vil være et godt virkemiddel for å øke tilgjengeligheten til lydbøker for leserne i lydbokas fastprisperiode, og for å styrke økonomien i denne delen av bokmarkedet. I tillegg vil departementet vurdere muligheten for å opprette en støtteordning for produksjon av lydbøker i regi av forlagene, et tiltak som vil kunne bidra til å fremme kvalitet, bredde og mangfold i tilbudet av lydbøker ytterligere.

11.4.3 Leveringsplikt på lydbøker

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at utgiver pålegges en plikt til å levere eksemplar av digitale lydbøker til eksemplarsalg i digitale abonnements tjenester til forhandlere som omsetter digitale lydbøker. Denneplikten er parallell til leveringsplikten for tilgjengelige papirbøker og e-bøker.

Departementet foreslår at det i lovforslaget § 7 andre ledd presiseres at leveringsplikten kun gjelder for de lydbøkene som utgiveren har gjort til-

gjengelig i en distribusjonstjeneste for salg av bøker. Det vises til drøftelsene ovenfor under punkt 10.4. om forholdet til åndsverkloven. Departementet understreker at leveringsplikten kun gjelder der lydbøker skal selges videre til sluttkunde. Videre bruk av en digital lydbok, eksempelvis utlån, reguleres ikke av lovforslaget.

Bokbasen forutsetter også at bestemmelsen ikke gjelder slike lydbøker som er fremstilt etter egne hjemler i åndsverkloven med forskrift til bruk for personer med nedsatt funksjonsevne. Departementet støtter denne vurderingen, og presiserer at lydbøker som er fremstilt eller utvekslet til bruk for personer som er blinde, har nedsatt synsevne eller har andre funksjonsnedsettelse som gjør det vanskelig å lese, ikke er omfattet av en generell tilbuds- og leveringsplikt. Det følger av forskrift til åndsverkloven § 16 at når godkjente enheter, som Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek, fremstiller lydbøker, må de påse at de kun sprer, overfører og stiller til rådighet tilgjengelige formater til tilgodesette personer eller andre godkjente enheter.

11.4.4 Forslaget om leveringsplikt til bibliotek

Departementet foreslo i høringsnotatet at leveringsplikten for lydbøker også skal gjelde for levering av lydbøker til folkebibliotek, på samme måte som for papirbøker. Departementet viste til at bibliotekene har en sentral betydning for befolkningens tilgang til litteratur, og samspillet mellom aktørene i bokbransjen og det offentlige gjennom innkjøpsordninger, bibliotekvederlag og innkjøp til bibliotek, har stor betydning for produksjon av en mangfoldig litteratur. Bibliotekene er sammen med bokhandlene de viktigste formidlerne av litteratur til befolkningen. Departementet understreket i høringsnotatet at det må inngås egne avtaler mellom partene om pris og utlånsmønstre for utlån av digitale lydbøker i bibliotek.

Forslaget har mottatt støtte fra høringsinstansene, men flere har gitt uttrykk for at departementets forslag ikke vil føre til reelle endringer i lydboktilbudet uten at en utlånsmønstre reguleres nærmere i forskrift. I lys av innspillene som har kommet inn i høringsrunden, opprettholder departementet ikke forslaget om å omfatte bibliotekene i leveringsplikten i lovforslaget § 7.

Som det kommer frem av gjennomgangen av høringsinstansenes syn ovenfor, ønsker flere av instansene en nærmere regulering av hvordan utlån av digitale bøker i bibliotek skal foregå. Lovforslaget regulerer ikke videre bruk av digitale e-

bøker eller lydbøker, herunder utlån. Etter departementets vurdering bør spørsmålet om en eventuell regulering av utlånsmodell for lydbøker og e-bøker utredes nærmere, særlig i lys av åndsverkloven og våre internasjonale forpliktelser.

Opphavers enerett etter åndsverkloven § 3 omfatter det å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten. Verket gjøres tilgjengelig for allmennheten blant annet når eksemplarer av verket frembys til salg, utleie eller utlån eller på annen måte spres til allmennheten, jf. åndsverkloven § 3 andre ledd bokstav a. Spredningsretten er etter gjeldende rett som hovedregel knyttet til fysiske eksemplarer av verk, og omfatter ikke digitale overføringer.

Eneretten til spredning av eksemplarer er avgrenset gjennom den såkalte konsumpsjonsregelen i åndsverkloven § 27. Konsumpsjon innebærer at spredningsretten uttømmes for det enkelte eksemplar, slik at opphaveren ikke kan forby videre spredning. Bestemmelsen fastsetter at når et eksemplar av et verk er solgt med opphaverens samtykke, kan eksemplaret spres videre blant allmennheten, jf. § 27 første ledd første punktum. Opphavsretten konsumeres altså for eksemplarer som er solgt med opphaverens samtykke, slik at disse eksemplarene kan spres videre. I åndsverkloven er utlånsretten en del av spredningsretten, og bestemmelsen om konsumpsjon av spredningsretten gjelder også eneretten til utlån. Utlånsretten konsumeres dersom vilkårene i åndsverkloven § 27 første ledd er oppfylt. I norsk rett er det altså konsumpsjonsreglene i åndsverkloven § 27 som gir bibliotekene rett til utlån av fysiske bøker.

Etter gjeldende rett får utlånsretten som utgangspunkt ikke anvendelse på digitale overføringer, noe som innebærer at digitale eksemplarer av lydbøker ikke kan lånes ut uten opphaverens samtykke. Her gjelder opphaverens enerett, slik at rettighetene til digitalt utlån må klareres med rettighetshaverne.

I EU-domstolens dom av 10. november 2016 i sak C-174/15 mente imidlertid EU-domstolen at det ikke kan utelukkes at utleie- og utlånsdirektivet artikkel 6, som tillater innskrenkninger i eneretten til offentlig utlån, kan få anvendelse når handlingen som utføres av et offentlig tilgjengelig bibliotek, i det vesentlige har sammenlignbare egenskaper (essentially similar characteristics) som ved utlån av trykte verk. Det stilles her krav om at en bruker kun kan laste ned én kopi av verket i låneperioden, og at den aktuelle kopien ikke kan brukes av den aktuelle brukeren etter at låneperioden er utløpt.

Dommen åpner etter departementets vurdering opp for å fastsette bestemmelser om digitalt utlån av digitale verk når utlånet av digitale verk er sammenlignbart med utlånet av trykte verk. Denne forståelsen legges også til grunn i Prop. 104 L (2016–2017) *Lov om opphavsrett til åndsverk mv. (åndsverkloven)* på side 128. I proposisjonen fremhever departementet at spredningsretten i § 3 og konsumpsjonsregelen § 27 må tolkes «litt utvidende» i forhold til den tradisjonelle forståelsen som begrenser rekkevidden av disse bestemmelsene til fysiske eksemplarer i lys av EU-domstolens dom i sak C-174/15. Etter departementets syn må bestemmelsene også omfatte utlån etter dommens modell. Bestemmelsens ordlyd ble ansett å kunne romme den «litt utvidende» tolkingen dette innebar. Samtidig fremhevet departementet at det var viktig å se eventuelle ytterligere oppdateringer av bestemmelsenes ordlyd i lys av en rettsstilstand i rask utvikling og at dette burde vurderes på en senere tidspunkt. Departementet merker seg at dommen ikke ser ut til å ha hatt praktiske konsekvenser for regulering av digitalt utlån mellom partene.

En slik form for regulering vil imidlertid måtte utredes nærmere, og det vil i denne omgangen ikke være aktuelt å foreslå slik regulering som flere av høringsinstansene etterspør.

12 Litteraturabonnement

12.1 Gjeldende rett

Et litteraturabonnement er en kollektiv abonnementsordning der forhandlere som tegner seg for å motta et gitt bokutvalg, tilbys førsteeksemplar til fast rabatt samt en fast sortimentsrabatt.

Samarbeid om ordninger for litteraturabonnementer er tillatt etter § 6 i gjeldende forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10, herunder forpliktelse til tegning av et visst antall bredde- og kulturabonnement, der leverandørene tilbyr samme rabattsats og for øvrig identiske vilkår til alle forhandlere som tegner samme type abonnement. I forskriften § 6 andre ledd gis det rett til å avtale at forhandler uten litteraturabonnement kan få rabatt ved kjøp av bøker som er omfattet av innkjøpsordninger forvaltet av Kulturrådet. Når slik rabatt gis, skal den være lik for alle forhandlere.

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

12.2 Høringen

I høringen foreslo departementet å videreføre adgangen for utgivere til å samarbeide om å tilby forhandlere forskjellige typer litteraturabonnement. Det ble foreslått at utgivere skal tilby litteraturabonnementene til samme rabattsats og med identiske vilkår til alle forhandlere som tegner samme type abonnement. Det ble også foreslått en hjemmel til å gi forskrift om nærmere bestemmelser om litteraturabonnementene. Departementet foreslo at vilkårene i litteraturabonnementene avtales partene imellom i frie forhandlinger.

12.3 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg om litteraturabonnementer, støtter en videreføring av adgang til samarbeid om litteraturabonnementer. Blant disse er *Forfatterforbundet, Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO), Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU), Norsk Oversetterforening, Norske Dramatikers Forbund, Biblioteksentralen SA, Memo forlag AS og Akademi AS. Den norske Forfatterforening og Foreningen !les* mener litteraturabonnement er en effektiv og viktig ordning som bidrar til å spre litteratur rundt i landet og ut til bokkjøperne. De argumenterer for at ordningene sikrer et økt garantert minstesalg og dermed også økt garantert minsteinntekt per utgivelse. Videre løftes det frem at litteraturabonnementene bidrar til at lesere i hele landet får et langt bredere utvalg titler enn de ellers ville ha fått, og at de får større valgfrihet når de går inn i en bokhandel.

Også *Den norske Bokhandlerforening* mener at litteraturabonnementene er et viktig litteraturpolitisk virkemiddel og uttaler følgende om ordningen:

«Så å si samtlige bokhandlere har et litteraturabonnement i dag [...]. Abonnementenes kollektive karakter bidrar til likebehandling av leverandører, at ingen forhandler kan få særskilte fortrinn basert på eierskap og at det kan etableres nye leverandører.»

Litteraturabonnementene avtalt mellom Den norske Bokhandlerforening og Den norske Forleggerforening har vært knyttet til bøker omfattet av Kulturrådets innkjøpsordninger. *Norsk kulturråd* oppfordrer de to foreningene til å videreføre, videreutvikle og styrke litteraturabonnementene og mener at abonnementene betyr bedre tilgang til et større utvalg bøker for leserne, og bedret kunstnerøkonomi med et høyere garantert minstesalg.

Den norske Forleggerforening er positiv til videreføring av litteraturabonnement og fremhever viktigheten av at vilkårene i litteraturabonnementene avtales partene imellom i frie forhandlinger.

Høringsinstansen mener at det å forskriftsfeste kontraktsvilkår for kommersielle forhandlinger er uhensiktsmessig og at frie forhandlinger muliggjør raskere tilpasning til den teknologiske og økonomiske utviklingen som bransjen står overfor. *Advokatforeningen* trekker også frem viktigheten av at vilkårene i litteraturabonnementene avtales i frie forhandlinger.

Flere av høringsinstansene kommer også med forslag til hva som bør ivaretas i forskrift. Departementet vil komme tilbake til dette i arbeidet med forskriftsbestemmelser til bokloven.

12.4 Departementets vurderinger

Litteraturabonnementene har vært og er et grunnleggende element for å sikre bredde og mangfold i bokutvalget gjennom en årrekke. Departementet viderefører forslaget fra høringen og foreslår å lovfeste en anledning for utgivere til å samarbeide om å tilby forhandlere litteraturabonnementer. Etter dagens bokavtale kan forhandlere velge mellom fem ulike litteraturabonnement. Flere av abonnementene er knyttet til Kulturrådets innkjøpsordninger. I litteraturabonnementene skal utgiverne tilby identiske innkjøpsrabatter på fastprisen på de bøker som omfattes og for øvrig identiske vilkår til alle bokhandlene som tegner samme type abonnement. Slikt samarbeid er kun tillatt innenfor rammene av litteraturabonnementene.

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

For forfatterne bidrar litteraturabonnementer til et garantert salg, samtidig som salgspotensialet utover de første eksemplarene øker ved at bøkene er tilgjengelige i bokhandelen. Abonnementsordninger sikrer forlagene automatisk spredning av nye utgivelser til et formidlingsledd med bokhandlerfaglig kompetanse. På denne måten bidrar litteraturabonnementene til at det lønner seg økonomisk å tilgjengeliggjøre litterær bredde.

Departementet anser litteraturabonnementene som avgjørende for at et mangfold av bøker og litterære sjangere er tilgjengelige og formidles i bokhandler landet rundt. Abonnementenes kollektive karakter bidrar også til likebehandling av utgivere, at ingen forhandler kan få særskilte fortrinn basert på eierskap og at det kan etableres nye utgivere. På denne måten bidrar også abonnementene til rettferdig konkurranse og nytenkning på forfatter- og utgiversiden.

Departementet vurderer at vilkårene som gjelder innholdet i litteraturabonnementene, bør avtales partene imellom i frie forhandlinger. Avtaleverk av denne type bør være dynamisk og kunne endres med endrede forutsetninger i bransjen. Departementet vil bemerke at hensikten med abonnementene og anledning til rabatt som gis for slike abonnement, er kulturpolitisk begrunnet. Å sikre et bredest mulig utvalg i flest mulig bokhandler, at abonnementsordningene gir fordeler til små og sårbare utgivere og litteratur utenom bestselgerne, samt litteratur skrevet på de mindre brukte språkene i lovens virkeområde, vil være i tråd med lovens formål om å fremme mangfold og bredde. Videre vil departementet understreke at endringer i abonnementene bør begrunnes med å utvide utvalget av bøker.

Departementet foreslår en hjemmel hvor departementet kan gi forskrift om rabattsatser og returbetainger for litteraturabonnementene. Forskriftshjemmelen kan blant annet benyttes til å regulere rabatt på førsteeksemplar, sortimentsrabatt og retur av bøker mottatt gjennom litteraturabonnement.

13 Samarbeid om felles salgsperioder

13.1 Gjeldende rett

I henhold til § 5 i gjeldende forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 er det gitt adgang til samarbeid om fellesnedsettelse på bøker. En leverandør kan i forbindelse med fellesnedsettelse kun fastsette veiledende utsalgspriser for sine bøker. Videre kan samarbeidet ikke gå ut på å begrense en forhandlers adgang til å gjennomføre salg utenom fellesnedsettelse, eller begrense adgang til fellesnedsettelse til visse kampanjer.

Forskriften § 5 er fulgt opp i gjeldende bokavtale punkt 4.2 som fastslår at fellesnedsettelse (Mammut) kun kan arrangeres av de to foreninger (Den norske Bokhandlerforening og Den norske Forleggerforening) i fellesskap. Det enkelte forlag fastsetter nettopris og veiledende utsalgspris på sine bøker.

13.2 Høringen

I høringen foreslo departementet å lovfeste adgangen til samarbeid om fellesnedsettelse på bøker. Fellesnedsettelse er samarbeid om salgsperioder, eksempelvis Mammutsalget, der en vesentlig del av forhandlerne deltar. Ved en fellesnedsettelse fastsetter det enkelte forlag nettopris og veiledende utsalgspris på sine bøker. Forslaget ville imidlertid ikke begrense en forhandlers adgang til å gjennomføre salg utenom fellesnedsettelse, eller til å begrense fellesnedsettelse til visse kampanjer.

13.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, er i all hovedsak positive til å videreføre adgangen til samarbeid om fellesnedsettelse på bøker og mener dette kan bidra til en viss grad av dynamikk innenfor et regulert marked. Dette gjelder blant annet *Forfatterforbundet*, *Den norske Forfatterforening*, *Norsk faglitterær forfatter- og*

oversetterforening (NFFO), *Norsk Oversetterforening*, *Akademika AS*, *Den norske Bokhandlerforening* og *Biblioteksentralen SA* som uttaler at de støtter departementets forslag. *Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU)* støtter forslaget og presiserer at samarbeid om felles kampanjer er et godt virkemiddel som kan bidra til å framheve og løfte litteraturen, og skape større rom der litteraturen får en bredere oppmerksomhet.

Den norske Forfatterforening og *Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU)* uttrykker bekymring knyttet til gjennomføringen av fellesnedsettelse og peker på gjensidig respekt for det kollektive avtaleverket, spesielt normalkontrakt mellom forfattere og forleggere. *Den norske Forfatterforening* skriver:

«I 2021 og 2022 gjorde Forfatterforeningen en større gjennomgang av forfatterutbetalinger knyttet til bøker solgt på Mammutsalget. Denne gjennomgangen avdekket at enkelte forlag feilaktig og systematisk benyttet et unntak i Normalkontrakten til å redusere forfatters royalt.»

Videre peker *Memo forlag AS* på vilkår i dagens praksis knyttet til fellesnedsettelse som, ifølge denne høringsinstansen, er med på å forskjellsbehandle små og store forlag, blant annet ved bruk av deltakeravgift. *Advokatforeningen* savner en nærmere begrunnelse av behovet for å videreføre ordningen.

Den norske Forleggerforening støtter adgangen til samarbeid om fellesnedsettelse på bøker og mener dette er et godt egnet virkemiddel for å sikre tilgang til bredde og mangfold i litteraturen. De peker på at Mammutsalget er særlig viktig for mindre forlag, da de gjennom kampanjen får økt eksponering og salg. *Den norske Forleggerforening* skriver videre at:

«For å best tjene leserne når markedet raskt endrer seg, bør regulering av denne typen handelsbetingelser hjemles som fortsatt adgang til avtaleregulering.»

13.4 Departementets vurderinger

Departementet viderefører adgangen til samarbeid om fellesnedsettelse på bøker i samsvar med gjeldende rett, men foreslår at «fellesnedsettelse» erstattes med «felles salgsperioder» for å gjøre bestemmelsens ordlyd tydeligere, og dermed mer tilgjengelig for aktører som ikke er en del av bokbransjen. Forslaget innebærer at utgiver kun kan fastsette veiledende utsalgspriser for sine bøker i forbindelse med felles salgsperioder. Videre kan samarbeidet ikke gå ut på å begrense forhandlers adgang til å gjennomføre salg utenom salgsperiodene, verken salg for deler av bransjen eller for individuelle aktører. Dersom et forlag ønsker å ha kampanje på egne titler, vil det være full anledning til dette. Som flere høringsinstanser skriver, åpner adgangen til samarbeid om felles salgsperioder for dynamikk i et regulert marked, skaper oppmerksomhet om bøker og trekker folk

til bokhandlene. Felles salgsperioder er populært blant forbrukerne og kan derfor i seg selv være positivt med tanke på å fremme interessen for norsk litteratur. Samarbeid om felles salgsperioder vil kunne løfte gamle titler fram i lyset og dermed skape et enda bedre grunnlag for leselyst i befolkningen. Mammutsalget er det salget som trekker flest folk til bokhandelen. Det viser den ukentlige salgsstatistikken til Den norske Bokhandlerforening.

Når det gjelder innspill i høringen knyttet til avtalene i forbindelse med fellesnedsettelse, ser ikke departementet at innholdet i avtalene er noe som bør reguleres i loven. Her må partene selv inngå og forvalte avtalene med hjemmel i bestemmelser i loven. Partene må også selv forvalte eventuelt annet avtaleverk som salgsperiodene skulle få betydning for.

Adgangen til samarbeid om felles salgsperioder gjelder bare bøker som ikke er i fastpris.

14 Frakt- og leveringsbetingelser

14.1 Gjeldende rett

I henhold til § 8 i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10, er forbudet i konkurranseloven § 10 første ledd ikke til hinder for samarbeid om standardbetingelser for betaling, frakt og levering. Som vedlegg til gjeldende bokavtale er det fastsatt frakt- og leveringsbetingelser for medlemsforlag og -bokhandler. I dette avtaleverket inngår for eksempel bestemmelser som at bestilling primært skal skje elektronisk og returbetales som innebærer at bøker som inngår i generell avtale om returrett, skal returneres innen 31. mars året etter utgivelsen.

14.2 Høringen

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

14.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget, er i all hovedsak positive til at det i forskrift fastsettes felles standardbetingelser om frakt og levering. De fleste mener likevel at det er viktig at departementet ikke detaljregulerer frakt og levering.

Memo forlag AS, Skald forlag, Akademika AS, Foreningen Iles, Bibliotekforeningen, Norsk Oversetterforening og TSL Analytics støtter forslaget. *Advokatforeningen* skriver at «det synes formålstjenlig at en slik regulering fremgår av lov og forskrift heller enn et vedlegg til Bokavtalen». *Den norske Forfatterforening* støtter forslaget og mener videre at slike betingelser bidrar til like vilkår for alle og sikrer en effektiv spredning av bøker rundt i landet, og viderefører den reguleringen som ligger i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 og bokavtalen i dag.

Den norske Bokhandlerforening skriver at det er vesentlig at felles standardbetingelser knyttet til betaling, frakt og levering gis i forskrift og bemerker videre at utvikling og effektivisering i verdikjeden kan redusere fraktbehov, støtte opp om bærekraftsmål og bidra til å nå lesere mer effektivt. Høringsinstansen påpeker videre at departementets beskrivelse i høringsnotatet om at forlagene betaler all frakt i dag, er feil, og viser til at frakt fra forlag til forhandler er inkludert i fastprisen, mens eventuell retur betales av bokhandleren etter nærmere avtale med forlaget.

Forfatterforbundet, Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO) og Norsk Oversetterforening støtter forslaget og ber 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 Amazon ikke tar over det franske markedet.

Enkelte av høringsinstansene presiserer i sine høringssvar hvordan de opplever dagens praksis når det kommer til utgiftsfordelingen mellom utgiver- og forhandlerleddet knyttet til fraktkostnader. Forlaget *No Comprendo Press* mener denne fordelingen er skjev og at fraktkostnadene i stor grad faller på forlagene. De uttaler:

«Vi ber om rettferdig fordeling mellom leverandør og forhandler: at forlag dekker alle kostnader rundt levering av bøker (ordrelinjavgift og frakt), mens bokhandler dekker alle kostnader rundt returbehandling (frakt og ordrelinje)».

Sálas – Samisk forlegger- og avisforening støtter en modell der frakt- og leveringskostnader deles mellom forlag og bokhandler, ettersom dagens frakt- og leveringsbetingelser etter deres syn fører til høye fraktutgifter for forlagene.

Biblioteksentralen SA støtter forslaget og bemerker at fraktkostnader knyttet til å sende boka til sluttkunde i stor grad har vært dekket av nett-bokhandler. Høringsinstansen påpeker videre at standardbetingelsene bør gjelde for alle bokas for-

mater og ikke bli et middel til skjulte rabatter i vertikale eierskap mellom utgiver og bokhandel, markedsplass eller abonnementsjeneste.

Den norske Forleggerforening støtter ikke departementets forslag da de mener en forskriftsbestemmelse om vilkår for frakt og levering vil være et inngrep i avtalefriheten. Høringsinstansen skriver:

«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.»

Det uttales videre at det beste for leserne vil være 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.

Det er også kommet innspill i høringen på hvordan departementet bør utarbeide forskriften, blant annet for å motvirke en eventuell uthuling av fastprisen på sikt og sementering av vertikalt eierskap. Departementet tar med innspillene i det videre arbeidet med forskriften.

14.4 Departementets vurderinger

Fellesbestemmelser for frakt, betaling og levering av bøker ligger til grunn for et smidig samarbeid mellom utgivere og forhandlere ved omsetning av bøker. I dagens avtaler inngår også bestemmelser om returrett og bestillingsrutiner som tilrettelegger for optimalisert logistikk. Hensikten er å holde forlagene og bokhandlernes omkostninger til slik logistikk nede og å sikre like konkurransevilkår, også for bokhandler i distriktene. En kostnadseffektiv og god boklogistikk vil komme bransjen og den enkelte bokkjøper til gode. Dette oppnås ved å fastsette fellesbestemmelser for frakt, betaling og levering som skaper samordning av både vare- og pengestrømmer. Videre vil dette bidra til oversikt og enkelhet for utgivere og forhandlere. Fellesbestemmelser for frakt, betaling og levering vil sikre mest mulig like vilkår i landet og er dermed av distriktpolitisk betydning.

Etter departementets vurdering vil standardbetingelser bidra til å oppnå formålet med bokloven. Gjennom fellesbestemmelser for frakt, betaling og levering er ikke varekostnaden for en bokhandel i Nord-Norge større enn for en bokhandel i Oslo.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en hjemmel i loven til å fastsette nærmere bestemmelser om frakt- og leveringsbetingelser i forskrift. Forskriften vil gi enkelte grunnleggende regler om frakt og levering, for eksempel bestillinger, frakt- og leveringsbetingelser, betalingsbetingelser og betingelser knyttet til retur. Etter departementets vurdering vil standardbetingelser bidra til å oppnå formålet med bokloven.

Standardbetingelsene som fastsettes i forskrift bør etter departementets vurdering være deklarasjonelle, hvilket innebærer at betingelsene kan fravikes gjennom avtale mellom utgiver og forhandler. Det ventes en rask utvikling og effektivisering i verdikjeden de neste årene, og det vil kunne oppstå behov for bransjen selv å komme frem til effektive løsninger. Dette er i tråd med departementets intensjon bak forslaget som ble sendt på høring, men i lys av innspillene som har kommet inn i høringsrunden, ser departementet at dette fremstår som noe uklart. Departementet foreslår derfor at det gjøres tydelig i lovforslaget at det kan samarbeides om standardbetingelser for frakt og levering som fraviker fra standardbetingelsene som fastsettes i forskrift.

Departementet mener at det er viktig at bokbransjen forvalter og utvikler aktuelle avtaler på en måte som ikke medfører for store kostnader for verken utgiver- eller forhandlerleddet. Det er verken i leserens eller forfatterens interesse å ha et system hvor logistikk og frakt av bøkene utgjør en stor del av kostnaden ved boka.

I høringsnotatet ble det i lovforslaget § 7 foreslått å lovfeste en forskriftshjemmel om nærmere regulering av forhandlerens og utgiverens plikter ved gjennomføring av skaffe- og leveringsplikten, herunder bestemmelser om hvem som skal bære kostnadene ved gjennomføring av pliktene. Etter en nærmere vurdering anser departementet det som mer hensiktsmessig at nevnte forhold reguleres av forskriftshjemmelen i forslaget til § 10 om frakt- og leveringsbetingelser.

15 Forbud mot forskjellsbehandling

15.1 Gjeldende rett

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

15.2 Høringen

Departementet foreslo i høringsnotatet å lovfeste et generelt forbud mot forskjellsbehandling i forhandlinger mellom forhandler og utgiver på bakgrunn av eierskap, blant annet i forbindelse med forhandlinger om rabatt mellom forhandler og utgiver, samt forhandlinger om andre salgsvilkår. Det ble presisert i høringsnotatet at ikke-diskrimineringskravet skal gjelde begge veier, altså både med hensyn til forlags diskriminering av bokhandel, men også bokhandlers diskriminering av forlag.

15.3 Høringsinstansenes syn

I høringen er det flere høringsinstanser som støtter forslaget om innføring av et ikke-diskrimineringsprinsipp, herunder *Den norske Bokhandlerforening*, *Den norske Forfatterforening*, *Norsk Oversetterforening*, *Forfatterforbundet*, *Memo forlag AS*, *Sálas – Samisk forlegger- og avisforening*, *Den norske Forleggerforening*, *H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) AS*, *Spartacus Forlag*, *Biblioteksentralen SA*, *Norsk Bibliotekforening*, *Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU)* og *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)*.

Den norske Forfatterforening viser blant annet til at den vertikale integrasjonen har vært sterkt tiltakende siden forrige forslag til boklov kom, og at en regulering som sikrer at vilkår ikke knyttes til eierskap, er nødvendig for å sikre mangfold.

Forfatterforbundet mener at loven må likebehandle små og store aktører på både forhandler- og leverandørsiden. Videre uttales det at loven må sikre transparens og sørge for at det ikke finnes skjulte markedsmekanismer som favoriserer noen

aktører over andre, enten det er basert på eierskap eller andre forhold.

Memo forlag AS uttaler at de støtter departementets forslag om å lovfeste et ikke-diskrimineringsprinsipp for å sikre at konkurransen i omsetningskanalene skjer på likeverdige vilkår, og at ikke-diskrimineringskravet skal gjelde begge veier. De ønsker imidlertid at ikke-diskrimineringsprinsippet bør være langt mer konkret enn det som kommer frem i departementets høringsnotat.

Den norske Bokhandlerforening uttaler at departementets forslag er i tråd med dagens praksis, og støtter dette. De viser særskilt til departementets uttalelse i høringsnotatet om at ikke-diskrimineringskravet skal gjelde begge veier, altså både med hensyn til forlags diskriminering av bokhandel og bokhandels diskriminering av forlag.

Den norske Forleggerforening er enig i viktigheten av et ikke-diskrimineringsprinsipp i de tilfellene hvor det foreligger vertikale eierforhold, men mener imidlertid at det også er behov for et sterkere vern av de små aktørene. Videre fremhever denne høringsinstansen viktigheten av 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.

Norske barne- og ungdomsbokforfattere (NBU) støtter forslaget om at avtaler regulert av denne loven ikke skal inneholde særlig gunstige vilkår basert på eierskap mellom leverandør og forhandler, men viser særskilt til strømming av lyd, og de vertikale eierskapene mellom forlag og strømmetjenestene. De peker på at det er viktig å påse at ikke strømmetjenester gis bedre vilkår av sine eierforlag, og at det er en likebehandling av små og store aktører. De uttaler i den forbindelse:

«Som NBU spilte inn til § 7 ønsker vi oss større åpenhet rundt strømmetjenestenes algoritmer for hvordan kundene blir eksponert for utvalg og presentasjon av titler. I tilfeller der forlag eier strømmetjenester må det unngås at de benytter

seg av denne vertikale integrasjonen til å skaffe seg særlige fordeler. 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.»

Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO) mener også at strømmetjenester bør inkluderes. De uttaler videre at departementet må kreve 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.

Vigmostad & Bjørke AS ønsker at loven skal legge fast et prinsipp om at strømmetjenester skal være ikke-diskriminerende i forhold til eierstruktur, og at lydbøker skaffes og tilbys uavhengig av eier.

Advokatforeningen støtter ikke forslaget, og uttaler følgende:

«Departementet foreslår å fastsette et ikke-diskrimineringsprinsipp i § 11 første ledd. Konkret forslås et generelt forbud mot forskjellsbehandling i forhandlinger mellom bokhandel og forlag på bakgrunn av eierskap. Forslaget er begrunnet bl.a. i 'sunn konkurranse'. Departementet viser til at konkurranseloven § 11 kan ramme utestengning eller tilgang på dårlige vilkår fra vertikalt integrerte aktører med dominerende stilling, men at det skal en del til for at forbudet får anvendelse. Advokatforeningen kan ikke se at det er tilstrekkelig utredet at dette er et problem i bokbransjen og at det derfor er et behov for et særskilt forbud mot forskjellsbehandling i tillegg til konkurranseloven §11. Advokatforeningen mener dette må utredes nærmere. Det påpekes videre at en slik regulering heller ikke synes å falle naturlig inn under lovens formålsbestemmelse.»

15.4 Departementets vurderinger

Som en forutsetning for lovens mål om mangfold og bredde, er det viktig å legge til rette for et marked med både små og mellomstore aktører. Det har de senere årene vært en økende tendens til vertikal integrasjon i bokbransjen, det vil si at forlag helt eller delvis eier bokhandler. Samtidig har det blitt færre aktører på forhandlersiden, og større konsentrasjon i to store bokhandelkjeder.

Vertikal integrasjon kan ha den konsekvens at det blir vanskelig for forlag og bokhandler som er uavhengige, å få tilgang til distribusjon og bøker

til konkurransedyktige betingelser. Slike utfordringer kan oppstå hvis vertikalt integrerte aktører i ett ledd i en verdikjede, utnytter markedsrett til å stenge ute konkurrerende virksomheter i et annet ledd i verdikjeden. Tendensen til vertikal integrasjon er enda sterkere i markedet for strømmetjenester, hvor de fleste aktører i det norske markedet er eid av forlag.

En rekke av boklovens bestemmelser bidrar til å forhindre at markedsrett og vertikal integrasjon kan misbrukes, men i tillegg bør det, for å sikre at konkurransen i omsetningskanalene skjer på likeverdige vilkår, lovfestes et ikke-diskrimineringsprinsipp. Et slikt prinsipp vil medvirke til at lovens formål om et mangfold av aktører og en bredde i litteraturen kan oppnås.

Departementet opprettholder forslaget om å lovfeste et generelt forbud mot forskjellsbehandling på bakgrunn av eierskap, men med enkelte endringer.

Departementet foreslo i høringen at forslaget ville få anvendelse i forhandlinger mellom forhandler og utgiver på bakgrunn av eierskap, blant annet i forbindelse med forhandlinger om rabatt mellom forhandler og utgiver, samt forhandlinger om andre salgsvilkår. Departementet understreket i høringsnotatet at ikke-diskrimineringsbestemmelsen skal gjelde begge veier, altså både med hensyn til forlags diskriminering av bokhandel, men også bokhandlers diskriminering av forlag.

Som det kommer frem av gjennomgangen av høringsinstansenes syn ovenfor, får forslaget støtte fra flere av høringsinstansene. Enkelte viser til at den vertikale integrasjonen har vært sterkt tiltagende siden forrige forslag til boklov kom i 2013, og at en regulering som sikrer at vilkår ikke knyttes til eierskap, er nødvendig for å sikre mangfold. Flere høringsinstanser støtter uttrykkelig at ikke-diskrimineringsbestemmelsen skal gjelde begge veier.

Videre uttaler flere høringsinstanser at strømmetjenester bør omfattes av forslaget, og viser i den forbindelse til det vertikale eierskapet mellom forlag og strømmetjenester. *Vigmostad & Bjørke AS* understreker i denne forbindelse viktigheten av at tilbydere av strømmetjenester skal være ikke-diskriminerende i forhold til eierstruktur, og at lydbøker skaffes og tilbys uavhengig av eier.

Departementet deler ovennevnte vurderinger. For å sikre bred spredning av ulike bøker i strømmetjenestene, foreslår departementet at ikke-diskrimineringsbestemmelsen også får anvendelse ved gjennomføring av plikter som følger av loven. Bestemmelsen vil dermed også blant annet gjelde

overfor tilbydere av strømmetjenester ved oppfyllelsen av tilbudsplikten i forslaget § 7 første ledd. Tendensen til vertikal integrasjon er enda sterkere i markedet for strømmetjenester, hvor de fleste aktører i det norske markedet er eid av forlag.

Som nevnt under punkt 11.4.2 ovenfor, vil det i utgangspunktet være opp til den enkelte tilbyder av en strømmetjeneste å vurdere hvor synlig en lydbok for eksemplarsalg skal være for sin kundebase. Samtidig vil det ikke være tillatt for tilbyderen å forskjellsbehandle utgivere på bakgrunn av eierskap ved oppfyllelsen av tilbudsplikten. Dette vil gjelde både for tilgang til tjenesten og for eksponering i denne. For eksempel kan det foreligge brudd på ikke-diskrimineringsbestemmel-

sen dersom en tilbyder av en strømmetjeneste systematisk fremmer lydbøker i eksemplarsalg fra eierforlaget i større grad enn fra andre forlag.

Som følge av forslaget om å utvide bestemmelsens anvendelsesområde fra å omfatte avtaler mellom utgiver og forhandler til også å omfatte gjennomføring av pliktene etter loven, foreslår departementet at ikke-diskrimineringsbestemmelsen reguleres i en egen paragraf, se forslaget § 11 om forbud mot forskjellsbehandling.

Departementet vil bemerke at ettersom strømming av lydbøker ikke reguleres av lovforslaget, vil heller ikke forbudet mot forskjellsbehandling i forslaget § 11 få anvendelse på denne delen av strømmetjenestenes virksomhet.

16 Innkjøpsrabatt til forhandler (avanseregulering)

16.1 Gjeldende rett

Det foreligger ingen regulering av rabatt mellom utgiver og forhandler i gjeldende forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10. I punkt 4.1 i gjeldende bokavtale er det fastsatt at salgsbetingelser mellom det enkelte forlag og den enkelte bokhandel avtales individuelt. Det fremgår videre at ved forhandlinger om innkjøpsavtaler skal bokavtalens formål legges til grunn. Innkjøpsavtalene skal bidra til å fremme effektivitet, samtidig som det skal tas hensyn til mindre aktørers bidrag til spredning og mangfold av bøker. Skal det ytes midler til markedssamarbeid, skal disse inneholde gjensidige tiltak som er målbare.

16.2 Høringen

Departementet ba i høringsnotatet om høringsinstansenes synspunkt på om det bør innføres en avanseregulering i loven, og hvordan den nærmere innretningen på en slik regulering eventuelt bør være.

Målet med en regulering av avanse er å sikre at en forholdsmessig andel av inntektene fra boksalg blir holdt i produksjonsleddet, og dermed legge til rette for at det skapes og gis ut et mangfold av litteratur. Departementet foreslo en avanseregulering som fastsetter en maksimalsats og en minimumssats for innkjøpsrabatt fra utgiver til forhandler, knyttet til titler som er bundet av fastpris. Innenfor maksimal- og minimumssatsen har utgiver og forhandler individuell forhandlingsfrihet med hensyn til innkjøpsrabatt innenfor de forskjellige utgivelsesområdene og ut fra utgivelsens forutsetninger. For å oppnå den maksimale rabattsatsen bør det forutsettes at bokhandelen yter noe ekstra med hensyn til formidlingen av utgivelsen, som for eksempel god eksponering, lav returrett og bestillingsrutiner som er effektivitetsfremmende.

Ved en avanseregulering i bokloven foreslo departementet at satsene for innkjøpsrabatten fra utgiver til forhandler fastsettes i forskrift. Dette vil gjøre det mulig å justere de fastsatte satsene for-

holdsvis enkelt dersom utviklingen i bransjen skulle tilsi det.

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

16.3 Høringsinstansenes syn

Blant de høringsinstansene som uttaler seg, er det delte syn på hvorvidt det bør innføres en regulering av avanse i loven.

Forslaget får støtte fra *BoldBooks AS, Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO), Memo forlag AS, Skald forlag AS, No Comprendo Press, Spartacus Forlag AS, Den norske Forleggerforening, Ås kommune, Vestby kommune, Bergen kommune, Nesodden kommune, TSL Analytics, Forfatterforbundet og Biblioteksentralen SA.*

Den norske Forleggerforening mener avanseregulering er et hensiktsmessig regulatorisk grep. De tre største medlemsforlagene i foreningen støtter imidlertid ikke dette synet.

Den norske Forleggerforening viser til at undersøkelser om marginene i bokbransjen illustrerer at marginene ved salg av fastprisbøker for ulike bokgrupper over tid og frem til og med 2020, har flyttet seg fra forlag til bokhandel. Bokhandlens innkjøpsrabatter har økt for alle undersøkte bokgrupper unntatt én, og økningen er størst for skjønnlitteratur og sakprosa.

I lys av dette uttaler *Den norske Forleggerforening* følgende:

«(...) en avanseregulering er nødvendig for å gi mer forutsigbare og stabile inntekter for forfattere og forlag. Norske bokhandler har høy markedskonsentrasjon og derigjennom vesentlig markedsrett 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 overordnede formål: Et mangfold av bøker sikres gjennom en stor bredde av utgivere. En slik ordning kan også styrke forlagenes mulighet til å videreføre krysssubsidieringen av smale titler, debutanter og kostnads- og tidskrevende verk.»

Den norske Forleggerforening peker også på at frie forhandlinger om satsen for innkjøpsrabatt ikke nødvendigvis vil komme sluttbruker til gode i et fastprissystem, og at en konsekvens av svakere inntjening for forlaget like gjerne kan bli at dette kompenseres ved en sterkere prisøkning til sluttbruker enn ellers nødvendig.

Blant forfatterorganisasjonene uttaler *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)* og *Forfatterforbundet* seg positivt til en regulering av avanse.

Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO) uttaler følgende:

«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 bokhandlerrabatten 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.»

Forfatterforbundet viser til at høye rabatter til bokhandlerleddet vil påvirke beregningsgrunnlaget for royalty dersom nye normalkontrakter skulle ta utgangspunkt i forlagenes inntekt ved salg av en

bok. Særlig da vil høye rabatter til bokhandlerleddet innvirke på økonomien til dem som skaper bøkene som selges. *Forfatterforbundet* ønsker at departementet åpner for muligheten til å innføre avanseregulering, med en maksimal- og minimumssats slik departementet foreslår i høringsnotatet. De uttaler videre at dette bør reguleres i forskrift slik at muligheten til å justere seg inn senere, ikke krever en lovendring, og at en slik regulering ikke nødvendigvis bør være lik i de ulike delmarkedene.

TSL Analytics viser til praksisen i andre europeiske land med boklov, og anser det som hensiktsmessig at loven regulerer avanse. Det vises til at avanseregulering er noe som stort sett ikke er eksplisitt regulert i europeiske boklover, men at det finnes formuleringer i forskrifter eller underliggende avtaler om at det ikke skal diskrimineres mellom større og mindre aktører, for eksempel kjeder og forlagskonserner, uavhengige bokhandler og småforlag. Videre vises det til at det i Tyskland er en ikke-formalisert forventning om at rabatter til bokhandel er på maksimum 50 prosent, mens i Frankrike er det fremhevet at kvalitative kriterier også skal kunne gi gunstige kjøps- og leveringsbetingelser, varierende mellom 25 prosent og 40 prosent av bokas utsalgspris.

Memo forlag AS støtter innføring av avanseregulering i loven. De uttaler i sitt høringssvar at de er blant de forlag som gjerne skulle satt prisene på sine utgivelser lavere, men som følge av høye rabatter til bokhandlerleddet, i tillegg til krav om fraktfri levering, retur, bonusordninger og markedsstøtte, er marginene svært presset. Videre uttales det at bokloven må legge til rette for å beskytte de små og mellomstore forlagene, ikke minst hva angår innkjøpsmakten hos forhandlerleddet, særlig de to store kjedene.

Den norske Bokhandlerforening, Fri Bokhandel SA, H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) AS, Pax forlag og Dreyers forlag, Akademika AS og Konkurransetilsynet støtter ikke innføring av avanseregulering i loven.

Den norske Bokhandlerforening advarer mot å innføre reguleringer i forhandlinger mellom forhandler og utgiver, og uttaler blant annet følgende:

«Det er ingenting som tilsier at vertikal integrasjon utgjør et reelt problem i dagens marked. Norge har et velutviklet bokhandlernet og en rik flora av forlag hvor bøkene når ut til leserne. Utgangspunktet for at departementet vurderer avanseregulering er, slik vi forstår det, faren for mulige uheldige konkurransevri-

dende effekter av vertikal integrasjon. Bokhandlerforeningen er sterkt imot å innføre en avanseregulering som et «føre-var-tiltak» for å løse et problem man ikke vet finnes, med et virkemiddel man ikke kjenner effekten av. En inngrepende detaljregulering som avanseregulering, begrenser bransjens muligheter til å selv finne effektive og bærekraftige løsninger i et marked som er i stadig endring, og svekker derigjennom bokens evne til å konkurrere med andre tjenester og produkter. Vi mener avanseregulering vil gi motsatt effekt av hva som er formålet med loven.»

H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) AS mener at en regulering av avanse vil redusere bokhandlernes evne til å satse på hele bredden av litteratur. Det pekes på at en avanseregulering med et nivå som er under dagens, vil tvinge bokhandlene til å finne tiltak som kompenserer for avviket mellom gammelt og nytt rabattnivå. Ettersom de ikke kan gjøre dette gjennom prisøkninger til forbrukerne, må en reduksjon i rabattnivået dekkes inn gjennom andre virkemidler. Dette vil tvinge forhandlerne til å prioritere mer lønnsomme bestselgere fremfor bredde, og ved å øke andel andre varer på bekostning av bøker. Denne utviklingen vil være uheldig og ikke i tråd med lovens formål.

Konkurransetilsynet mener at avansen ikke bør reguleres i loven, og uttaler følgende:

«Forhandlinger mellom forlag og bokhandler bør skje uten noen reguleringer, slik det er vanlig i andre bransjer. Dessuten vil det for forlaget, dersom det skulle beholde en større andel av inntektene, ikke foreligge noen forpliktelser til å benytte disse inntektene til å utgi flere titler eller mer bredde i utvalget. Det er dermed en fare for at formålet med reguleringen av avansen ikke vil bli oppnådd.»

Advokatforeningen viser til departementets uttalelse i høringsnotatet om at formålet med en eventuell avanseregulering primært er å sikre likebehandling mellom aktørene i bokmarkedet, og at skjevheten mellom forlag som eier bokhandel og forlag som ikke gjør det, vil kunne medføre en uheldig konkurransevridning i et ellers velfungerende marked. *Advokatforeningen* mener i lys av dette at formålet med reguleringen synes å være konkurransepolitisk heller enn litteratur- og kulturpolitisk begrunnet, og mener man bør være varsom med å gjøre ytterligere inngrep i partenes avtalefrihet. Det pekes også på at en slik regulering ytterligere vil uthule konkurranselovens for-

bud mot konkurransebegrensende samarbeid, og at innføring av en slik ny type regulering bør utredes grundigere før den eventuelt vedtas.

16.4 Departementets vurderinger

16.4.1 Generelt om avanseregulering

Departementet foreslår å regulere innkjøpsrabatten fra utgiver til forhandler (avanseregulering). Utviklingen mot stadig mer vertikal integrasjon i bokbransjen gjør at det er et økende press på rabattnivået mellom forlag og bokhandel. Særlig små og mellomstore aktører er utsatt. Begge de to store bokhandelkjedene er helt eller delvis forlagseide. Kombinasjonen av markedsrett og denne vertikale integrasjonen, gjør at fordelingen av avanse vil ha andre økonomiske konsekvenser for eierforlagene enn for forlag som ikke eier bokhandel. Forlag som har inntjening både på utgiver- og forhandlersiden vil ikke bli rammet av økte rabatter til bokhandlene på samme måte som forlag som utelukkende opererer som utgivere. Videre har sentraliseringen i forhandlerleddet resultert i at det i dag bare er to store bokhandelkjeder igjen, Norli og ARK. Disse kontrollerer til sammen 61 prosent av bokhandlene i Norge og to tredeler av omsetningen i allmenmarkedet ifølge Menon Economics' utredning fra 2021 om unntaket fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker. Flere akademiske bokhandler er samlet i kjeden Akademika, andre samarbeider med Akademika, mens de resterende bokhandlene er organisert i sammenslutningen av frie bokhandlere. Avgjørelser i det sentrale innkjøpsleddet i de to store kjedene får altså stadig større betydning, noe som svekker utgivers forhandlingsposisjon. Basert på innspill fra Menon Economics og Den norske Forleggerforening, er departementet videre av den oppfatning at bokhandlernes rabatter, altså andelen av omsetningen som tilfaller bokhandelleddet, har økt innen allmenmarkedet for innbundet skjønnlitteratur, innbundet sakprosa og pocketbøker.

Samlet sett vurderer departementet at avanseregulering er et egnet og nødvendig tiltak for å sikre et mangfold av aktører på utgiversiden, som vil bidra til at det produseres en mangfoldig litteratur som sprer seg over ulike sjangre og med ulike nedslagsfelt og publikum. Hovedformålet med en regulering av avanse er å sikre at en forholdsvis andel av inntektene fra boksalg blir holdt i produksjonsleddet, og dermed legge til rette for at det skapes og gis ut et mangfold av litteratur.

Som det kommer frem av gjennomgangen av høringsinnspillene ovenfor, får forslaget om regulering av avanse støtte fra flere forfatterorganisasjoner og forlag, særlig de små og mellomstore. Enkelte forfatterorganisasjoner peker på at høye rabatter til bokhandelledet vil innvirke på økonomien til dem som skaper bøkene som selges. *Den norske Forleggerforening* uttaler at avanseregulering er egnet til å utjevne noe av maktubalansen i konkurransen mellom små og mellomstore forlag og store forlag, og maktubalansen mellom disse forlagssegmentene og bokhandler. Det vises videre til at undersøkelser om marginene ved salg av fastprisbøker for ulike bokgrupper over tid og frem til og med 2020, har flyttet seg fra forlag til bokhandel.

Den norske Bokhandlerforening og *H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) AS* viser på den annen side til at en regulering av avanse vil kunne motvirke oppnåelse av lovens formål. *Den norske Bokhandlerforening* er sterkt imot å innføre en avanseregulering som et «føre-var-tiltak» for å løse et problem man ikke vet finnes, med et virkemiddel man ikke kjenner effekten av. Videre mener *Den norske Bokhandlerforening* at en avanseregulering vil begrense bransjens muligheter til å selv finne effektive og bærekraftige løsninger i et marked som er i stadig endring, og vil derigjennom svekke bokas evne til å konkurrere med andre tjenester og produkter. *Den norske Bokhandlerforening* mener derfor at en avanseregulering vil gi motsatt effekt av hva som er formålet med loven. *H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) AS* peker på at en avanseregulering med et nivå som er under dagens, vil tvinge bokhandler til å finne tiltak som kompenserer for avviket mellom gammelt og nytt rabattak. Dette vil kunne tvinge forhandlere til å prioritere mer lønnsomme bestselgere fremfor bredde, og ved å øke andel av andre varer på bekostning av bøker.

Disse høringsinstansenes bekymring for at bortfall av muligheten til å forhandle frem frie rabattavtaler ved store innkjøp av bøker, kan virke mot lovens formål, kan etter departementets vurdering aktualiseres dersom avansereguleringen settes på et nivå som er under dagens rabattsatser. Bokhandler kan bli mer restriktive med å ta inn store opplag av bøker de ikke er helt trygge på at vil selge, og i stedet vil forlag bli påført en større kostnad som følge av frakt av ett og ett eksemplar til bokhandel. Departementet mener derfor at det i vurderingen av fastsettelsen av størrelsen på den øvre rabattsatsen, må tas hensyn til dagens rabattsats. Samtidig vil departementet bemerke at bokhandelens avanse på bøker i fastpris, vil øke som

en følge av forslaget om å fjerne muligheten til å gi en generell sluttkunderabatt på 12,5 prosent.

16.4.2 Nærmere om avansereguleringens innretning

Departementet foreslår at det i § 12 i loven innføres en avanseregulering som fastsetter en maksimumssats og en minimumssats for innkjøpsrabatt fra utgiver til forhandler, knyttet til papirbøker som er bundet av fastpris, herunder heftede eller innbundne bøker.

I høringsrunden peker *Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO)* på at en avanseregulering ikke nødvendigvis bør være lik i de ulike delmarkedene, og viser til at det er grunn til å tro at det per i dag er stor forskjell i gjennomsnittlig rabatt fra forhandler til utgiver i markedet for henholdsvis fagbøker og lærebøker og sakprosa, og at det kan være gode grunner til at det skal være slik. *Den norske Forleggerforening* viser i sitt høringsinnspill til at avanse for fag- og lærebøker må kunne forhandles fritt, da rabattnivået for fag- og lærebøker ligger vesentlig lavere enn det gjennomsnittlige rabattnivået i allmenntil markedet.

Departementet deler nevnte høringsinstansers synspunkter, og foreslår derfor at fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning ikke omfattes av forslaget § 12. Selv om forskjellen mellom sakprosa, fagbøker og lærebøker vil kunne være utydelige og bruksområdet og lesergrupper dels overlappende, er departementet kjent med at utgiverne har et system for å operasjonalisere de ulike typene utgivelser. I dag er fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning skilt ut i det som heter bokgruppe 2.

Departementet foreslår at satsene for innkjøpsrabatten fra utgiver til forhandler fastsettes i forskrift. Dette vil gjøre det mulig å justere de fastsatte satsene raskt dersom utviklingen i bransjen skulle tilsi det. Innenfor maksimal- og minimumssatsen har utgiver og forhandler individuell forhandlingsfrihet med hensyn til innkjøpsrabatt innenfor de forskjellige utgivelsesområdene og ut fra utgivelsens forutsetninger. For å oppnå den maksimale rabattsatsen må det forutsettes at bokhandelen yter noe ekstra med hensyn til formidlingen av utgivelsen, som for eksempel god eksponering, lav returrett og bestillingsrutiner som er effektivitetsfremmende.

Departementet foreslår at det i tillegg til den avtalte rabatten skal være tillatt å inngå avtaler om salgsfremmende tiltak for bøker som faller innenfor bestemmelsens virkeområde, så lenge tilta-

kene bidrar til å oppnå lovens formål og er målbare. Dette vil ha en konkurransefremmende effekt, ettersom forlaget får mulighet til å inngå avtaler om markedsføringstiltak, eksempelvis særskilte markedsføringskampanjer eller betaling for hylleplassering.

I en situasjon hvor forhandlingsmakten er ulikt fordelt mellom utgiver- og forhandlersiden, vil en maksimal rabattsats kunne omgås gjennom krav til uspesifisert eller generell markedsstøtte, som forlag opplever at de må akseptere for å få adgang til å omsette gjennom de store kjedene.

Forslaget til avanseregulering åpner derfor ikke for generell markedsstøtte. Markedsstøtten må, som nevnt over, være målbar og bidra til å oppnå lovens formål.

Rabatter i tilknytning til litteraturabonnemene gjelder uavhengig av de fastsatte rabattsatsene.

Departementet opprettholder forslaget om å fastsette en forskriftshjemmel som åpner for å gi en eventuell avanseregulering anvendelse for innkjøp av e-bøker og digitale lydbøker.

17 Håndheving av loven

17.1 Gjeldende rett

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

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

17.2 Høringen

Departementet vurderte i høringen om det burde opprettes et tvisteløsningsorgan, men foreslo ikke å opprette et slikt organ i offentlig regi.

Departementet foreslo heller ikke å etablere et eget tilsynsorgan for å føre tilsyn med etterlevelse av loven eller å gi hjemmel til å ilegge offentligrettslige sanksjoner eller sanksjoner ved brudd på loven.

17.3 Høringsinstansenes syn

Det er kun et fåtall av høringsinstansene som har uttalt seg om behovet for tilsyns- eller tvisteløsningsorgan med kompetanse til å behandle brudd på boklovens bestemmelser.

Den norske Bokhandlerforening, Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO) og Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon støtter at det ikke opprettes et særlig tvisteløsningsorgan nå og at behovet for dette kan vurderes på sikt. *Grafill – Norsk organisasjon for visuell kommunikasjon* viser til at flere av forholdene

som er regulert i lovforslaget ikke nødvendigvis er best egnet til løsning i domstolsapparatet.

Den norske Forleggerforening mener det er et sterkt behov for et tvisteløsningsorgan og viser til at dette vil være særlig viktig for at mindre aktører skal ha en reell adgang til å klage på brudd på lovens bestemmelser. Høringsinstansen peker på to alternative løsninger for et tvisteløsningsorgan, enten et tilsyns- eller tvisteløsningsorgan med vedtakskompetanse, eller en nemnd med rådgivende kompetanse. Høringsinstansen viser også til at det finnes tvisteløsningsorganer på andre områder, for eksempel Brukerklagenemnda for elektronisk kommunikasjon.

Ingen høringsinstanser har kommentert behovet for offentligrettslige sanksjoner eller sanksjoner ved brudd på loven.

17.4 Departementets vurderinger

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

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

Et tvisteløsningsorgan som kan avgjøre tvister med bindende virkning for partene, kan gi aktørene i bransjen en lavere terskel for å få vurdert om bokloven er overholdt i en tvist. Et tvisteløsningsorgan kan dermed bidra til å styrke særlig de små aktørene i bransjen, da de mindre aktørene kan ha en høyere terskel for å anlegge sak for domstolene. Et tvisteløsningsorgan vil også trolig kunne konkludere i en sak raskere enn domstolene, da det kan ta lang tid før en sak kommer opp for tingretten. Videre er prosesser i domstolsapparatet ofte kostbare for partene, selv om det er grunn til å tro at enkelte tvister knyttet til boklovens regler vil kunne avgjøres etter reglene om småkravprosess i tvisteloven.

Departementet vurderer at det er et selvstendig argument at privatrettslige konflikter mellom profesjonelle parter oftest løses gjennom Forliksrådet eller domstolsapparatet for øvrig, selv om det finnes eksempler på tvisteløsningsorganer opprettet i regelverk som har som formål å bidra til å løse privatrettslige konflikter. Departementet viser imidlertid til at disse organene oftest er opprettet for å beskytte forbrukerne og ikke primært for å løse konflikter mellom profesjonelle parter.

Videre vil det også være kostnader forbundet med å etablere et tvisteløsningsorgan som enten må dekkes av aktørene i bransjen eller av staten. Departementet har ikke utredet nærmere mulige kostnader forbundet med et eventuelt tvisteløsningsorgan.

Departementet er videre usikker på behovet for og nytten av et eventuelt tvisteløsningsorgan med en rådgivende funksjon. Et rådgivende organ kan ikke gi uttalelser som binder partene. En part som ønsker det, vil dermed likevel kunne bringe en sak inn for domstolene dersom parten ikke er enig i nemndas vurdering. Et rådgivende organ kan dermed medføre både ekstra kostnader og ekstra administrativt arbeid for en part, uten at en pågående tvist finner en bindende løsning.

Departementet holder fast ved at det vil være hensiktsmessig å la bokloven virke i noe tid før det eventuelt tas stilling til om det er behov for et eget tvisteløsningsorgan i tilknytning til loven, slik også enkelte av høringsinstansene tar til orde for. Departementet foreslår derfor ikke å opprette et særskilt tvisteløsningsorgan på nåværende tidspunkt, men vil vurdere behovet på sikt i samråd med bransjen.

18 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

Lovforslaget er i stor grad en videreføring av bestemmelsene i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10, som er fulgt opp i gjeldende bokavtale inngått mellom Den norske Forleggerforening og Den norske Bokhandlerforening. For forlag og bokhandler som i dag står utenfor bokavtalen, vil lovens bestemmelser om obligatorisk fastpris og skaffe- og leveringsplikt medføre noen økonomiske og administrative konsekvenser.

Forlag utenfor bokavtalen sto i 2020 for om lag 16 prosent av forlagenes omsetning (beregnet utsalgspris). Det er allerede flere av disse forlagene som i dag følger prinsippene i bokavtalen. Kun en avgrenset andel av bøkene i bokhandelen vil til enhver tid være underlagt fastpris, og virkningene av at boklovens bestemmelser blir obligatoriske vil derfor være begrensede. Ifølge Den norske Bokhandlerforening har 30 prosent av bøkene som selges i bokhandelen, fastpris. Øvrige bøker er ikke bundet til fastpris, hvilket betyr at leseren vil kunne finne en bredde av bøker, gode tilbud og bøker i alle prisklasser i bokhandelen.

For forbrukerne vil overgang fra forskriftsunntak til boklov sikre et fortsatt mangfold av og lik tilgang til litteratur i hele landet, men loven kan i noen tilfeller gi økte priser. Likevel viser utredninger at i land med fastpris er det jevnere prisnivå mellom bestselgere og smalere litteratur enn i land med fripris. Det er ikke grunnlag for å si at gjennomsnittsprisene blir høyere med fastpris; en studie i regi av den tyske foreningen for forleggere og bokhandler fra 2019 viser det motsatte, se punkt 8.4.1. Gjeldende forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 og bokavtale har ikke ført til en høy prisvekst på bøker i Norge de siste årene, sammenlignet med andre varer.

Departementet foreslår at alle formater som gis ut av en bok, får like lang fastprisperiode. Det betyr at noen formater får en lengre fastprisperiode enn i dag, andre kortere. Fastpris vil gi forbrukerne mangfold og bredde i litteraturen og bransjeøkonomien bedre beskyttelse. Rullerende fastpris innebærer at bøker går over i fripris gjennom hele året. En rullerende fastprisperiode på

tolv måneder per format gir fleksibilitet og dynamikk for forlagene, og mulighet for økt konkurranse. Det blir økt mulighet for versjonsprising, og utgiver får maksimert inntjening fra hvert format.

Å omfatte fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning i lovens virkeområde, vil gi forutsigbare rammevilkår for fagbokforfattere og bidra til at bokhandler på store og små studiesteder fortsatt kan eksistere. Når disse bøkene er omfattet av fastprisordningen, vil ikke prisen på nye bøker styres av geografi eller antall studenter. Forslaget vil dermed opprettholde studentenes tilgang til lærebøker i små og store fag og bokhandler over hele landet. Lovforslaget åpner for å gi rabatter ved samtidig salg av ulike formater av samme bok i fastprisperioden, som vil legge til rette for utvikling av nye forretningsmodeller for utgiver og forhandler. Det vil si at studenter kan kjøpe eksempelvis papirbok og e-bok samlet til rabattert pris i fastprisperioden.

Departementet foreslår å videreføre adgangen til å gi kvantumsrabatt til sluttkunde på bøker i fastprisperioden. Kvantumsrabatter er særlig viktig for gave- og bedriftsmarkedet der det omsettes større kvanta. Rabatter til bibliotek foreslås også videreført. Det gir bibliotekene mulighet til å få rabatt på innkjøp av bøker som har fastpris. Dette vil bidra til økt innkjøp til bibliotekene og følgelig et bedre utvalg.

Bortfall av forhandlers rett til å gi inntil 12,5 prosent rabatt på bøker kan medføre en prisøkning for forbrukerne. Dette gjelder primært for kunder som kjøper papirbøker via netthandel, eller i store bokhandler i byene. Det antas at utgiverne har mulighet til å kompensere for dette gjennom egen prissetting.

Det foreslås videre å lovfeste muligheten til å inngå samarbeid om normalkontrakter. Kontraktene ivaretar både økonomiske forhold og andre forhold som forlagene forplikter seg til. Når royaltien kan beregnes ut fra en gitt fastpris over en gitt periode, gir dette forfatterne en forutsigbarhet med hensyn til inntjening. Normalkontraktene vil også kunne ha en effektivitetsgevinst ved at det er

ressursbesparende at standardvilkår forhandles fram av organisasjonene og ikke av enkeltaktører.

Departementet foreslår å lovfeste ordningen i bokavtalen hvor forlag har plikt til å levere tilgjengelige bøker til bokhandel, og bokhandlene har plikt til å skaffe bøker på direkte bestilling fra sluttkunde, såkalt skaffe- og leveringplikt. Skaffe- og leveringsplikten har sikret at alle kunder i Norge har hatt tilgang til samtlige bøker utgitt av norske forlag. Litteraturabonnementene sikrer forlagene automatisk spredning av nye utgivelser til bokhandlene, og bokhandlene får rabatter som del av ordningen. På denne måten bidrar litteraturabonnementene til at det lønner seg økonomisk å tilgjengeliggjøre litterær bredde.

Samarbeid om felles salgsperioder foreslås også videreført i bokloven. Disse bestemmelsene vil ikke ha andre økonomiske og administrative konsekvenser enn det som følger av gjeldende forskrift. Loven viderefører muligheten for aktørene til å samarbeide om standardbetingelser for betaling, frakt og levering. Videre gis departementet hjemmel til å fastsette forskrift om fravikelige betalings-, frakt- og leveringsbetingelser som i dag er fastsatt gjennom et samarbeid mellom partene i bokavtalen. Økonomiske konsekvenser av dette vil redegjøres for i forbindelse med forskriften.

Departementet foreslår videre å innføre en plikt for tilbydere av digitale abonnementstjenester til å tilby eksemplarsalg av alle tilgjengelige lydbokutgivelser. Innføring av eksemplarsalg av lydbøker i strømmetjenester vil generere økte inn-

tekter til forlag og forfatter og bedre tilgjengelighet for forbruker i fastprisperioden. Å etablere eksemplarsalg av lydbøker på strømmetjenestenes plattformer vil imidlertid medføre en viss investeringskostnad og tilpasning for tilbyderne. Noen aktører har i høringen spilt inn at et pålegg om eksemplarsalg vil medføre økonomiske og tekniske utfordringer. Basert på departementets dialog med bransjeaktører vurderes det imidlertid som gjennomførbart å etablere en slik tjeneste. Departementet vil legge opp til en overgangsperiode slik at strømmetjenestene vil kunne etablere eksemplarsalg av lydbøker.

Konsekvenser av å innføre avanseregulering for utgivere og forhandlere vil være avhengig av hvilke satser som settes. Hensikten er at satsene skal ivareta balanserte og gode vilkår for både utgivere og forhandlere. Satsene fastsettes i forskrift, blant annet fordi de skal kunne justeres relativt raskt dersom behovet i markedet tilsier det. Avanseregulering vil legge til rette for at forlag sikres økonomisk spillerom til å satse på et mangfold av forfattere og bøker. Samtidig vil forslaget kunne gi begrensninger for bokhandlenes mulighet til å få enda større rabatter fra forlagene enn i dag. Avanseregulering må sees i sammenheng med at lovforslaget ikke viderefører gjeldende rabattmulighet på 12,5 prosent fra bokhandel til sluttkunde, noe som medfører at bokhandlene kan få mer inntekter per bok.

Forslaget vil ha få konsekvenser for offentlige myndigheter, da det ikke foreslås å etablere et offentlig tilsynsorgan eller et tvisteløsningsorgan.

19 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1

Formålsbestemmelsen i § 1 angir formålene bak loven.

Første ledd fastslår at lovens primære formål er å legge til rette for bredde, mangfold og kvalitet i litteraturen som gis ut i Norge, og at innbyggerne har god tilgang til litteraturen. Med «tilgang» menes i denne sammenhengen at innbyggerne skal ha god mulighet til å få kjøpt bøker i fysisk bokhandel over hele landet og på internett.

Andre ledd fastslår at loven også skal ivareta interessene til forfattere, oversettere, visuelle kunstnere og lesere. Loven skal bidra til et mangfold av aktører i bokbransjen, både små og store aktører. Loven skal dessuten bidra til å fremme ytringsfrihet og kultur- og kunnskapsformidling, og styrke skriftkulturen for bokmål, nynorsk, de samiske språkene og de nasjonale minoritets-språkene.

For øvrig vises det til de alminnelige merkna-dene til forslaget i punkt 4.4.

Til § 2

Paragrafen definerer sentrale begreper i loven.

Bokstav a definerer begrepet «bok». Bokdefinisjonen omfatter enhver utgivelse med ISBN-nummer innenfor lovens virkeområde, som tilgjengeliggjøres for publikum uavhengig av publiseringsformat, for eksempel ulike formater av en papirbok, uavhengig av innbinding, en e-bok eller en innlest parallellutgave av papirbok eller e-bok (lydbok).

ISBN (International Standard Book Number) er et system for identifisering av bøker beregnet for kommersiell bruk. I ISBN-systemet har hver boktittel en egen unik ISBN-kode for hver variasjon, for eksempel innbundet utgave, pocketbok, e-bok eller lydbok, eller utgave av boka.

Bokdefinisjonen harmoniserer med definisjonen av bøker i merverdiavgiftsloven. Omsetning av bøker er fritatt for merverdiavgift i siste omsetningsledd. Fritaket gjelder tilsvarende for parallell-utgaver av bøker utgitt som lydbøker eller elektroniske bøker, jf. merverdiavgiftsloven § 6-4 første

ledd. Bøker er nærmere definert i merverdiavgiftsloven § 6-4-1 og er avgrenset til publikasjoner som ikke er aviser eller tidsskrift. I vurderingen av hvilke publikasjoner som vil være omfattet av bokdefinisjonen, vil det derfor være hensiktsmessig å se hen til eksisterende tolkningspraksis etter merverdiavgiftsloven og tilhørende forskrift. Eksempelvis vil barnebøker og tegneserier i bokform anses som bøker i boklovens forstand. Samlinger av bildetrykk eller lignende, der sidene er uten tekst eller bare angir stedsnavn, personnavn, betegnelser eller korte instruksjoner, vil imidlertid ikke være omfattet av bokdefinisjonen. Tilsvarende gjelder dersom teksten i hovedsak innskrenker seg til kortfattede beskrivelser av bilder eller fotografier.

Etter bestemmelsens ordlyd anses en lydbok for å være «en innlest parallellutgave av en papirbok eller e-bok». Dette innebærer en avgrensning mot radioprodukter som podkast, samt enhver utgivelse som kun foreligger i lydformat. Videre vil rekkefølgen på utgivelsesformatene av en bok, altså at en innlest utgave av en bok utgis på et tidligere tidspunkt enn utgivelse av papir- eller e-bok-utgaven av samme bok, ikke medføre at lydboka faller utenfor bokdefinisjonen. «Parallellutgave» viser i denne sammenheng altså til parallelt innhold og ikke nødvendigvis parallell tid. I en situasjon der utgiver utgir en innlest utgave av en bok som førsteformat, men har planlagt en senere utgivelse av boka i tekstformat, vil lydboka anses for å være en «bok» etter bokdefinisjonen.

Bokstav b definerer begrepet «utgiver». Dette omfatter enhver fysisk eller juridisk person som utgir bøker, som blant annet tradisjonelle forlag og selvpublisister.

Bokstav c definerer begrepet «forhandler». Begrepet forhandler omfatter fysiske bokhandler og nettbokhandler som omsetter papirbøker, e-bøker eller lydbøker til sluttkunde. Begrepet omfatter også andre virksomheter som omsetter bøker, for eksempel supermarkeder, kiosker, bensinstasjoner og alle andre steder det selges bøker, både fysisk og på internett. Videre vil tjenestetilbydere som tilbyr strømming av bøker, også være omfattet.

Bokstav d definerer begrepet «sluttkunde». Dette vil i hovedsak være personer som kjøper bøker enkeltvis hos en forhandler eller personer som tegner abonnement på abonnements tjenester, men også enkelte storkunder som bibliotek, lag, foreninger og organisasjoner som kjøper inn større opplag, så lenge det ikke er for videre salg.

Bokstav e definerer begrepet «fastpris». Med «fastpris» menes en bindende utsalgspris til sluttkunde på en bok. Fastprisen skal gjelde i en konkret periode (fastprisperioden). Som følge av at fastprisen skal være bindende i en konkret periode, vil det ikke være tillatt å endre fastprisen i løpet av fastprisperioden, med unntak av retting av tekniske eller manuelle feil.

For øvrig vises det til de alminnelige merkna- dene til forslaget i punkt 5.4.

Til § 3

Første ledd slår fast at loven gjelder for omsetning av bøker på bokmål, nynorsk, samiske språk eller et av de nasjonale minoritetsspråkene kvensk, romani og romanes. For å falle inn under lovens virkeområde må bøkene være utgitt av norsk utgi- ver for salg gjennom norsk forhandler. Med norsk utgiver og norsk forhandler menes det at forhand- ler og utgiver er registrert i og har forretnings- sted i Norge. Utenlandske aktører kan selge bøker direkte til norske slutt kunder uten å være omfattet av bokloven. Loven er ikke til hinder for at internasjonale aktører etablerer seg på det nor- ske markedet, men de vil ikke være omfattet av lovens bestemmelser dersom de ikke er registrert eller har forretningssted i Norge. Loven vil ikke gjelde for samarbeid om omsetning av bøker som er i strid med EØS-avtalen artikkel 53.

Andre ledd presiserer at loven ikke gjelder ved salg til sluttkunde i en annen stat. Norske forhand- lere som selger bøker til slutt kunder i andre stater, vil dermed ikke være omfattet av lovens bestem- melser når det gjelder slike salg.

Tredje ledd slår fast at loven gjelder på Sval- bard.

Fjerde ledd sier at loven gjelder for omsetning av skjønnlitteratur, sakprosa, lærebøker for høy- ere utdanning og fagbøker for profesjonsmarke- det, uansett publiseringsformat. Denne avgrens- ningen tilsvarende avgrensningen i gjeldende for- skrift om unntak fra konkurranseloven § 10. Lære- bøker til høyere yrkesfaglig utdanning faller også inn under lovens virkeområde. Bøker som inne- holder illustrasjoner er omfattet så lenge de faller inn under bokdefinisjonen i § 2 bokstav a, som

harmoniserer med bokdefinisjonen i merverdiav- giftsloven med forskrift.

Femte ledd slår fast av loven ikke gjelder lære- bøker til grunnskolen og videregående skole, og heller ikke for omsetning av brukte bøker. Disse bøkene er også unntatt fra gjeldende forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10.

Sjette ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om at lovens bestemmelser om fastpris, skaffe-, tilbuds- og leveringsplikt og forbud mot forskjellsbehandling i §§ 5, 6, 7 og 11 helt eller del- vis ikke skal gjelde for utgivere og forhandlere dersom bestemmelsene får urimelig store nega- tive konsekvenser for disse aktørene. Det kan blant annet tenkes å foreligge urimelig store nega- tive konsekvenser dersom en selvpublisist etable- rer et enkeltmannsforetak for utgivelse og salg av egen bok, og dermed samtidig pålegges skaffe- og leveringsplikt for alle bøker som utgis av en norsk utgiver.

For øvrig vises det til de alminnelige merkna- dene til forslaget i punkt 6.4.

Til § 4

Paragrafen lovfester gjeldende adgang i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 til å samar- beide om standardkontrakter, som i bokbransjen omtales som normalkontrakter. Samarbeidet kan gjelde for det som er omfattet av lovens definisjon av bok, jf. § 2 første ledd bokstav a, og som faller inn under lovens virkeområde jf. § 3.

Det er representanter for forfattere, illustratø- rer og oversettere som kan samarbeide med utgi- vere eller representanter for utgivere om slike normalkontrakter. Samarbeidet kan foregå både vertikalt og horisontalt. Illustratører skal i denne sammenheng tolkes vidt, og kan blant annet også inkludere bokdesignere, billedkunstnere, grafi- kere og tegneserieforfattere. Det sentrale vil være om illustratøren har bidratt til den visuelle opple- velsen av boka. Fotografer skal imidlertid ikke omfattes av begrepet illustratører.

Bestemmelsen pålegger ikke at normalkon- trakter må fremforhandles, den gir kun en adgang til å samarbeide om slike kontrakter. Bestemmel- sen pålegger heller ikke bruk av normalkontrakt i de tilfellene en slik kontrakt er fremforhandlet.

For øvrig vises det til de alminnelige merkna- dene til forslaget i punkt 7.4.

Til § 5

Bestemmelsen lovfester rammene for fastprisord- ningen.

Første ledd slår fast at utgiver skal sette en fastpris for salg til sluttkunde for hvert publiseringsformat av den enkelte boka. Dette vil gjelde uavhengig av hvilket format av boka som publiseres først, se merknad til § 2 bokstav a ovenfor. Der som lydboka gis ut før den innbundne boka, utløser dette fastprisperiode for lydboka. Når den innbundne boka gis ut, begynner en egen fastprisperiode for dette formatet. Fastprisen gjelder for salg til slutt kunder i fastprisperioden. Fastprisen gjelder for utgivere og forhandlere i tolv måneder for hvert format fra første gang formatet av boka utgis av en norsk utgiver. Fastprisen kan ikke endres i løpet av fastprisperioden, med unntak av retting av åpenbare feil og inkurier. En strategisk endring av prissetting i fastprisperioden vil ikke være tillatt.

Andre ledd sier at utgiveren kan forlenge fastprisperioden inntil sju år for særlig ressurskrevende utgivelser, mot å tilby sine forhandlere full returrett. Utgiver må selv gjøre en vurdering av om utgivelsen er særlig ressurskrevende og om det er grunnlag for forlenget fastpris. Et slikt grunnlag kan være utstrakt bruk av fagkonsulenter i forbindelse med en utgivelse.

Tredje ledd slår fast at e-bøker og digitale lydbøker bare kan omsettes ved eksemplarsalg i fastprisperioden etter første eller andre ledd. Det innebærer at e-bøker og digitale lydbøker ikke kan gjøres tilgjengelige som del av et abonnement i en abonnementstjeneste, for eksempel en strømme-tjeneste, i e-bokas eller lydbokas fastprisperiode.

Fjerde ledd slår fast at departementet kan gi forskrift om at utgiver kan sette en ny fastprisperiode på reelle nyutgivelser av en bok etter at fastprisperioden etter første eller andre ledd er utløpt. For at en nyutgivelse skal kunne utløse fastpris, må det finne sted en vesentlig berikelse eller bearbeiding som gir boka en særegenhet. Det kan være berikelse i form av tekst, språklig bearbeiding, oversettelse eller illustrasjoner. En nyinnlesing av boka vil kunne utløse en ny fastprisperiode. Å endre omslag, innbinding eller gjøre språklige endringer når innholdet ellers er likt, vil ikke regnes som vesentlig berikelse eller bearbeiding. En nyutgivelse som erstatter en eksisterende digital utgave av en tittel, for eksempel at en eldre lydbokinnspilling gis ut på nytt, regnes heller ikke som vesentlig berikelse eller bearbeiding.

Femte ledd slår fast at departementet skal gi forskrift om vilkår for kvantumsrabatter til sluttkunde, rabatter til bibliotek og rabatter ved samtidig salg av ulike formater av samme bok i fast-

prisperioden. Dette er unntak fra regelen i første ledd om at hvert format av en bok skal ha fastpris i tolv måneder. Med kvantumsrabatter menes rabatt ved innkjøp av større opplag. Med rabatter til bibliotek menes at bibliotekene gis rabatt på innkjøp av bøker som har fastpris. Samtidig salg av ulike formater av samme bok i fastprisperioden, såkalt tittelrabatt, muliggjør kjøp av flere formater av samme bok til nedsatt pris i fastprisperioden.

For øvrig vises det til de alminnelige merkna-dene til forslaget i punkt 8.4 og 9.4.2.

Til § 6

Første ledd fastsetter en plikt for forhandler som har omsetning av papirbøker som kjernevirksomhet, til å skaffe papirbøker på forespørsel fra en sluttkunde. Dette innebærer at en forhandler ikke kan nekte å bestille en papirbok når en kunde ønsker en slik bok, så lenge boka er tilgjengelig i en distribusjonstjeneste for salg av bøker. Digitale bøker er ikke omfattet av skaffeplikten etter første ledd. Begrepet «forhandler» er nærmere definert i § 2 bokstav c, og omfatter virksomheter som omsetter bøker til sluttkunde, fysisk eller digitalt. Etter første ledd gjelder skaffeplikten kun for «forhandler som har omsetning av papirbøker som kjernevirksomhet». Dette medfører at for eksempel supermarkeder, dagligvarebutikker og kiosker ikke vil være omfattet.

Andre ledd fastsetter en leveringsplikt for papirbøker og e-bøker for utgiver til forhandler. Med «forhandler» menes enhver virksomhet som omsetter bøker til sluttkunde, fysisk eller digitalt, jf. § 2 bokstav c. Leveringsplikten inntreder ved bestilling fra forhandler, og gjelder for papirbøker og e-bøker som utgiveren «har gjort tilgjengelige i en distribusjonstjeneste». Med tilgjengelige papirbøker og e-bøker menes bøker som utgiveren har rett til å tilby for salg til fysiske bokhandler og nettbokhandler. Begrepet distribusjonstjeneste omfatter enhver tjeneste som tilgjengeliggjør bokutgivelser for salg i markedet, for eksempel Den norske Bokdatabasen som driftes av Bokbasen.

Ettersom leverings- og skaffeplikten er en gjensidig ordning, vil forhandlere som ikke har omsetning av papirbøker som kjernevirksomhet ikke være omfattet av leveringsplikten for papirbøker, og dermed ikke få de rettighetene som en leveringsplikt gir.

For øvrig vises det til de alminnelige merkna-dene til forslaget i punkt 10.4.

Til § 7

Første ledd fastsetter en plikt for forhandlere til å tilby alle lydbokutgivelser som utgivere har gjort tilgjengelige for salg i en distribusjonstjeneste. Etter ordlyden gjelder denne plikten for forhandlere som tilbyr digitale lydbøker. Begrepet «forhandler» er nærmere definert i § 2 bokstav c og omfatter virksomheter som omsetter bøker til sluttkunde, fysisk eller digitalt. Bestemmelsens anvendelsesområde er avgrenset til forhandlere som tilbyr salg av digitale lydbøker til sluttkunde. Dette innebærer at fysiske bokhandler som ikke har etablert et digitalt tilbud for salg av lydbøker, ikke vil være omfattet av tilbudsplikten.

Tilbudsplikten omfatter etter bestemmelsens ordlyd lydbøker som utgivere «har gjort tilgjengelige i en distribusjonstjeneste for salg av bøker». Med tilgjengelige lydbøker menes lydbøker som utgiveren har rett til å tilby for salg til fysiske bokhandler og nettbokhandler. Begrepet distribusjonstjeneste omfatter enhver tjeneste som tilgjengiggjør bokutgivelser for salg i markedet, for eksempel Den norske Bokdatabasen som driftes av Bokbasen.

Andre ledd fastsetter en leveringsplikt for utgivere av digitale lydbøker. Leveringspliktige lydbøker er bøker som utgiver har gjort «tilgjengelige i en distribusjonstjeneste» til eksemplarsalg, se forklaring under første ledd over.

Retten til å motta leveringspliktige bøker gjelder for forhandlere som omsetter digitale lydbøker. Begrepet «forhandler» er nærmere definert i § 2 bokstav c og omfatter virksomheter som omsetter bøker til sluttkunde, fysisk eller digitalt. Bestemmelsens andre ledd er videre avgrenset til å omfatte forhandlere som omsetter digitale lydbøker, herunder nettbokhandler som tilbyr salg av lydbøker og tilbydere av strømmetjenester.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om gjennomføringen av forhandlerne og utgiverne plikter etter første og andre ledd.

For øvrig vises det til de alminnelige merkningene til forslaget i punkt 11.4.

Til § 8

Første ledd gir adgang til å etablere ordninger for litteraturabonnementer, i et samarbeid mellom utgivere. Litteraturabonnemementene skal bidra til å oppnå lovens formål om mangfold og bredde. Utgiverne bør dermed sikre en tittelbredde i litteraturen som inngår i abonnemementene. Ved samarbeid om litteraturabonnementer vil det kunne tas

hensyn til de mindre brukte språkenes bidrag til å oppnå lovens formål om mangfold og bredde.

Andre ledd presiserer at litteraturabonnemementene skal tilbys på like vilkår til alle forhandlere som tegner samme type abonnement. Dette innebærer blant annet at forhandlerne skal få samme rabattsatser og tilbys samme returvilkår.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om rabattsatser og returbetainger. Forskriftshjemmelen kan blant annet benyttes til å regulere rabatten på førsteeksemplarene i litteraturabonnemementene, sortimentsrabatt og vilkår for retur av bøker mottatt i et litteraturabonnement.

For øvrig vises det til de alminnelige merkningene til forslaget i punkt 12.4.

Til § 9

Første ledd gir utgivere og forhandlere rett til å samarbeide om felles salgsperioder. Bestemmelsen lovfester retten etter forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 til å samarbeide om fellesnedsettelse. Endringen av begrepet fellesnedsettelse til felles salgsperioder er en språklig presisering, og er ikke ment å skulle medføre materielle endringer i retten til å inngå slikt samarbeid, sammenlignet med dagens situasjon. Felles salgsperioder kan kun gjennomføres av utgivere og forhandlere i felleskap. Samarbeidet om felles salgsperioder kan bare gjelde for bøker uten fastpris. Den enkelte utgiver fastsetter veiledende utsalgspris på sine bøker i forbindelse med slike salgsperioder, men kan ikke begrense forhandlerne adgang til å sette andre priser.

Andre ledd presiserer at det ikke kan avtales begrensninger i forhandlers adgang til å gjennomføre salg utenfor de avtalte felles salgsperiodene. Det kan heller ikke avtales at felles salgsperioder bare skal foregå i visse kampanjer. Bestemmelsen legger for øvrig ikke begrensninger på innholdet i avtalene som opprettes i forbindelse med felles salgsperioder eller hvordan disse håndheves mellom partene.

For øvrig vises det til de alminnelige merkningene til forslaget i punkt 13.4.

Til § 10

Første ledd gir utgivere og forhandlere rett til å samarbeide om felles standardbetainger for betaling, frakt og levering. Dette lovfester adgangen til slikt samarbeid som følger av gjeldende forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10.

Andre ledd gir hjemmel til å fastsette forskrift om betainger for betaling, frakt og levering. Det

legges til grunn at betingelsene vil følge internasjonale leveringsbetingelser. Forskriften vil kunne inneholde enkelte grunnleggende regler om frakt og levering, for eksempel bestillinger, frakt- og leveringsbetingelser, betalingsbetingelser og betingelser knyttet til retur. Bestemmelsene vil kunne fravikes ved avtale som inngås etter første ledd. Regulering av forhandlernes og utgiverens plikter ved gjennomføringen av skaffe-, tilbuds- og leveringsplikten, jf. §§ 6 og 7, for eksempel hvem som skal bære kostnadene ved gjennomføring av pliktene, vil også kunne reguleres i denne forskriften.

For øvrig vises det til de alminnelige merkningene til forslaget i punkt 14.4.

Til § 11

Paragrafen fastslår at ved gjennomføring av plikter etter bokloven eller avtaler som omfattes av loven, kan ikke utgivere og forhandlere gi hverandre særlig gunstige vilkår basert på eierskap. Dette omfatter tilfeller der en utgiver eier, helt eller delvis, en forhandler. Utgiveren kan i slike tilfeller ikke gi bedre vilkår til forhandlere som utgiveren har eierskap i, enn til andre forhandlere. Samtidig er det ikke tillatt for en forhandler å gi bedre vilkår til en utgiver som helt eller delvis eier forhandleren.

Forbudet mot forskjellsbehandling vil få anvendelse blant annet i forbindelse med forhandlinger om innkjøpsrabatt mellom forhandler og utgiver, samt forhandlinger om andre salgsvilkår. Videre vil det ikke være tillatt for tilbydere av strømnetjenester å forskjellsbehandle utgivere på bakgrunn av eierskap ved oppfyllelsen av tilbudsplikten på eksemplarsalg av lydbøker, jf. § 7. Dette vil gjelde både for tilgang til tjenesten og for eksponering i denne. For eksempel vil det kunne foreligge brudd på forbudet mot forskjellsbehandling dersom en strømnetjeneste systematisk fremmer lydbøker i eksemplarsalg fra egne forlag i større grad enn lydbøker fra andre forlag. Forbudet mot forskjellsbehandling vil også gjelde ved inngåelse av avtaler om samarbeid som loven åpner opp for.

Departementet vil bemerke at ettersom strømming av lydbøker ikke reguleres særskilt av loven, vil heller ikke § 11 få anvendelse på denne delen av strømnetjenestenes virksomhet.

For øvrig vises det til de alminnelige merkningene til forslaget i punkt 15.4.

Til § 12

Første ledd fastslår at det skal fastsettes en maksimumssats og en minimumssats for rabatten som kan gis i forhandling av innkjøpsavtaler mellom utgiver og forhandler. Departementet fastsetter disse satsene i forskrift. Begrepet rabatt brukes som en betegnelse i bokbransjen på avansefordelingen, siden forhandlers innkjøpspris beregnes ut fra den faste videresalgsprisen. Bestemmelsens anvendelsesområde er avgrenset til papirbøker som har fastpris, jf. § 5. Dette er begrunnet i at kostnadsbildet for digitale bøker skiller seg fra kostnadsbildet for papirbøker ved at rabattnivået normalt vil være lavere. For bøker som ikke er i fastpris, vil det være full frihet til å forhandle om innkjøpsrabatter, innenfor de ramme loven setter for øvrig.

Innenfor rammen av satsene skal det foregå reelle forhandlinger, og den maksimale satsen er ikke å fortolke som en minimumsrabatt. Oppnåelse av den høyeste rabattsatsen vil forutsette særlige ytelser med hensyn til god spredning av boka. Slike ytelser kan være stor bredde i innkjøpene samlet sett, god eksponering, begrenset returrett, bestillingsrutiner som tilrettelegger for optimalisert logistikk eller andre salgs- og effektiviserings tiltak.

Andre ledd unntar fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning fra bestemmelsens rekkevidde. Selv om forskjellen mellom sakprosa, fagbøker og lærebøker vil kunne være utydelige og bruksområdet og lesergrupper dels overlappende, er det i dag etablerte systemer for inndeling av ulike kategorier utgivelser i bokbransjen. Disse inndelingene vil legges til grunn for å avgrense hvilke bøker som faller innenfor og utenfor rekkevidden av bestemmelsen. I dag er fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning skilt ut i det som heter bokgruppe 2.

Tredje ledd åpner opp for at utgiver og forhandler kan inngå avtaler om salgsfremmende tiltak, så lenge slike tiltak bidrar til å oppnå lovens formål og er målbare. Med «salgsfremmende tiltak» menes markedsføringsvirkemidler, eksempelvis betaling for hylleplassering av bøker, eller særskilte markedsføringskampanjer. Salgsfremmende tiltak som avtales, må etter bestemmelsens ordlyd være «målbare» og «bidra til å oppfylle lovens formål». Vilkåret om at tiltakene må «bidra til å oppfylle lovens formål», innebærer blant annet at tiltakene må sikre god eksponering eller formidling av bøker. Med «målbare» tiltak menes at det i avtalen må spesifiseres hvilke markedsføringstiltak det

ytes ekstra kostnader for. Bestemmelsen åpner derfor opp for avtaler om spesifikk, men ikke generell markedsstøtte. Dette innebærer et forbud mot avtaler som gir rabatter uten synlige gjentelser, for eksempel annonser på nett, TV-kampanjer eller avisannonsering.

Fjerde ledd fastsetter at rabattsatser for litteraturabonnementene etter § 8 gjelder uavhengig av minimumssatsen og maksimalsatsen etter bestemmelsens første ledd.

Femte ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrift om innkjøpsrabatt for digitale bøker som e-bøker og lydbøker. Det kan blant annet være aktuelt å benytte denne hjemmelen dersom kostnadsbildet for digitale bøker endrer seg og rabattnivået øker.

For øvrig vises det til de alminnelige merkna-dene til forslaget i punkt 16.4.

Til § 13

Paragrafen avklarer forholdet mellom bokloven og konkurranseloven. Innenfor sitt virkeområde skal bokloven gå foran konkurranseloven. Dette innebærer at ved omsetning av bøker som faller inn under virkeområdet i § 3, er det boklovens bestemmelser og ikke konkurranselovens bestemmelser som skal legges til grunn. Rekkevidden av boklovens virkeområde må vurderes konkret i de enkelte tilfellene.

For øvrig vises det til de alminnelige merkna-dene punkt 3.1.

Til § 14

Første ledd slår fast at loven vil tre i kraft fra det tidspunktet Kongen bestemmer. Forslaget åpner likevel opp for at Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene i loven til ulike tider. Dette vil sikre tilstrekkelig tid for virksomheter til å innrette seg kravene som loven oppstiller. Senere ikrafttredelse vil være mest relevant for plikten til å tilby eksemplarsalg av lydbøker, noe som ikke følger av gjeldende bokavtale. Det er særlig strømmetjenestene som vil kunne ha behov for tid til å etablere tekniske løsninger for å oppfylle lovens krav, da strømmetjenestene i mindre grad tilbyr eksemplarsalg av lydbøker i dag.

Andre ledd gir departementet adgang til å gi forskrift om overgangsbestemmelser for bøker som omfattes av fastpris etter en gjeldende bokav-

tale på det tidspunktet loven begynner å gjelde. Lovens fastprisordning vil være annerledes enn fastprisordningen som følger av bokavtalen mellom Den norske Forleggerforening og Den norske Bokhandlerforening, og loven og bokavtalen vil kunne gi overlappende regler om fastpris. I en forskrift om overgangsbestemmelser vil det blant annet være aktuelt å ta stilling til hvilken fastprisperiode som skal gjelde for bøker som allerede er i en fastprisperiode under bokavtalen når loven trer i kraft.

Til § 15

Paragrafen inneholder forslag til endringer i lov 16. juni 2017 nr. 50 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) for å rette opp inkurier i denne loven § 1 andre ledd bokstav g og § 10 tredje ledd første punktum.

Bestemmelsen inneholder endringer i diskrimineringsombudsloven § 1 andre ledd bokstav g. Da diskrimineringsombudsloven 2005 ble erstattet av en ny diskrimineringsombudslov i 2017, skulle ordlyden i § 1 andre ledd bokstav g videreføres uendret med følgende ordlyd: «skipsarbeidsloven kapittel 10, med unntak av § 10-1 tredje ledd». Ved en feil ble det ikke tatt inn en henvisning til tredje ledd. Dette er en ren inkurie, det har ikke vært meningen å unnta hele bestemmelsen fra ombudets og nemndas virksomhet. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen rettes opp.

Bestemmelsen inneholder også endringer i diskrimineringsombudsloven § 10 tredje ledd. Da Diskrimineringsnemnda fikk myndighet å behandle gjengjeldelsessaker etter varsling, ble det lagt til grunn at de saksbehandlingsreglene som gjelder for diskrimineringsaker for øvrig, i utgangspunktet også skal gjøres gjeldende ved behandlingen av saker om varsling. Rent lovteknisk ble dette gjort ved å ta inn en henvisning til § 1 nytt fjerde ledd i de relevante bestemmelsene i diskrimineringsombudsloven. Ved en feil ble det imidlertid ikke tatt inn en slik henvisning i lovens § 10 tredje ledd. Dette er en ren inkurie, da det ikke har vært meningen å unnta varslingssakene fra nemndas henleggelsesmyndighet. Departementet foreslår derfor at § 10 tredje ledd første punktum rettes opp.

Kultur- og likestillingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
lov om omsetning av bøker (bokloven).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om omsetning av bøker (bokloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om omsetning av bøker (bokloven)

§ 1 *Formål*

Lovens formål er å legge til rette for bredde, mangfold og kvalitet i litteraturen som utgis i Norge, og å sikre at alle i landet har god tilgang til denne litteraturen.

Loven skal også

- ivareta interessene til forfattere, oversettere, visuelle kunstnere og lesere
- legge til rette for et mangfold av aktører
- bidra til å fremme ytringsfrihet og kultur- og kunnskapsformidling
- bidra til å styrke skriftkulturen for bokmål, nynorsk, de samiske språkene og de nasjonale minoritetsspråkene kvensk, romani og romanes.

§ 2 *Definisjoner*

I denne loven menes med

- bok: utgivelse med ISBN-nummer innenfor lovens virkeområde, som uavhengig av publiseringsformat tilgjengeliggjøres for publikum, for eksempel ulike formater av en papirbok, en e-bok eller en innlest parallellutgave av en papirbok eller en e-bok (lydbok)
- utgiver: fysisk eller juridisk person som utgir bøker
- forhandler: virksomhet som omsetter bøker til sluttkunde, fysisk eller digitalt
- sluttkunde: enhver som kjøper eller på annen måte betaler for tilgang til bøker til andre formål enn videresalg
- fastpris: bindende utsalgspris til sluttkunde på en bok.

§ 3 *Saklig og geografisk virkeområde*

Loven gjelder for omsetning av bøker som

- utgis på bokmål, nynorsk, samiske språk eller de nasjonale minoritetsspråkene kvensk, romani og romanes, og
- utgis av norske utgivere for salg gjennom norske forhandlere.

Loven gjelder ikke ved salg til sluttkunder i en annen stat.

Loven gjelder på Svalbard.

Loven gjelder for omsetning av skjønnlitteratur, sakprosa, fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning, uavhengig av publiseringsformat.

Loven gjelder ikke for omsetning av skolebøker til grunnskolen og videregående skole eller omsetning av brukte bøker.

Departementet kan gi forskrift om at §§ 5, 6, 7 og 11 helt eller delvis ikke skal gjelde for utgivere og forhandlere dersom bestemmelsene får urimeelig store negative konsekvenser.

§ 4 *Normalkontrakter*

Representanter for forfattere, illustratører og oversettere kan samarbeide om normalkontrakter med utgivere eller representanter for utgivere. Normalkontraktene kan inneholde bestemmelser om honorarsatser for forfattere og illustratører, provisjonssatser for deres agenter og oversetterhonorarer.

§ 5 *Fastpris på bøker*

Utgiveren skal sette en fastpris for salg til sluttkunde for hvert publiseringsformat av en bok. Fastprisen gjelder for utgivere og forhandlere i tolv måneder for hvert format fra første gang formatet av boka utgis.

Utgiveren kan forlenge fastprisperioden med inntil sju år for særlig ressurskrevende utgivelser, mot å tilby sine forhandlere full returrett.

I fastprisperioden etter første eller andre ledd kan e-bøker og digitale lydbøker bare omsettes ved eksemplarsalg.

Departementet kan gi forskrift om fastpris på reelle nyutgivelser av en bok etter at fastprisperioden etter første eller andre ledd er utløpt.

Departementet gir forskrift om vilkår for kvantumsrabatter til sluttkunder, rabatter til biblioteker og rabatter ved samtidig salg av ulike formater av samme bok i fastprisperioden.

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

En forhandler som har omsetning av papirbøker som kjernevirksomhet, skal på forespørsel fra en sluttkunde skaffe papirbøker som en utgiver har gjort tilgjengelige i en distribusjonstjeneste for salg av bøker.

Ved bestillinger fra en forhandler skal en utgiver levere til forhandleren de papirbøkene og e-bøkene som utgiveren har gjort tilgjengelige til eksemplarsalg i en distribusjonstjeneste for salg av bøker. Plikten til å levere papirbøker gjelder

bare overfor forhandlere som har omsetning av papirbøker som kjernevirksomhet.

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

En forhandler som tilbyr digitale lydbøker, skal tilby eksemplarsalg av alle digitale lydbøker som utgivere har gjort tilgjengelige i en distribusjonstjeneste for salg av bøker.

En utgiver skal levere digitale lydbøker som nevnt i første ledd til eksemplarsalg til forhandlere som omsetter digitale lydbøker.

Departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av forhandlerens og utgiverens plikter etter første og andre ledd.

§ 8 *Litteraturabonnement*

Utgivere kan samarbeide om å tilby forhandlere kollektive abonnementsordninger der forhandlerne får rabatt når de forplikter seg til å motta et bestemt bokutvalg (litteraturabonnement). Utgiverne skal utforme litteraturabonnementene slik at de i størst mulig grad bidrar til å oppnå lovens formål.

Utgiverne skal tilby litteraturabonnementene på like vilkår til alle forhandlere som tegner samme type abonnement.

Departementet kan gi forskrift om rabattsatser og returbetingelser for litteraturabonnementene.

§ 9 *Samarbeid om felles salgsperioder*

Utgivere og forhandlere kan samarbeide om felles salgsperioder for bøker uten fastpris. En utgiver kan i forbindelse med salgsperiodene kun fastsette veiledende utsalgspriser for sine bøker.

Samarbeidet kan ikke gå ut på å begrense en forhandlers adgang til å gjennomføre salg utenom de felles salgsperiodene eller å begrense felles salgsperioder til visse kampanjer.

§ 10 *Betalings-, frakt- og leveringsbetingelser*

Utgivere og forhandlere kan samarbeide om felles standardbetingelser for betaling, frakt og levering ved omsetning av bøker.

Departementet kan gi forskrift om hvilke betingelser for betaling, frakt og levering som skal gjelde ved omsetning av bøker når ikke annet er avtalt og ved gjennomføring av pliktene etter §§ 6 og 7.

§ 11 *Forbud mot forskjellsbehandling*

Ved gjennomføring av plikter etter denne loven eller avtaler som omfattes av loven, kan utgi-

vere og forhandlere ikke gi hverandre særlig gunstige vilkår basert på eierskap.

§ 12 *Innkjøpsrabatt*

For papirbøker med fastpris etter § 5 skal det være en maksimalsats og en minimumssats for innkjøpsrabatt fra utgiver til forhandler. Departementet gir forskrift om størrelsen på disse satsene.

Første ledd gjelder ikke for fagbøker for profesjonsmarkedet eller lærebøker for høyere utdanning.

Første ledd er ikke til hinder for at utgivere og forhandlere kan inngå avtaler om salgsfremmende tiltak, så lenge slike tiltak bidrar til å oppnå lovens formål og er målbare.

Rabatter ved litteraturabonnement etter § 8 gjelder uavhengig av første ledd.

Departementet kan gi forskrift om innkjøpsrabatt for e-bøker og digitale lydbøker.

§ 13 *Forholdet til konkurranseloven*

Innenfor denne lovens virkeområde skal bestemmelsene i loven ved motstrid gå foran bestemmelsene i konkurranseloven.

§ 14 *Ikrafttredelse og overgangsregler*

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Departementet kan gi forskrift om overgangsbestemmelser for bøker som omfattes av fastpris etter en gjeldende bokavtale på det tidspunktet loven begynner å gjelde.

§ 15 *Endringer i andre lover*

Fra den tiden loven begynner å gjelde, gjøres følgende endringer i lov 16. juni 2017 nr. 50 om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Diskrimineringsnemnda:

§ 1 andre ledd bokstav g skal lyde:

g. skipsarbeidsloven kapittel 10, med unntak av § 10-1 tredje ledd.

§ 10 tredje ledd første punktum skal lyde:

Nemnda kan henlegge en sak dersom forholdet er av bagatelmessig art, forholdet det er klaget over åpenbart ikke er i strid med de bestemmelser som er nevnt i § 1 annet og fjerde ledd, eller saken etter bevisets stilling ikke lar seg opplyse tilstrekkelig.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 03/2023

