



Innst. 465 L

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Prop. 144 L (2012–2013)

Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om lov om omsetning av bøker (bokloven)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Kulturdepartementet foreslår i proposisjonen at bokloven i all hovedsak skal inneholde obligatoriske bestemmelser som skal omfatte alle norske utgivere og forhandlere av bøker i det norske bokmarkedet. Loven vil gjelde omsetning av skjønnlitteratur, sakprosa, faglitteratur for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning, uansett publiseringsformat.

Sentralt i bokloven er en lovfesting av en obligatorisk plikt for leverandør av bøker til å fastsette bindende videresalgspriser (fastpris) på nye bøker. Obligatorisk fastprisordning er en utvidelse i forhold til gjeldende ordning. Fastprisen foreslås å gjelde i utgivelsesåret og frem til og med 30. april året etter. I loven foreslås det en forskriftshjemmel til å gi rom for forhandler til å gi en generell rabatt på fastprisen til sluttkunde, og anledning til å gi rabatt til bibliotek og ved kjøp av store volum. Maksimal rabattsats og nærmere bestemmelser om forhandlers rett til å gi rabatt til sluttkunde vil bli fastsatt i forskrift.

Departementet foreslår å lovfeste anledning til samarbeid om normalkontrakter. Normalkontrakt mellom forlag og forfattere/oversettere, blant annet om fastsettelse av royaltysatser og oversetterhonorar, skal bidra til en forutsigbar inntekt for forfattere og oversettere.

Som viktige elementer for å oppnå de kulturpolitiske målsettingene om mangfold og bredde i sorti-

mentet til bokhandlene, foreslår departementet å lovfeste en obligatorisk skaffe- og leveringsplikt, og gi anledning til samarbeid om litteraturabonnementer. Skaffe- og leveringsplikt innebærer at en bokhandel har plikt til å skaffe en bok fra forlaget på konkret bestilling fra en kunde, mens forlaget har plikt til å levere bøker til bokhandelen, så sant bøkene finnes på lager. Litteraturabonnementene innebærer at forlag forplikter seg til å gi bokhandelen lav innkjøpspris på førsteeksemplar mot at bokhandelen forplikter seg til å ta inn et visst antall titler. Departementet foreslår at det i loven gis anledning til å samarbeide om å utforme slike abonnementer, som bør være så attraktive at et betydelig antall bokhandler ønsker å tegne abonnement.

Når det gjelder forhandlinger mellom forlag og bokhandel foreslås det å etablere et ikke-diskrimineringsprinsipp på grunnlag av eierskap og omsetningsvolum, og å etablere en øvre sats på 50 pst. for avansen ved forhandling av salgskontrakter.

Det foreslås å gi hjemmel for forskriftsfasting av felles frakt- og leveringsbetingelser ved omsetning av bøker.

Proposisjonen inneholder forslag om å opprette en egen nemnd som skal avgi rådgivende uttalelse i tvister som måtte oppstå i forhandlinger mellom bokhandel og forlag. Kulturdepartementet vil oppnevne tre uavhengige medlemmer til nemnden. Nærmere bestemmelser om nemndens saksbehandling og oppnevning vil bli fastsatt i forskrift.

1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

Det er departementets vurdering at samarbeid om omsetning av bøker samlet sett har slike positive samfunnsmessige virkninger at det er grunn til å lovfeste særregulering for omsetning av bøker. Forslaget til boklov bygger på en politisk avveining mellom

konkurrans hensyn og kulturpolitiske hensyn. Dette innebærer at eventuelle konkurransemessige skadevirkninger av den fastprisordningen som foreslås vurderes som akseptable og nødvendige for å oppnå de kulturpolitiske målene som loven skal bidra til å oppnå.

1.2.1 Litteratur- og språkpolitiske målsettinger

Regjeringens politikk er å legge til rette for at et mangfold forfattere kan skrive god litteratur som dekker et mangfold av temaer i et mangfold av sjangre, og at litteraturen er godt tilgjengelig for lesere i hele landet.

De litteraturpolitiske virkemidlene må gi gode rammebetingelser for hele den litterære verdikjeden, fra forfatter via forlag, bokhandel, inklusiv e-bokhandel og bibliotek til leser. Det er viktig at et bredt utvalg av litteraturen skal være tilgjengelig for folk der de bor, og at prisene skal være rimelige og like over hele landet.

Det overordnede målet for språkpolitikken er å sikre det norske språkets status og bruk på alle samfunnsområder, slik at norsk kan bestå som et fullverdig, samfunnsbærende språk.

1.2.2 Generelle merknader til innføring av boklov

Departementet finner at fastpris på nye bøker ikke fører til høye gjennomsnittspriser, men fører til oppnåelse av kulturpolitiske målsettinger. Samtidig kan ikke fastprisordningen sies å ha avgjørende konkurransemessige skadevirkninger og man kan heller ikke på samme ressurseffektive måte oppnå de samme resultatene med direkte virkemidler. Samlet sett anser departementet at disse argumentene taler for at vi oppnår positive samfunnmessige virkninger, uten avgjørende konkurransemessige skadevirkninger. På denne bakgrunn foreslår departementet en lov som angir rammevilkår for omsetning av bøker, med utgangspunkt i en fastprisordning.

1.3 Formålsparagraf

1.3.1 Departementets vurderinger

På bakgrunn av innspill i høringsrunden foreslår departementet at bokloven gis en formålsbestemmelse, men med en noe annen ordlyd enn det som ble foreslått i høringsnotatet. Innholdet i departementets forslag til formålsparagraf er i hovedsak det samme og skal reflektere litteratur- og språkpolitiske målsettinger. Det er presisert at et av målene med loven er å styrke norsk språk – i begge målformer.

Formålsparagrafen skal angi hvilke målsettinger bokloven skal bidra til å oppfylle. De kulturpolitiske målsettingene om bredde, mangfold og kvalitet i litteraturen, samt god tilgjengelighet, skal bidra til å

ivareta forfatter- og leserinteresser. Ved tolkningstvil skal det alternativet som bidrar til disse målsettingene på en best mulig måte legges til grunn.

Det er i noen høringssvar stilt spørsmålsteget ved hvordan leserinteresser ivaretas gjennom bokloven. Departementet legger til grunn at det er i lesernes interesse at de har en reell valgmulighet mellom et mangfold av titler, at kvaliteten er høy, at litteraturen er tilgjengelig både på nett og i en faghandel i nærheten, i tillegg til at prisene er rimelige. Departementet antar at et stort antall lesere vil ha slike interesser, og altså ikke utelukkende billigst mulig nye bestselgere.

1.4 Lovens saklige og geografiske virkeområde

1.4.1 Departementets vurderinger

1.4.1.1 INNLEDNING

Departementet foreslår at lovens virkeområde avgrenses slik at det kun er omsetning av bøker i Norge som omfattes. For å sikre at loven er i samsvar med EØS-retten, legger departementet til grunn at loven kun skal gjelde leverandører og forhandlere som er etablert og befinner seg i Norge. Dette innebærer at utenlandske aktører kan selge bøker direkte til norske sluttbrukere uten å være bundet av bokloven, slik situasjonen er i dag.

Departementet foreslår at det spesifiseres i loven at den skal gjelde for skjønnlitteratur, sakprosa, fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning, men ikke for omsetning av brukte bøker, skolebøker til grunnskolen og videregående skole.

1.4.1.2 E-BØKER

Det er departementets vurdering at de litteraturpolitiske målsettingene gjelder litteratur uavhengig av format, og at bokloven bør være formatnøytral slik at den også gjelder e-bøker. Som utgangspunkt skal ikke loven påvirke valg av distribusjonskanal eller formatvalg blant kundene.

Det er viktig å finne en balansegang i regelverket som legger til rette for god utvikling av e-bokmarkedet og ivaretagelse av de kulturpolitiske målsettingene. Det er ingen tvil om at e-bokmarkedet over en viss tid kommer til å ta større markedsandeler i det norske bokmarkedet, og en slik utvikling vil regjeringen med dette lovforslaget legge til rette for. Dersom en boklov ikke skulle omfatte e-bøker, ville en utvikling der e-bøker i stadig økende grad tar markedsandeler, innebære at bokloven vil bli mindre effektiv.

Internasjonale aktører uten etablert forretningssted i Norge vil ikke være omfattet av en boklov. Etter departementets syn vil et av målene med boklov være å stimulere nasjonale aktører, fordi det ikke kan legges til grunn at store internasjonale aktører som Apple og Amazon vil bidra til den litteraturpolitiske

målsettingen om bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur.

Departementet mener at lovforslaget vil gi fleksibilitet i valg av prismodell. Loven vil ikke være til hinder for at en leverandør kan velge å sette én pris på papirutgaven og en annen på e-boken som blir lansert parallelt med den innbundne.

Departementet foreslår at det legges til rette for en viss rabattering i forhandlerleddet. Departementet foreslår at det ved siden av en maksimal rabatt til sluttkunde gis egne bestemmelser for rabatter på digitale strømmetjenester, pakkeløsninger og andre distribusjonsløsninger for digitale formater. Dette vil legge til rette for prisvariasjoner alt etter om en e-bok lastes ned, strømmes eller inngår i en pakkeløsning.

En teknologinøytral lov reiser en avgrensingsproblematikk for e-bøker, proposisjonen viser særlig til forholdene vedrørende berikede bøker.

E-bokmarkedet er under utvikling. Innovasjon og digitalisering vil kunne påvirke aktører, verdikjeder og andre faktorer i bransjen. Derfor bør ordningen der e-bøker omfattes av fastprisordningen evalueres etter tre år.

1.4.1.3 FAGLITTERATUR

Bokgruppen omfatter lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet, og omtales i det følgende som fagbøker.

Kulturdepartementet foreslår å videreføre en fastprisordning som også gjelder fagbøker. På bakgrunn av de to utredningene og de to høringsrundene legger departementet til grunn at fastpris på nye fagbøker bidrar til et mangfold i produksjon og salg av lærebøker, i tråd med de språk- og litteraturpolitiske målsettingene.

Et viktig virkemiddel for å sikre at norsk beholder og utvikler sin faglige uttrykkskraft, er et godt tilbud av norske fag- og lærebøker, i begge målformer. Dette vil bidra til å sikre læringseffekt, innlæring av grunnleggende fagterminologi og at norsk fagspråk brukes og utvikles. Ett av tiltakene i språkmeldingen (St.meld. nr. 35 (2007–2008)) er fastpris for fagbøker. I meldingen legger man til grunn at dette vil bidra til å sikre produksjon av norskspråklige fag- og lærebøker for høyere utdanning.

Lærebokmarkedet består av ulike titler som selges i svært varierende opplag. I et bokmarked der forlagene konkurrerer med andre forlag om pris på lærebøker, vil fortjenesten per solgte eksemplar bli presset ned. Da vil inntjeningen gå til å dekke produksjonskostnadene for samme tittel. I et marked med fastpris vil forlagene få god inntjening fra lærebøker til fag med stor studenttilstrømning, og bruke overskuddet til å dekke produksjonskostnadene til titler som selges i mindre opplag.

Dersom forlagene tvinges til å konkurrere på pris, svekkes muligheten for krysssubsidiering. Da vil lærebøker i små fag bli altfor dyre å produsere og å kjøpe, noe som vil føre til at lærebøker i små fag ikke vil produseres.

1.5 Definisjoner

1.5.1 Departementets vurderinger

Departementet mener etter en nærmere vurdering at det ikke er behov for å definere hva som menes med bibliotek og bokklubb i loven, så lenge de konkrete bestemmelsene vedrørende rabatter til bibliotek og vervekampanjer i bokklubb fastsettes i forskrift. Da vil det være mer naturlig å definere begrepene i forskriften.

Departementet foreslår å definere begrepene «leverandør» og «forhandler», slik det er formulert i høringsnotatet. I tillegg foreslår departementet å ta inn en definisjon av begrepet «sluttkunde».

1.6 Samarbeid om normalkontrakter mellom forlag og forfatter/oversetter

1.6.1 Departementets vurderinger

Departementet foreslår å lovfeste en bestemmelse som gir leverandører, forfattere og oversettere anledning til å samarbeide om normalkontrakter, som blant annet kan inneholde bestemmelser om royaltysatser og provisjon for forfatteragenter, samt oversetterhonorar.

Normalkontrakter mellom Forleggerforeningen og forfatter- og oversetterforeninger i Norge sikrer likhet og trygghet for landets forfattere og oversettere. Fastprisen gir et stabilt grunnlag for beregning av royaltier i normalkontraktene. Når royaltien kan beregnes ut fra en gitt fastpris over en gitt periode, gir dette forfatterne en forutsigbarhet med hensyn til inntjening. Fastprisen gjør at forlagene kan gå inn på kontrakter som knytter royaltieberegningen til bruttoprisen på bøker.

1.7 Bindende videresalgpris

1.7.1 Bakgrunn

Bindende videresalgpriser (fastpris) på nye bøker til sluttkunde, innebærer at det er leverandør som bestemmer hvilken pris forhandleren skal selge en ny bok for. Dette er det sentrale element i gjeldende unntak fra konkurranseloven som vi har i Norge og i europeiske boklover.

1.7.2 Departementets vurderinger

1.7.2.1 BINDENDE VIDERESALGSPRIS OG KULTURPOLITISKE EFFEKTER

Kulturdepartementet legger til grunn at bindende videresalgpriser på nye bøker har slike positive sam-

funnsmessige virkninger at det kan forsvare en særregulering som går foran konkurranselovens forbud mot samarbeid som hindrer konkurransen (konkurranse-loven § 10). De positive samfunnsmessige virkningene er sammenfallende med den kulturpolitiske måloppnåelsen om bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur, samt god tilgjengelighet for alle i Norge. Det er Kulturdepartementets mening at disse målene ivaretar både leserinteresser og forfatterinteresser.

I små språkområder anses boklover å være viktige i språk- og utdanningspolitiske henseender og bidrar til å sikre rammebetingelser for lokalt produsert litteratur.

Noen av høringsinstansene legger til grunn at fastpris på nye bøker generelt sett medfører høye bokpriser og at dette medfører lavere salg av bøker og svekker tilgjengeligheten av ny litteratur for lavere inntektsgrupper. Departementet er ikke enig i en slik forståelse og viser til både teori og empiri som viser at fripris fører til økt bestselgersalg og lavere priser på disse utvalgte titlene. Imidlertid viser både utredningen til Slaatta og Rønning og internasjonale utredninger at land med boklover ikke har priser som gjennomsnittlig er høyere enn i land med frie priser.

Den kulturpolitiske begrunnelsen for fastpris på nye bøker er todelt. For det første at det øker bransjens evne og incitament til å utgi et bredt spekter av bøker, også titler som selger i små opplag. Forlagene gis handlerom til å krysssubsidiere slik at et økonomisk overskudd fra bestselgere kan finansiere bøker uten samme inntjeningssevne. Den andre begrunnelsen er at fastpris bidrar til å opprettholde et landsdekkende bokhandlernet, som anses som viktig for å få spredt og solgt et bredt utvalg bøker.

Et konkurransepolitisk argument er at en boklov med fastprisordning vil gi uheldige konkurransemessige virkninger og at fastprisordningen bør avvikles. Konkurransetilsynet mener at høringsforslaget til boklov vil være til skade for leserne og er særlig bekymret for den horisontale virkningen, som kan ha tilsvarende virkninger som kartell. Videre hevder tilsynet at fastprisordningen ikke i seg selv sikrer at de økonomiske gevinstene faktisk brukes til å krysssubsidiere smalere utgivelser, uten bestemmelser om at økte inntekter skal brukes til å utgi flere boktitler.

I Norge viser statistikk over antall nye norske titler, fordelt på sjangere at det skjer en krysssubsidiering og at det gis ut en mangfoldig litteratur i Norge.

Fastpris har også et distriktspolitisk perspektiv, da det medfører at nye bøker koster det samme over hele landet. Lik pris på samme utgivelse, i alle salgskanaler gjør at bokhandler i utkantstrøk kan være konkurransedyktige mot nettbokhandler når det gjelder nye bøker (som selger samme papirbok på post-

ordre, altså ikke e-bokutgave som ikke vil koste det samme).

1.7.2.2 OBLIGATORISK ELLER FRIVILLIG FASTPRISORDNING

Kulturdepartementet foreslår at det etableres en obligatorisk fastprisordning i bokloven, i likhet med alle de europeiske boklovene. Det innebærer at alle leverandører er pålagt å sette en bindende videre-salgpris på sine nye utgivelser, som alle forhandlere må respektere.

Kulturdepartementet mener at en fastprisordning på en effektiv måte bidrar til oppfyllelse av de litteratur- og språkpolitiske målene om bredde, mangfold, kvalitet, samt god tilgjengelighet. Det vil si at fastprisordningen etableres i lov for å ivareta litteratur- og språkpolitiske målsettinger. En obligatorisk boklov vil hindre at gratispassasjerer kan nyte godt av litteraturpolitiske tiltak som faste bokpriser og leveringsplikt, uten å være forpliktet av begrensninger og konkurransereguleringer. En obligatorisk boklov legger med andre ord best til rette for et helhetlig lovverk, der det angis klare rammer for omsetning av bøker. Når bokloven har en kulturpolitisk begrunnelse er det også viktig at det er lovgiver som har styringen med virkemidlene, og ikke bransjen selv.

Det å gjøre fastprisordningen obligatorisk for alle aktørene i bransjen vil innebære en utvidelse av virkeområdet i forhold til gjeldende ordning.

De leverandørene som i dag står utenfor Bokavtalen står for rundt 16 pst. av totalomsetningen av bøker. Departementet mener at det ikke vil utgjøre en betydelig endring at også disse leverandørene blir omfattet av bokloven.

Departementet mener at det må være en sammenheng mellom de obligatoriske bestemmelsene i bokloven, der plikter og rettigheter til sammen vil gi det beste resultatet. Med andre ord bør alle bidra med faste priser på nye bøker, med de vilkår loven fastsetter, for å kunne ta del i skaffe- og leveringsplikt og felles frakt- og leveringsbetingelser. Normalkontrakter og litteraturabonnementer vil fremdeles være frivillige idet loven kun vil hjemle adgang til samarbeid om slike.

Departementet mener at det er en forutsetning også innenfor fastprisordningen at forlagene seg imellom konkurrerer på pris.

Departementet mener at selv om en obligatorisk fastprisordning medfører mer gjennomsiktighet med hensyn til prissettingen, vil dette være en liten betydning for prissettingen.

1.7.2.3 VERSJONSPRISING OG FASTPRISPERIODE

Departementet mener at det er riktig å videreføre gjeldende ordning, der fastprisperioden løper ut utgivelsesåret og frem til 1. mai året etter. Ordningen har

fungert i åtte år og er et system bransjen er kjent med. Departementet anser det som et viktig argument for en videreføring av gjeldende ordning at en ordning der hver bok skal ha sin egen fastprisperiode vil være svært administrativt belastende for forhandlerne. På denne bakgrunn er det også sannsynlig at den reelle fastprisperioden blir lengre enn den angitte perioden, fordi det blir for krevende å følge med når hver enkelt tittel er i fripris.

Departementet mener det er en forutsetning for at fastpris skal fungere etter hensikten at en utgivelse får forskjellig fastpris for hvert nye format den utgis i. Departementet er enig i at det kun er nye bøker som skal utløse en ny fastprisperiode. Nærmere bestemmelser om hva som regnes som en ny utgivelse vil fastsettes i forskrift. Bestemmelsene må sette klare grenser, som sikrer at kun reelle nytutgivelser kan få ny fastprisperiode. Som utgangspunkt for disse bestemmelsene vil små endringer, som nytt omslag, ikke være grunnlag for ny fastprisperiode, mens en revisjon vil være en ny utgivelse.

1.8 Rabatter til sluttkunde

1.8.1 Departementets vurderinger

Departementet finner gode grunner for å videreføre anledning til å gi sluttkunde rabatter. Rabatter bør kunne gis både ved salg til bibliotek og i forbindelse med kjøp av store kvanta av samme tittel, for eksempel til bedrifter, skoler og lignende. I tillegg bør det legges til rette for arrangement der en vesentlig del av bransjen samarbeider om fellesnedsettelse.

Bestemmelser om rabatter til sluttkunde er imidlertid av en slik teknisk art at departementet anser det mest hensiktsmessig å fastsette bestemmelser om dette i forskrift. Det naturlige utgangspunktet er gjeldende ordning, der forhandler kan gi rabatt til sluttkunde på inntil 12,5 pst. En økning i rabatten vil kunne reguleres i forskrift. Noen av høringsinstansene mener at rabatten bør være betydelig høyere enn i dag for at den skal gi en ønsket fleksibilitet og effekt for konkurransen i forhandlerleddet. Adgangen til rabatter bør være lik i alle salgskanaler og uansett publiseringsformat. Departementet foreslår imidlertid at det i forskrift kan settes egne rabattbestemmelser for digitale distribusjonsløsninger som eksempelvis strømme- og abonnementsstjenester. Videre bør forhandler kunne gi rabatt til bibliotek, i forbindelse med kvantumssalg og årlig fellesnedsettelse. De nærmere vurderingene vil bli fulgt opp i forskriftsarbeidet.

1.9 Skaffe- og leveringsplikt

1.9.1 Departementets vurderinger

Skaffe- og leveringsplikten innebærer at bokhandler ikke kan nekte å frembringe bøker som

bestilles av en kunde i bokhandelen, mens forlagene ikke kan nekte å levere lagerførte bøker på bestilling fra en bokhandel.

Skaffeplikten institusjonaliserer en likebehandling av forlagene på forhandlersiden og bidrar til å gjøre litteraturen tilgjengelig over hele landet. For å sikre likere konkurransevilkår i bokbransjen foreslår departementet at skaffe- og leveringsplikten gjøres obligatorisk.

Det kan oppstå et konkurransemessig problem hvis forlagene kan utnytte markedsrett til å gi egen bokhandel et konkurransefortrinn i forhold til konkurrerende bokhandlere. Dette kan blant annet gjøres ved å nekte å levere produkter slik at kvaliteten til konkurrentene reduseres. Den gjensidige skaffe- og leveringsplikten kan bidra til å avhjelpe en slik utvikling.

Departementet foreslår å videreføre skaffe- og leveringsplikten for leverandører og forhandlere som har omsetning av bøker som kjernevirksomhet. Men departementet vil vurdere om forhandlere som ikke har bøker som kjerneområde skal omfattes av bestemmelsene om skaffe- og leveringsplikt.

Nærmere bestemmelser om gjennomføring av bestillings- og leveringsplikten vil bli fastsatt i forskrift.

1.10 Litteraturabonnementer

1.10.1 Departementets vurderinger

Departementet foreslår at det lovfestes en anledning for leverandører til å samarbeide om å tilby forhandlere litteraturabonnementer. I litteraturabonnemementene skal leverandørene tilby identiske innkjøpsrabatter på de bøker som omfattes og for øvrig identiske vilkår til alle bokhandlere som tegner samme type abonnement. Slikt samarbeid er kun tillatt innenfor rammene av litteraturabonnemementene.

Litteraturabonnementer bidrar til et garantert salg for forfatterne, samtidig som salgspotensialet utover disse første eksemplarene øker ved at bøkene er tilgjengelig i bokhandelen. Dessuten sikres lesere over hele landet tilgang til et mangfold av bøker og reelle valgmuligheter. Abonnementsordninger sikrer forlagene automatisk spredning av nye utgivelser til et formidlingsledd med bokhandlerfaglig kompetanse.

Bokhandlere med abonnement blir belønnet med høy rabatt på førsteeksemplaret av de bøkene som inngår i abonnementet, samt en høy rabatt på førsteeksemplarer som ikke inngår i abonnementet. I tillegg gjelder i dag en ordning der abonnentene får en sortimentsrabatt, som beregnes av bokhandelens samlede bruttoinnkjøp av bøker til ordinær pris og ordinære betingelser innenfor bokgruppe sakprosa, skjønnlitteratur, billiggøker og verk. Rabatten for bøkene i abonnementsordningen fungerer som en økt rabatt på grunnlag av kvaliteten, altså mangfoldet i bokhandelen.

len. På denne måten lønner det seg økonomisk å tilgjengeliggjøre litterær bredde.

Departementet mener at abonnementene bør være kollektive. Kollektive avtaler om abonnementer vil sikre kostnadseffektivitet med hensyn til gjennomføringen, både for leverandørene og forhandlerne. Dette bidrar til å gjøre abonnementene mer attraktive også for små og mellomstore aktører.

1.11 Vilkår for forhandlinger mellom leverandør og forhandler

1.11.1 Ikke-diskrimineringsprinsipp

1.11.1.1 DEPARTEMENTETS VURDERINGER

Departementet foreslår å lovfeste et ikke-diskrimineringsprinsipp, basert på eierskap, i bokloven.

Konkurransmessige problemer kan oppstå hvis vertikalt integrerte aktører på ett ledd i en verdikjede, utnytter markedsrett til å stenge ute konkurrerende virksomheter på et annet ledd i verdikjeden. I konkurranseloven § 11 er det forbud mot misbruk av dominerende stilling, som kan ramme utestengning eller tilgang på dårligere vilkår for forlag som ikke selv eier bokhandler.

Ikke minst av hensyn til mindre eller nye aktører bør det lovfestes et ikke-diskrimineringsprinsipp i bokloven. Det er gode kulturpolitiske og samfunnsøkonomiske argumenter for en slik regulering. Kvaliteten i bokmarkedet som helhet vil reduseres ved at tilgjengeligheten og utvalget blir påvirket. Et prinsipp for likebehandling, gir store og små aktører både på bokhandler- og forleggersiden likere konkurransevilkår enn de ellers ville hatt.

Departementet foreslår å endre lovbestemmelsen i høringsnotatet slik at ikke-diskrimineringskravet gjelder begge veier, altså både med hensyn til forlagsdiskriminering av bokhandler, men også bokhandlers diskriminering av forlag.

1.11.2 Prinsipp for rabatt til forhandler

1.11.2.1 DEPARTEMENTETS VURDERINGER

Departementet foreslår å lovfeste en øvre rabattsats for forhandlinger mellom leverandør og forhandler. Det vil si at med utgangspunkt i bokens faste utsalgspris vil det angis et tak for hvor stor rabatt forhandleren kan gis. Målet med rabattregulering er å sikre at en forholdsmessig andel av inntektene fra boksalg på denne måten holdes i produksjonsleddet, det vil si til forfatter og forleggeri.

Utviklingen mot stadig mer vertikal integrasjon i bokbransjen gjør at det stadig er et økende press på rabattnivået mellom forlag og bokhandel. Særlig små og mellomstore aktører er utsatt. I høringsrunden påpeker flere små og mellomstore, samt uorganiserte leverandører at rabattregulering er en forutsetning dersom fastpris skal legges til grunn, og da med et

fast tak. Flere av disse aktørene er imidlertid bekymret for at det øvre nivået skal settes for høyt. Departementet ser et behov for rabattregulering for å sikre at formålet med fastprisordningen ivaretas.

Det er departementets mening at et maksimalt tak for rabatten vil være mer entydig og objektivt enn et prinsipp om at høye innkjøpsrabatter skal gjenspeile en gjenytelse fra bokhandleren som fremmer breddetilbud og litteraturformidling til sluttkunde. En konkretisering av en gitt grense vil være enklere å etterfølge i praksis.

Departementet foreslår å sette øvre sats til 50 pst. Dette skal tilsvare dagens gjennomsnittsnivå. Det forutsettes imidlertid at det føres reelle forhandlinger mellom leverandør og forlag innenfor satsen på 50 pst. Oppnåelse av maksimal rabatt vil forutsette særlige ytelser med hensyn til god spredning av boken. Slike ytelser kan være stor bredde i innkjøpene samlet sett, god eksponering, begrenset returrett, bestillingsrutiner som tilrettelegger for optimalisert logistikk eller andre salgs- og effektiviseringstiltak. Det vil altså være mange utgivelser som aldri når rabattaket. Ulike innkjøpsrabatter vil avtales og variere for de ulike utgivelsesområdene og formater tilpasset utgivelsens forutsetninger. Departementet legger til grunn at kostnadsbildet for e-bøker er såpass forskjellig fra papirbøker at rabattnivået normalt vil være betydelig lavere. Det innebærer at rabatter nær det generelle taket, vil for e-bøker måtte begrunnes særskilt. Uavhengig av den maksimale satsen på 50 pst. kommer rabatten knyttet til abonnementsordningene og en sortimentsrabatt på 2 pst. i tilknytning til disse.

1.12 Samarbeid om frakt- og leveringsbetingelser

1.12.1 Departementets vurderinger

Fellesbestemmelser for frakt, betaling og levering av bøker ligger til grunn for et smidig samarbeid mellom leverandører og forhandlere ved omsetning av bøker. I dette avtaleverket inngår bestemmelser om returrett og bestillingsrutiner som tilrettelegger for optimalisert logistikk. Slike standardbetingelser kan omfatte bestillingsrutiner, frakt- og levering, betaling og retur. Hensikten er å holde forlagene og bokhandlenes omkostninger til slik logistikk nede, noe som også vil komme bokkjøpere til gode. Felles standardbetingelser vil sikre likere konkurransevilkår, også for bokhandler i distriktene.

Departementet foreslår å lovfeste en forskriftshjemmel, slik at det kan fastsettes felles frakt- og leveringsbetingelser for alle aktørene i bransjen og at disse ikke kan forbeholdes medlemmene i Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen.

Lovbestemmelsen gir alle leverandører og forhandlere rett til å følge standardbetingelser for betaling, frakt og levering ved bokomsetning. Departe-

mentet vil fastsette de nærmere bestemmelsene i forskrift.

1.13 Rådgivende nemnd

1.13.1 Departementets vurderinger

Kulturdepartementet foreslår å oppnevne en egen nemnd for tvisteløsning, bestående av tre uavhengige medlemmer, med en jurist som leder. Nærmere bestemmelser om nemndens saksbehandling og sammensetning fastsettes i forskrift.

Bokloven vil regulere forholdet mellom private avtaleparter. Det er departementets mening at eventuelle lovbrudd vil egne seg best for håndheving ved domstolene. Fastprisordningen så langt har vært et privatrettslig anliggende og departementet ser ikke behov for å innføre et apparat for tilsyn, med sanksjoner og håndhevingsbestemmelser på det nåværende tidspunkt. Kulturdepartementet vil administrere loven og følge med på praktiseringen av den. Dersom det skulle vise seg et behov for å etablere et tilsynsapparat, vil departementet kunne komme tilbake med endringer av loven.

Prinsippene i loven skal i mange tilfeller beskytte de små aktørene i bransjen. For å bidra til overholdelse av loven, og da særlig bestemmelsene om ikke-diskriminering og avanseregulering vil det være tjenlig å etablere et organ der det er lav terskel for å få råd i en tvist om loven er fulgt. Departementet foreslår å etablere en nemnd som gir rådgivende uttalelse i en sak. Det vil være nemndens mål å få i stand en minnelig ordning mellom partene. Etableringen av en slik nemnd skal bidra til å sikre at loven følges.

1.14 Forholdet til konkurranseloven

Det argumenteres for at kultur- og språkpolitiske mål gjør det formålstjenlig å videreføre særbestemmelser som i noen grad tillater begrensning av konkurransen i bokmarkedet. Forslag til boklov innebærer på denne bakgrunn at bokbransjen kan samarbeide på angitte områder til tross for konkurranseloven § 10. Etter det såkalte *lex specialis*-prinsippet går boklovens bestemmelser, så langt de rekker, foran de generelle bestemmelsene i konkurranseloven. Rekkevidden av bestemmelsene vil måtte avgjøres konkret i det enkelte tilfellet. Konkurranseloven § 10 vil følgelig gjelde for alt konkurransebegrensede samarbeid som ikke er regulert i denne bokloven. Dette innebærer at det fortsatt vil gjelde et forbud mot pris-samarbeid, samordnet opptreden og visse former for informasjonsutveksling, mellom konkurrerende foretak i bokbransjen.

1.15 Eierskapsbegrensninger

1.15.1 Departementets vurderinger

Regulering av eierskap er inngripende og bør derfor bare innføres dersom klare og tungtveiende samfunnsinteresser tilsier det. Det er departementets oppfatning at det per i dag ikke er påvist noe behov for særskilt regulering av eierkonsentrasjon i bokbransjen. Departementet legger her vekt på at de demokratiske hensynene som begrunner eierskapsregler overfor dagspressen og andre daglige nyhetsmedier, ikke kommer inn i samme grad overfor 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.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Gunn Karin Gjøl, Kåre Simensen, Arild Stokkan-Grande og Lene Vågslid, fra Fremskrittspartiet, Solveig Horne, Øyvind Korsberg og Ib Thomsen, fra Høyre, Linda C. Hofstad Helleland og Olemic Thommessen, fra Sosialistisk Venstreparti, Rannveig Kvifte Andresen, fra Senterpartiet, Olov Grøtting, og fra Kristelig Folkeparti, Øyvind Håbrekke, vil vise til at regjeringen med denne proposisjonen legger fram en lov som i all hovedsak skal inneholde obligatoriske bestemmelser som skal omfatte alle norske utgivere og forhandlere av bøker i det norske bokmarkedet. Den vil omfatte omsetning av skjønnlitteratur, sakprosa, faglitteratur for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning, uansett publiseringsformat. Sentralt i bokloven er en lovfesting av obligatorisk plikt for leverandør av bøker til å fastsette bindende videresalgspriser (fastpris) på nye bøker.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, registrerer at de aller fleste høringsinstansene er positive til innføring av boklov.

Komiteen understreker at norsk litteratur er helt avgjørende for utvikling og bevaring av det norske språket generelt og norsk skriftkultur spesielt – i begge målformer. En viktig litteraturpolitisk målsetning er kvalitet, bredde og tilgjengelighet. Det betyr at det fortsatt skal legges til rette for at befolk-

ningen over hele landet skal få tilgang til et bredt utvalg av kvalitetslitteratur fra et mangfold forfattere, temaer og sjangre.

Komiteen viser til at de litteraturpolitiske virkemidlene omfatter både indirekte og direkte virkemidler, der fastpris og momsfritak for papirbøker er indirekte, mens innkjøpsordninger, produksjonsstøtte og stipend- og garantiinntekter for forfattere er direkte.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at norsk litteraturpolitikk har vært en suksess. Innkjøpsordningen og bransjeavtalen har vært viktige; forfattere, forlag, biblioteker og bokhandlere har virket i en sammenheng.

Komiteen viser til at det i dag gis unntak fra konkurranse-loven § 10 for samarbeid om omsetning av bøker. Dette unntaket gjelder til 31. desember 2014 og opphører etter dette dersom det ikke kan godtgjøres at unntaket fører til slike positive samfunnsmessige virkninger at det kan forsvare videreføring av unntaket.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at Kulturdepartementet i proposisjonen viser til at Oslo Economics har vist at de litteraturpolitiske virkemidlene er effektive, både med hensyn til måloppnåelsen og administrasjonen av dem. På bakgrunn av dette, og fordi det store flertallet støtter innføringen av en boklov, er flertallet enig i at det kan legges til grunn at det oppnås slike positive samfunnsmessige virkninger at det kan forsvare særregulering for bokomsetning som går foran konkurranse-loven § 10. Forslaget til boklov bygger på en avveining mellom konkurransehensyn og kulturpolitiske hensyn. Litteraturen er for viktig til å overlates til markedet alene. Fastprissystemet handler om å legge til rette for skrive- og lesing av en mangfoldig norsk litteratur, og bevaring og videreutvikling av norsk språk.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, understreker at det gjennom en boklov sikres en langsiktighet i arbeidet for bredde, kvalitet og tilgjengelighet i norsk litteratur, som er hovedmålene for litteraturpolitikken. Loven vil komme både leserne og forfatterne over hele landet til gode, ved at det legges til rette for gode rammebetingelser for hele den litterære verdikjeden, med målsetting om at et bredt utvalg av litteraturen skal være tilgjengelig for folk der de bor – og at prisene skal være like over hele landet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, vil påpeke at forlagene gjennom fastprisordningen gis handlerom til kryssubsidiering slik at et økonomisk overskudd fra bestselgere kan finansiere bøker uten samme inntjeningssevne. Fastprisen øker evne og velvillighet til å utgi et bredt spekter av bøker, også titler som selger i små opplag. Fastprisen hindrer at man får et økt bestselgerfokus gjennom lave priser og massiv markedsføring av noen få titler.

Flertallet er fornøyd med at vi i Norge har bedre litteraturpolitisk måloppnåelse enn i Sverige og Danmark. Dette dokumenteres gjennom ekstern utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler i Norge, gjennomført av Oslo Economics i 2011. Her vises det bl.a. til at det her til lands utgis flere titler og selges flere bøker pr. innbygger enn i våre naboland. Regulering av omsetning av bøker vil, sammen med andre viktige litteratur- og språkpolitiske midler, bidra til de kulturpolitiske målene. I et samspill med momsfritak for papirbøker, innkjøpsordninger for litteratur og stipend- og vederlagsordninger, er særlig fastpris på nye bøker viktig for også i fremtiden å få slike resultater som Oslo Economics viser at vi oppnår i Norge.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, vil påpeke at fastpris-systemet er viktig for norske forfattere, deres inntekt og mulighet for å nå fram til lesere. Normalavtale mellom en forleggerforening og landets forfatter- og oversetterforeninger sikrer likhet og trygghet for landets forfattere og oversettere ved undertegnelse av kontrakter med forlag. Dette flertallet støtter forslag om å lovfeste en bestemmelse som gir leverandører, forfattere og oversettere anledning til å samarbeide om normalkontrakter, som blant annet kan inneholde bestemmelser om royaltysatser og provisjon for forfatteragenter, samt oversetterhonorar. Dette flertallet viser til at uten normalkontrakter er hver enkelt forfatter og oversetter overlatt til seg selv i forhandlingene med forlag. Bestselgerforfatterne ville kunne komme enda bedre ut og forfattere av smale bøker dårligere, om de i det hele tatt ville nådd fram til forhandlingsbordet.

Dette flertallet merker seg at departementets oppfatning er at det per i dag ikke er påvist noe behov for særskilt regulering av eierkonsentrasjon i bokbransjen. Hensynet til effektiv konkurranse på markedet vil bli tilfredsstillende ivarettatt gjennom konkurranse-lovens bestemmelser, og med de tiltakene som foreslås i bokloven som skal bidra til likere konkurransevilkår. Lovforslagene om skaffe- og leveringsplikt, felles frakt- og leveringsbestemmelser, ikke-diskrimineringsprinsipp og rabattregulering

mellom leverandør og forhandler, er tiltak som vil bidra til likere konkurransevilkår i markedet. Dette flertallet støtter at det likevel er grunn til å følge utviklingen i eierkonsentrasjonen, for eventuelt på et senere tidspunkt vurdere å innføre slike begrensninger.

Komiteen viser videre til hovedmålene for språkpolitikken gitt i St.meld. nr. 35 (2007–2008) Mål og mening (språkmeldingen), der det overordnede målet er å sikre det norske språkets status og bruk på alle samfunnsområder, slik at norsk kan bestå som et fullverdig, samfunnsbærende språk.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at særlig oppmerksomhet gis her fagspråkets betydning, og fastprisordningen vurderes som et stabiliserende element i et sårbart marked, ved å bidra til å sikre tilgang til norskspråklig studielitteratur.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er derfor glad for at departementet foreslår at fagbøker skal omfattes av bokloven. Fastpris på fagbøker sikrer en bredde og et mangfold i både store og små fag. Alle studenter skal ha tilgang til bøker av høy kvalitet uansett fagområde. I 2011 ble det avlagt eksamen i 71 000 emner i Norge, 2 av disse hadde over 1 000 studenter, mens 93 pst. hadde under 50 studenter. Dette flertallet viser til at det å ha et mangfold og en bredde av fagbøker av god kvalitet i alle fag er helt essensielt for å utvikle norsk som akademisk fagspråk. Fastpris på fagbøker gir studentene på grunnutdanningene mulighet til å utvikle en fagterminologi og en generell fagforståelse som er viktig for det norske samfunnet.

Videre vil dette flertallet påpeke at campusbokhandlerne er viktige for å gi god informasjon og hjelp til valg av pensum, i og med at vi har et fritt pensumvalg i Norge. I tillegg forplikter de seg til å levere bøkene foreleserne setter på pensum på en helt annen måte enn kommersielle bokhandlere, de er dermed viktig for å sikre tilgangen på gode fagbøker.

Dette flertallet viser til at i høringsrunden har det kommet til uttrykk svært delte meninger om utforming av en bestemmelse om avanseregulering mellom leverandør og forhandler. Da konsekvensene av å innføre en maksimal sats for rabatt mellom forhandler og leverandør er usikre, mener dette flertallet det er riktig at virkningen evalueres etter tre år.

Dette flertallet legger til grunn at nye e-bokutgivelser vil være omfattet av lovens bestem-

melser uavhengig av om det foreligger trykt utgave av samme tittel.

Dette flertallet legger til grunn at fastsettelse av rabatt mellom forhandler og leverandør skjer på grunnlag av frie forhandlinger. Lovproposisjonen gir eksempler på hva som kan være grunnlag for høy rabatt, men disse skal ikke være forpliktende føringer for forhandlingene verken når det gjelder papirbøker eller e-bøker.

Dette flertallet viser til at nærmere bestemmelser om gjennomføring av skaffeplikten skal fastsettes i forskrift. Dette flertallet legger til grunn at bestemmelsene om skaffeplikt videreføres i henhold til dagens innarbeidede praksis, der leverandør som hovedregel er den som betaler frakt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at i dag reguleres det norske bokmarkedet gjennom en bokavtale, som er en avtale mellom Den norske Bokhandlerforening og Den norske Forleggerforening. I denne avtalen reguleres konkurranseforhold omkring omsetning av bøker i Norge, og avtalens bestemmelser om fastpris på bøker krever dispensasjon fra konkurranseloven, noe som gjør staten til tredjepart ved fremforhandlingen av avtalen. Disse medlemmer viser også til at i 1998 ble en slik dispensasjon gitt av Konkurransetilsynet under henvisning til avtalens kulturpolitiske målsetting, mens det etter endring av konkurranseloven i 2004 ble fattet en generell forskrift som regulerte omsetning av bøker og la føringene for den nye avtalen av 2005.

Disse medlemmer viser til at det er flere kulturpolitiske ønsker som søkes oppnådd gjennom denne nye bokloven, og blant disse ønskene finnes bl.a. et distriktpolitisk hensyn om desentralisert bokhandlernet. Dette ønsket er ikke definert med hensyn til brukergruppenes størrelse, eller den etter spørsel etter litteratur som ulike geografiske områder skulle ha.

Disse medlemmer viser også til at med årene har bokbransjen i stadig større grad blitt konsentrert om noen få aktører. Riktignok har ingen aktør fått eneveldig dominans, men konsentrasjonen er et økende problem da det er forlagene som har hånd om prissettingen på bøker til sluttbruker. Samtidig med at det har foregått en konsentrasjon om færre aktører på forlagssiden, har forlagene også kjøpt seg opp innen bokhandlene. Det har blitt slik at forlagshusene også har en dominerende posisjon på bokhandelsiden. Dermed forhandler de i praksis med seg selv, og tendensene til konsentrasjon på eiersiden i bokbransjen tilsvarer utviklingen i andre medier. Eierkonsentrasjonen kan true mangfoldet og uavhengigheten dels ved direkte påvirkning og dels indirekte gjennom krav til avkastning.

Disse medlemmer mener at konkurranse sikrer forbrukerne mangfold, og at de får muligheten til et selvstendig og størst mulig valg. Konkurrans prinsippet sikrer interessene til både smale og brede publikumsgrupper.

Disse medlemmer ser at formålet med den nye loven er ment å være rammevilkår som sikrer høy kvalitet og et rikt mangfold i norsk litteratur, og som et sentralt virkemiddel i den nye bokloven foreslås et fortsatt fastprissystem etter samme modell som prissamarbeidet innen dagens bokavtale. Dette vil i så fall bli en lov helt i tråd med ønskene til bokbransjen i Norge, som slåss for å beholde fastprissystemet. Med andre ord ønsker regjeringen ikke annet enn å fortsette den gjeldende politikken, og at en boklov ikke vil bety hverken slutten på fastprissystemet eller anledning til økt konkurranse i markedet.

Disse medlemmer viser til at her i landet frykter bokbransjen at litteraturen vil lide ved liberalisering. Gjennom markedsanalyser fra den danske bokhandlerforeningen kan en ikke se at liberaliseringen har ført til dårligere litteratur eller innsnevring av mangfoldet. Billigsalg av bestselgere på danske supermarkeder har bidratt til høye salgstall. Samtidig har kundene fortsatt å gå i bokhandelen for å finne mer variert utvalg, noe som er en helt annen realitet enn hva bransje og øvrig kulturelite har forsøkt å overbevise norske myndigheter om.

Disse medlemmer mener derimot at det man kan se av tallene fra Danmark, er at antallet bokhandlere har gått ned. Flere kritikere har advart mot at man kan få en liknende utvikling i Norge dersom fastprissystemet forsvinner. Det er imidlertid viktig å se på flere sammenhenger i markedet for å forklare denne nedgangen. Liberalisering av markedet alene kan ikke forklare dette. Nedgangen har nemlig ikke utelukkende skjedd i en periode etter markedsliberalisering, men også gjennom en periode med finanskriser, økt oppmerksomhet på effektivisering og stadig større omsetning av e-bøker.

Disse medlemmer mener også alt dette er forhold som vil tyde på at bokmarkedet uansett ville blitt berørt, og den eksakte sammenhengen er det vanskelig å konkludere med. Disse medlemmer mener det også er verdt å merke seg at bl.a. Konkurransetilsynet stiller seg skeptisk til en slik boklov, da denne vil innebære at bokbransjen får permanent unntak fra konkurranseloven. Slike unntak vil svekke konkurransen i bransjen – en konkurranse som ellers kunne ha kommet leserne til gode i form av lavere priser på bøker.

Disse medlemmer viser til at en annen utfordring som bokmarkedet står overfor i dag, er de mulighetene som ligger i den teknologiske utviklingen. Nettbokhandlere har allerede eksistert side om side med fysiske bokhandlere i mange år, og i tillegg

vokser markedet for e-bøker. Disse blir også etterspurt i biblioteker, og det er derfor åpenbart at bokmarkedet står overfor utfordringer når det gjelder teknologien. Samtidig representerer disse utfordringene også vesentlige muligheter, og omsetning av bøker på Internett medfører et betydelig potensial når det gjelder å nå flere lesere.

Disse medlemmer vil peke på at det må utvikles generelle retningslinjer for utlån av e-bøker, slik at disse likestilles med papirbøker også i bibliotekene. Dette innebærer at forståelsen av hva e-bøker er i henhold til § 19 i lov om opphavsrett til åndsverk må endres, slik at e-bøker blir å regne som fullverdig litteratur. At e-bøker i dag defineres under lovens unntak om maskinlesbart eksemplar av datamaskinprogram er ikke i takt med utviklingen og alminnelig rettsoppfatning. Denne definisjonen må derfor rettes opp slik at også e-bøker kan komme inn under samme utlåns- og innkjøpsordninger som papirbøker.

Disse medlemmer mener at med disse vurderingene som bakgrunn, er det derfor klart at forholdene ikke ligger godt til rette for effektiv distribusjon av e-bøker og at litteratur på papir og e-format ikke likebehandles. Disse medlemmer mener også at markedet bør være likestilt for papirbøker og e-bøker, og at dette må gjenspeiles i både økonomiske spørsmål og når det gjelder tilgangen til e-bøker. Disse medlemmer viser til at Bokskya har vært et slikt forsøk på å samordne e-bokmarkedet i Norge, men er ingen suksesshistorie. Ulike formater har gjort at leserne ikke har fått samlet bøkene på ett sted, og daværende kulturminister Anniken Huitfeldt sa i desember 2011 at Bokskya var for komplisert for sluttbrukerne. Da mener disse medlemmer at bokbransjen har mye å lære om distribusjon av musikk-, film- og TV-industrien, som har tjenester som iTunes, Spotify og Netflix tilgjengelige for folk flest. Internasjonalt ser man også at det finnes gode plattformer for distribusjon av e-bøker, og Amazon trekkes ofte frem i så måte.

Disse medlemmer mener på det sterkeste at en liberalisering av bokmarkedet vil være et positivt grep for å ivareta både konkurransevilkår og lesing blant befolkningen. Konkurransemyndighetene er tydelige på at det er viktig å ikke fornye bokavtalen, samtidig som det er opplagt at fastprisen må fjernes i kjølvannet av dette. Når markedsanalyser viser at boksalget med en slik politikk vil gå opp, samtidig som selv pessimistene erkjenner at dette vil gi lavere priser på bøker, bør dette tiltaket gjennomføres.

Disse medlemmer viser til Innst. 466 S (2012–2013), jf. Dokument 8:51 S (2012–2013), hvor Fremskrittspartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen avslutte ordningen med bokavtale og unntak fra konkurranse-loven for bokbransjen.»

«Stortinget ber regjeringen utrede plattformnøytal sats for merverdiavgift på litteraturområdet.»

«Stortinget ber regjeringen utrede plattformuavhengige ordninger for innkjøp og utleie av bøker, inkludert en opprydding av definisjoner for å sikre e-bøker samme litterære status som papirbøker, og legge dette fram for Stortinget.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at det hevdes at en liberalisering av bokmarkedet vil være et positivt grep for å ivareta både konkurransevilkår og lesing i befolkningen. Flertallet viser til at de danske erfaringene trekkes frem som et godt eksempel på at det er positivt med liberalisering av bokmarkedet. På bakgrunn av ny dokumentasjon som viser en negativ utvikling i Danmark, rettet en samlet bokbransje en forespørsel til den danske kulturministeren om å innføre boklov med fastprisordning også i Danmark. Flertallet viser til at dokumentasjon viser synkende boksalg, synkende antall danske bokutgivelser, færre lesere og færre bokhandler. Når det gjelder det synkende antall bokhandler, viser medlemmene fra Fremskrittspartiet til at dette har skjedd i en periode med finanskriser og økning i e-bokmarkedet, som også har en påvirkning på bokmarkedet. Flertallet mener at det kan dokumenteres at en utvikling med synkende antall bokhandler er tydeligere i friprisland enn i boklovland. Dette viser både den svenske litteraturutredningen som ble lagt frem i 2012, evaluering av det engelske bokmarkedet fra 2008, og Slaatta og Rønningens utredning «Til bokas pris» fra 2012, der det konkluderes med at antall salgs- og distribusjonsheter er større i boklovland enn i friprisland.

I et bokmarked som er preget av vertikal integrasjon, som det norske, mener flertallet at det er behov for konkurranseutjevnebestemmelser i lovs form. Erfaringene i det norske bokmarkedet viser at det er behov for bestemmelser i tillegg til de generelle bestemmelsene i konkurranselovgivningen.

Flertallet mener at rammevilkårene i en boklov med fastprissystem setter bransjen best i stand til å utvikle gode løsninger og produkter også i et digitalt marked.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti ønsker en litteraturpolitikk som gir fremtidsrettede og gode rammevilkår for bokbransjen. Disse medlemmer mener god tilvekst av norske forfattere i alle sjangre, og bred formidling av litteratur til alle deler av befolkningen er de sentrale målsettingene for litteraturpolitikken. Disse medlemmer ønsker et fremtidsrettet og helhetlig virkemiddelapparat der innkjøpsordninger, gunstige avgiftsordninger, stipend og garantiinntek-

ter inngår som sentrale elementer ved siden av fastprisordningen slik den har fungert i bransjeavtalen. Disse medlemmer mener bokpolitikken i Norge i stor grad har vært en suksess, og at bransjen kan vise til gode resultater, ikke minst med tanke på fremveksten av gode forfatterskap.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti er imidlertid uenige med regjeringen i at systemet med bransjeavtale nå skal erstattes med en boklov. Disse medlemmer viser til de store endringer den teknologiske utviklingen har ført med seg, og de dyptgripende konsekvenser dette får for bokomsetningen verden over, også i Norge. E-bok må forventes å ta stadig større markedsandeler, antagelig temmelig raskt. Utviklingen av gode lesebrettløsninger, og enkle ordninger for kjøp av bøker på nett, vil raskt føre til endrede brukervaner og dermed endringer i distribusjonsformer, konkurranseforhold og konseptutvikling av produktet. Disse medlemmer mener det er avgjørende for ivaretagelsen av norsk litteratur og språk i fremtiden at bokbransjens aktører makter å gjennomføre en god overgang til en situasjon der digital produksjon og distribusjon antagelig vil være dominerende. Dette fordrer en dynamikk i bransjen preget av omstillingsevne, økonomisk bærekraft og innovasjon. Disse medlemmer mener regjeringens forslag til boklov i så måte er et skritt i feil retning. Det fremlagte forslaget til boklov vil gjennomregulere bransjen og tvinge all omsetning av bøker inn i samme struktur. Dette betyr at det markedsmessige rommet som i dag ligger utenfor bransjeavtalen, og som omfatter 15–20 pst. av omsetningen, vil forsvinne. Disse medlemmer mener dette vil være uheldig for innovasjonen i bransjen med tanke på utviklingen av omsetningskanalene, dessuten vil det virke konkurransehemmende på en måte som i et større perspektiv vil svekke bransjens prisbevissthet og konkurransevilje. Disse medlemmer peker i denne sammenheng på behovet for en robust norsk bransje med tanke på å møte den stadig sterkere konkurransen fra engelskspråklig litteratur, og sterkt voksende internasjonale kanaler for omsetning av e-bøker. Disse medlemmer vil påpeke at eierstrukturen i bransjen gjennom de senere år har gitt en betydelig eiermessig vertikal konsentrasjon rundt noen få aktører, og at dette må hensyntas i vurderingen av hvilken omstillingsvilje som kan forventes.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti vil derfor gå mot det fremlagte forslaget til boklov, og heller videreføre ordningen med en bransjeavtale også etter 2014. Disse

medlemmer mener det i forbindelse med en forhandling av avtalen må legges vekt på at bransjen utvikler gode norske konsepter for digital omsetning av bøker med tanke på å nå et bredt publikum på en forbrukervennlig måte. Disse medlemmer er også opptatt av at eierforhold i bransjen ikke skal virke ekskluderende for de små forlagenes utviklingsmuligheter og markedstilgang.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå virkemiddelapparatet for litteratur med sikte på at alle bransjeaktører skal ha like rammevilkår for digital produksjon og distribusjon.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at komiteens mindretall mener at boklov vil være uheldig for innovasjon i motsetning til bransjeavtale. Mindretallet viser til at det markedsmessige rommet som i dag ligger utenfor bransjeavtalen, og som omfatter 15–20 pst. av omsetningen, vil forsvinne. Flertallet understreker at selv om uorganiserte forlag står for om lag 16 pst. av omsetningen, er det gjennomsnittlig bare rundt 13 pst. av de 16 pst. av omsetningen som er omfattet av fastprisen. Det vil si at det er rundt 87 pst. av totalmarkedet som er i fripris. Konkurransetilsynet vurderer i sitt hørings svar dette markedsmessige rommet og påpeker at betydningen av dette ikke må overdrives. Flertallet viser til at det ikke bør være frivillig å være omfattet av de kulturpolitiske virkemidlene, og at det i lovs form er lovgiver som har styringen med virkemidlene og ikke bransjen selv. Det er flertallets oppfatning at flere bestemmelser i bokloven i sammenheng vil legge til rette for innovasjon med hensyn til omsetningskanalene. For det første vil fastprisen bidra til en økonomisk stabilitet som vil gi omstillingsdyktige bransjeaktører. En obligatorisk leveringsplikt vil legge til rette for nye aktører, og en differensiert rabattering til sluttkunde vil legge til rette for nye distribusjonsløsninger for digitale produkter.

Flertallet viser til at mindretallet viser til den vertikale integrasjonen i bokbransjen og at det ikke kan forventes omstillingsevne fra disse aktørene. Flertallet mener i denne forbindelse at de konkurranseutjevnerende tiltakene i forslaget til boklov vil ha effekter som motvirker de konkurransemessige negative effektene av vertikal integrasjon. Slike tiltak må fastsettes i lovs form. Når mindretallet foreslår at regjeringen skal gjennomgå virkemiddelapparatet med sikte på at alle bransjeaktørene skal ha like ram-

mevilkår for digital produksjon og distribusjon, er det altså flertallets mening at boklov er den eneste måten å sikre dette på. Obligatorisk leveringsplikt innebærer at ingen forlag kan nekte levering til noen forhandlere, på akseptable forretningsmessige vilkår. Slike tiltak vil ikke være mulig innenfor en ordning med bransjeavtale.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener også det er nødvendig på generelt grunnlag å gå gjennom virkemiddelapparatet for å se på hvilke punkter endringer kan være nødvendige for å møte de utfordringene e-boken bringer med seg. Disse medlemmer vil i denne sammenheng særlig understreke betydningen av å få på plass plattformuavhengig sats for merverdiavgift for litteratur. Disse medlemmer er også opptatt av å sikre forfatternes inntekter, både gjennom de rammeavtaler en bransjeavtale vil gi, og gjennom det øvrige litteraturpolitiske virkemiddelapparatet.

Disse medlemmer viser på denne bakgrunn til forslag som er fremmet i Innst. 466 S (2012–2013), jf. Dokument 8:51 S (2012–2013):

«Stortinget ber regjeringen utrede plattformnøytral sats for merverdiavgift på litteraturområdet.»

Komiteens medlemmer fra Høyre er særlig bekymret for utviklingen når det gjelder fagbøker og læremidler på norsk til bruk på universitets- og høyskolenivå. Disse medlemmer viser til de målsettinger som har vært satt til at det skal utvikles norsk terminologi innenfor alle språkdomener og at lærebøker på norsk skal være tilgjengelig opp til bachelornivå. Disse medlemmer mener utviklingen har vist at fastpris ikke er et tilstrekkelig virkemiddel for å oppnå dette, og at de budsjettmessige kutt regjeringen har gjort på tilskuddsordningene for dette området har vært svært uheldige.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomgå virkemiddelapparatet for faglitteratur for å sikre fortsatt utvikling av fagbøker og læremidler på norsk, og på egnet måte komme tilbake til Stortinget med forslag om dette.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, har merket seg at læreboktilskuddet til Universitets- og høgskolerådet ikke er redusert i perioden 2008–2013. Det er fortsatt viktig å arbeide med å utvikle og holde levende et full-

verdige vitenskapelig fagspråk på norsk. Dette er en stor språkpolitisk utfordring, der forskning og høyere utdanning er den strategisk viktigste samfunnssektoren. Flertallet mener det er viktig at Universitets- og høyskolerådets forvaltning av læremidlene brukes offensivt.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen gjennomgå virkemiddelapparatet for litteratur med sikte på at alle bransjeaktører skal ha like rammevilkår for digital produksjon og distribusjon.

Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen gjennomgå virkemiddelapparatet for faglitteratur for å sikre fortsatt utvikling av fagbøker og læremidler på norsk, og på egnet måte komme tilbake til Stortinget med forslag om dette.

4. Komiteens tilråding

Tilrådingen fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.

Komiteen viser til proposisjonen og sine merknader og råder Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om omsetning av bøker (bokloven)

§ 1 Formål

Formålet med denne loven er å legge til rette for bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur, samt god tilgjengelighet for alle i Norge. Målet er å ivareta forfatter- og leserinteresser og legge til rette for et mangfold av aktører. Loven skal bidra til å fremme kultur- og kunnskapsformidling, og styrke skriftkultur og norsk språk i begge målformer.

§ 2 Lovens virkeområde

Loven gjelder for omsetning av bøker utgitt av norsk leverandør for salg gjennom norsk forhandler. Loven gjelder likevel ikke ved salg til sluttkunde i annen stat.

Loven gjelder for skjønnlitteratur, sakprosa, fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning, uansett publiseringsformat.

Loven gjelder ikke for omsetning av brukte bøker og skolebøker til grunnskolen og videregående skole.

Kongen kan ved forskrift fastsette særskilte bestemmelser om omsetning av elektroniske bøker og om lovens anvendelse på Svalbard.

§ 3 Definisjoner

I denne loven menes med

- a) leverandør: virksomhet som utgir bøker
- b) forhandler: virksomhet som selger bøker til sluttkunde
- c) sluttkunde: siste kjøper i omsetningskjeden.

§ 4 Normalkontrakt for forfatter og oversetter

Representanter for forfattere, illustratører og oversettere kan samarbeide med leverandører om normalkontrakter som inneholder bestemmelser om honorarsatser for illustratører, forfattere, samt provisjonsatser for deres agenter, og oversetterhonorar.

§ 5 Bindende videresalgspris til sluttkunde

Leverandør skal for sine bokutgivelser sette bindende videresalgspris til sluttkunde.

Den fastsatte prisen er bindende i utgivelsesåret og frem til 1. mai påfølgende kalenderår.

Hvis en bok gis ut i ny utgave, skal det fastsettes en egen bindende videresalgspris for den nye utgaven. Bindingstiden etter annet ledd løper fra tidspunktet for utgivelsen av den nye utgaven. Kongen skal ved forskrift gi nærmere bestemmelser om hva som skal regnes for en ny utgave av en bok.

Kongen kan ved forskrift tillate at det innenfor tidsrommet for den bindende videresalgsprisen, gis rabatter til sluttkunde.

§ 6 Plikt til å skaffe og levere bøker

På konkret forespørsel fra sluttkunde plikter en forhandler som har formidling av litteratur som kjernevirksomhet, å skaffe bøker som lagerføres av en leverandør.

Ved bestilling fra en forhandler plikter en leverandør å levere bøker som leverandøren lagerfører.

Kongen skal ved forskrift fastsette nærmere bestemmelser om gjennomføringen av forhandlerens og leverandørenes plikter etter første og andre ledd.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om at første og andre ledd får anvendelse for forhandlere og leverandører som ikke har omsetning av litteratur som kjernevirksomhet.

§ 7 *Litteraturabonnement*

Leverandører kan samarbeide om å tilby forhandlere forskjellige typer litteraturabonnement. Litteraturabonnementene skal tilbys til samme rabattsats og for øvrig med identiske vilkår til alle forhandlere som tegner samme type abonnement.

Kongen gir ved forskrift nærmere bestemmelser om litteraturabonnementene.

§ 8 *Frakt- og leveringsbetingelser*

Kongen gir forskrift om felles standardbetingelser for betaling, frakt og levering ved bokomsetning.

§ 9 *Vilkår for forhandlinger mellom leverandør og forhandler*

Avtaler regulert i denne loven kan ikke fastsette særlig gunstige vilkår basert på eierskap mellom partene.

For bøker som i henhold til § 5 er undergitt bindende videresalgsspris til sluttkunde, skal rabatt på innkjøpsprisen ikke overstige 50 pst. av prisen til sluttkunde. Rabatter i henhold til § 7 gjelder uavhengig av denne bestemmelsen.

Satsen som nevnt i andre ledd er ikke til hinder for at forhandler og leverandør kan inngå individuelle avtaler om at forhandler mot særskilt godtgjørelse skal yte særlige ytelser.

§ 10 *Nemnd*

Det kan klages på overtredelse av lovens bestemmelser til en særskilt uavhengig nemnd. Nemnden gir en rådgivende uttalelse i saken.

Kongen gir ved forskrift nærmere bestemmelser om saksbehandling og sammensetning av nemnden.

§ 11 *Ikraftsetting*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 11. juni 2013

Gunn Karin Gjul

leder

Rannveig Kvifte Andresen

ordfører

