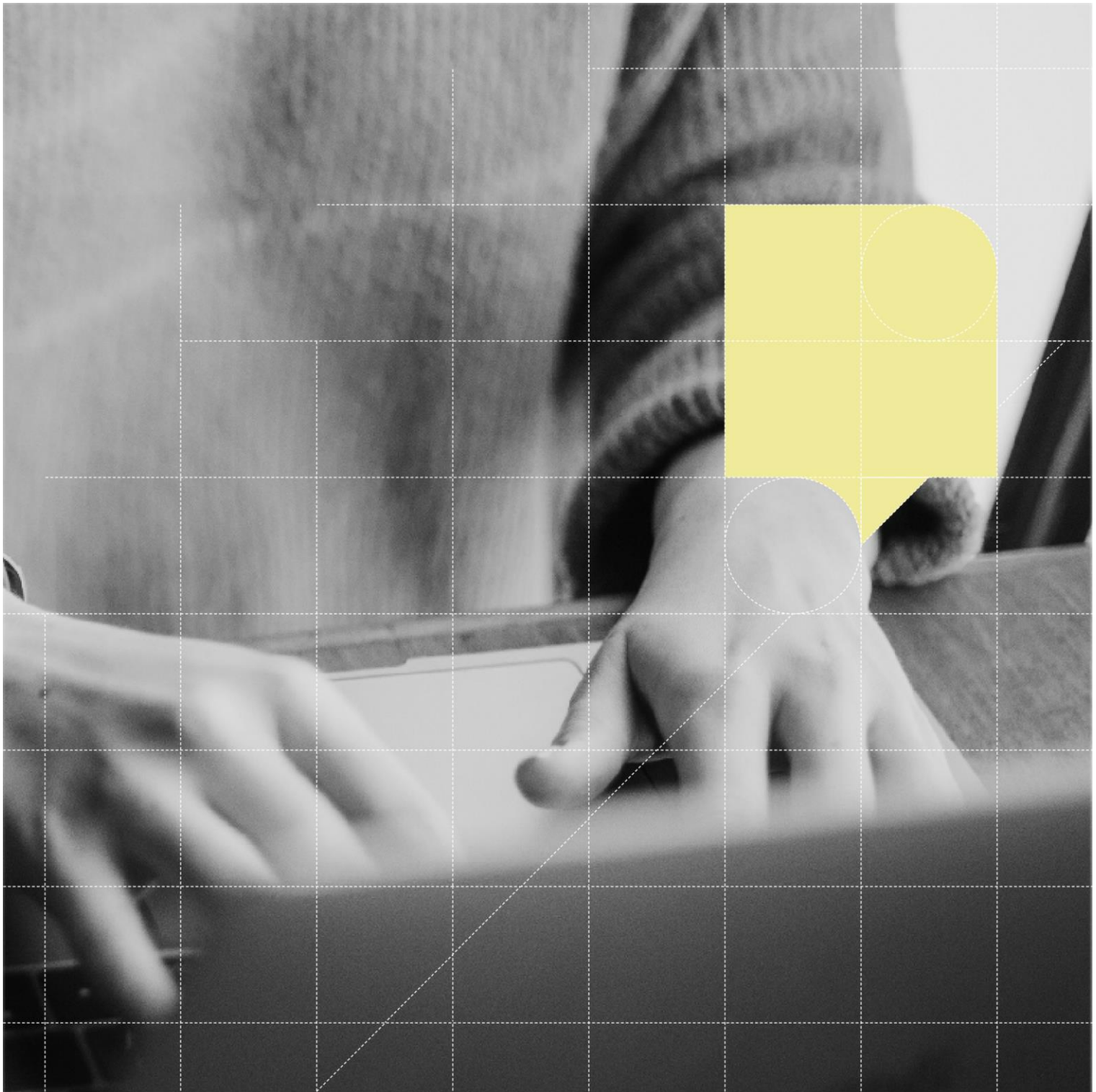


Regelrådets uttalelse

Om: **Høring av forslag til lov om omsetning av bøker (bokloven)**

Ansvarlig: **Kultur- og likestillingsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Kultur- og likestillingsdepartementet

Deres ref.:

22/4032

Vår ref.:

22/00195

Vår saksbehandler:

Cathrine B. Rønning

Dato:

14.11.2022

Uttalelse

Om: **Høring av forslag til lov om omsetning av bøker (bokloven)**

Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Kultur- og likestillingsdepartementet sendte 18.08.2022 forslag til lov om omsetning av bøker (bokloven) på høring. Bakgrunnen for forslaget er Hurdalsplattformen, og loven skal blant annet erstatte dagens ordning med unntak i forskrift fra konkurranse-loven.

Regelrådets vurdering er at problembeskrivelsen på overordnet nivå kunne vært noe grundigere, men når det gjelder enkeltforslag, kommer problemet tydeligere frem. Det er vanskelig å se sammenhengen mellom problem, foreslått tiltak og mål, og vi mener at departementet kunne lagt mer vekt på å vise dette i høringsnotatet. Regelrådet savner en grundigere utredning av forholdet til nasjonale og EUs opphavsrettsregler i høringsnotatet.

Det er positivt at erfaringer fra andre land, både med og uten boklov, og erfaringer fra lignende markeder er tatt med i utredningen. Departementet har også stort sett gitt en tilstrekkelig beskrivelse av bransjen, men vi savner en grundigere beskrivelse av de berørte som i dag ikke er bundet av eller følger prinsippene i Bokavtalen. Det er positivt at departementet har involvert næringslivet tidlig i prosessen og beskrevet dette i høringsnotatet.

Virkningene for næringslivet er kort og kvalitativt beskrevet. For fastpris er utredning av virkninger tilstrekkelig. Regelrådet mener beskrivelsen av virkningene ved utvidelse av virkeområdet, mulig avanseregulering og eksemplarsalg av lydbøker er noe knapp. Når det gjelder de aller minste virksomhetene, stiller Regelrådet spørsmål ved om det er rimelig at alle bestemmelsene i loven bør gjelde for disse? Vi stiller også spørsmål ved om deler av reguleringen er tilstrekkelig fremtidsrettet. Konkurransen fra engelskspråklig eller oversatt litteratur, særlig i digitale løsninger, burde vært grundigere utredet. Regelrådet anbefaler en evaluering av regelverket etter noe tid.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger. Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Kultur- og likestillingsdepartementet sendte 18.08.2022 forslag til ny boklov på høring. Loven skal erstatte gjeldende forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for omsetning av bøker. Høringsnotatet legger vekt på at dette unntaket er ett av de sentrale virkemidlene for å oppnå hovedmålene for litteraturpolitikken, herunder bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur, samt god tilgjengelighet for alle.

Lovforslaget viser til at aktørene i bokbransjen ivaretar sentrale språk- og litteraturpolitiske målsettinger. Etter departementets vurdering har samarbeid om omsetning av bøker samlet sett slike positive samfunnsmessige virkninger at det er grunn til å lovfeste særregulering for omsetning av bøker med utgangspunkt i gjeldende rammevilkår.

Forslagets hovedformål er å sikre at det skapes mangfoldig norsk litteratur på bokmål, nynorsk og de samiske språkene, og at denne er tilgjengelig for alle i Norge. Forslaget inneholder i all hovedsak obligatoriske bestemmelser som skal omfatte alle norske utgivere og forhandlere av bøker i det norske bokmarkedet. Et av de sentrale forslagene i loven er å innføre bindende videresalgpris (fastpris) på bokutgivelser for alle aktørene i bransjen i 12 eller 18 måneder fra utgivelsesdato.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Regelrådet har valgt å uttale seg om høringen fordi forslaget påvirker næringslivets betingelser. Dagens ordning har vært basert på Bokavtalen, en frivillig avtale mellom aktørene i bransjen (Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen). Denne avtalen har vært mulig fordi praksisen gjennom forskrift har vært unntatt fra konkurranseloven. En boklov som foreslått vil utvide virkeområdet til hele bransjen. Et av de sentrale forslagene i loven betyr obligatoriske bindende videresalgpriser (fastpris) for alle aktørene i bransjen.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Bakgrunnen for forslaget er regjeringserklæringen fra høsten 2021, Hurdalsplattformen, som sier at «regjeringa vil leggje fram ei boklov som sikrar fastprissystemet». Loven skal erstatte gjeldende unntak i forskrift og gjeldende Bokavtale mellom Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen.

En boklov skal, etter departementets vurdering, bidra til å sikre mer stabile rammevilkår enn gjeldende regulering. Etter Regelrådets vurdering, inneholder ikke høringsnotatet en grundig problembeskrivelse på overordnet nivå. Når det gjelder noen detaljer i lovforslaget, som for eksempel regulering av lydbøker, så kommer problemet tydeligere frem. En god problembeskrivelse bør inneholde både dagens problemer, årsaken til at problemene har oppstått og forventet fremtidig utvikling (nullalternativet).

Målet med lovforslaget rent overordnet er å sikre at det skapes en mangfoldig norsk litteratur på bokmål, nynorsk og de samiske språkene og at denne er tilgjengelig for alle i Norge. Regelrådet vil imidlertid reise spørsmålet om departementet kunne lagt mer vekt på å faktisk etablere en klar sammenheng mellom problembeskrivelsen, løsningsforslaget og målet. Slik målene er formulert i høringsnotatet, er det vanskelig å etterprøve disse på en enkel måte.

Et av de sentrale forslagene i loven er obligatorisk bindende videresalgspris på en bok til sluttbruker. Fastprisen er et indirekte virkemiddel for å nå målene om tilgjengelighet, bredde, omfang og kvalitet. Regelrådet har forståelse for at konkurransesituasjonen i bokmarkedet og det regulatoriske henger tett sammen, og at det ikke er mulig å si hvor viktig fastprisen er alene for forskjellene i konkurranseforholdene eller den litteraturpolitiske måloppnåelsen.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Rammene for utredningen i høringsnotatet gir ikke rom for å vurdere andre tiltak enn en boklov og obligatorisk bindende videresalgspris på bøker. Regelrådet forstår det slik at andre tiltak ikke er relevante. Departementet har vurdert enkelte underalternativer i forslag til ny boklov. De viktigste alternativene gjelder lovens virkeområde, fastprisens lengde og avanseregulering.

Høringsnotatet gjør rede for noen internasjonale erfaringer på området. Notatet inneholder en kort gjennomgang av boklovene i Tyskland og Frankrike. Departementet viser til rapporten fra Menon Economics, hvor sammenligning med andre land er brukt flere steder underveis i utredningen, med en kort oversikt i vedlegg over land med boklover og land med frie priser på bøker. Departementet viser også til en ekstern utredning, bestilt av Forleggerforeningen, om fastpris-regulering i Europa av Helge Rønning og Tore Slaatta. I tillegg vises det til en tilleggsrapport om rabattering i forbindelse med europeiske boklover fra Slaatta og Rønning som departementet selv har bestilt.

Det er gjort rede for situasjonen i land uten en slik lov, blant annet i Sverige og Danmark, i både rapporten fra Menon og fra Rønning/Slaatta. Begge land har fri omsetning og prisfastsetting på bøker og har også, så vidt vi kan se, liknende språk- og litteraturpolitiske målsettinger som Norge.

Høringsnotatet og rapporten fra Menon har også vist til erfaringer når det gjelder strømming av film, tv og musikk. Utviklingen av strømmemarkedet for slikt innhold har gått raskere enn for

bøker, slik at det kan være stor nytte i å lære av erfaringer i dette markedet. Det er positivt at erfaringer fra andre land, både med og uten boklov, og erfaringer fra lignende markeder er tatt med i utredningen.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på hvorvidt avanse, det vil si inntektsfordeling mellom forhandler og leverandør, skal reguleres i bokloven. Foreløpig har departementet antydning at det kan være aktuelt med en maksimalsats og en minimumssats for innkjøpsrabatt fra leverandør til forhandler, hvor satsene skal fastsettes i forskrift. Regelrådet savner en indikasjon på hvilke satser departementet mener er aktuelle alternativer.

Regelrådet savner en grundigere utredning av forholdet til nasjonale og EUs opphavsrettsregler i høringsnotatet. Veileder til utredningsinstruksen gir veiledning på at dersom relevante tiltak reiser prinsipielle spørsmål eller det finnes begrensninger for tiltakenes utforming, er det nødvendig å gjøre en mer grundig og omfattende utredning. Regelrådet stiller spørsmål ved om departementet har vurdert om forslaget til ny boklov, med obligatoriske pliktbestemmelser, kan gripe inn i opphavsretten på en helt annen måte enn når det inngås avtaler om blant annet leveringsplikt av papirbøker. Vi kan for eksempel ikke se at departementet har vurdert forslaget om leveringsplikt og forslaget om et mulig krav om bruk av normalkontrakter opp mot opphavsrettslige regler.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

I høringsnotatet har departementet gitt en tilstrekkelig beskrivelse av bransjen og vist til statistikk fra nærings- og interesseorganisasjoner. Konkurransforholdet i bransjen er beskrevet. En del viktige utviklingstrekk i bokmarkedet er også beskrevet.

Forslaget inneholder bestemmelser som må antas å ikke føre til store endringer for det store flertallet av virksomheter i bransjen, enten fordi de er bundet av Bokavtalen i dag eller fordi de følger de fleste prinsippene i avtalen. Dette flertallet er godt beskrevet og til dels tallfestet, da tallmateriale er enkelt tilgjengelig gjennom bransjeorganisasjonene. Det er likevel en liten andel som berøres i stor grad, for eksempel utgivere av bare en bok og selvpubliserede forfattere. Det hadde styrket utredningen om departementet hadde gitt en grundigere beskrivelse de få virksomhetene som berøres i stor grad, blant annet nyetablerte forlag.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

De direkte virkningene for næringslivet er kort og kvalitativt beskrevet i høringsnotatet. Når det gjelder fastpris, er dette nærmere utredet i rapporten fra Menon Economics. Etter Regelrådets vurdering er utredningen av virkninger for næringslivet tilstrekkelig når det gjelder hovedalternativet om fastpris på bøker. Utredningen hadde blitt styrket om det hadde kommet tydeligere frem hvorvidt det er ulike virkninger for næringslivet når det gjelder fastprisperiode på 12 eller 18 måneder. Det er noe uklart i forslaget om det er anledning for leverandørene å sette ned fastprisen i løpet av fastprisperioden. Dette burde vært avklart i høringsforslaget.

Når det gjelder utvidelse av virkeområdet fra Bokavtalen til en lov som gjelder alle, er Regelrådets oppfatning at departementets omtale av de som blir berørt av dette noe knapp. Her kunne høringsnotatet vært styrket om man hadde innhentet innspill fra de som faktisk blir berørt av utvidet virkeområde.

Regelrådet mener at utredning av virkninger for næringslivet også er noe knapp når det gjelder mulig avanseregulering i regelverket. I forbindelse med utredningen av dette forslaget hadde det også vært nyttig for lesere av høringsnotatet å vite hva bransjen mener om en slik regulering. Det kunne vært nyttig å se hvilke virkninger de forventer ved ulike maksimum- og minimumssatser.

Eksemplarsalg av lydbøker på strømmetjenestenes plattformer vil medføre en viss investeringskostnad og tilpasning for tilbyderne. I høringsnotatet refererer departementet til dialog med bransjeaktører som har vurdert byrden som overkommelig. Når det gjelder dette punktet kunne departementet forsøkt å tallfeste, da det er en konkret investering som må til for å møte det nye kravet.

Departementet har forsøkt å beskrive enkelte konkurransevirkninger i høringsnotatet. Regelrådet savner likevel en vurdering av hvordan konkurranse fra engelskspråklige bøker kan påvirke næringslivet, særlig når det gjelder det digitale markedet. Departementet kunne også vurdert konkurranse fra andre medier som sosiale medier og strømming av tv-innhold.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at forutsetninger for vellykket gjennomføring for næringslivet er særskilt vurdert, utover vurderingen av at det er vanskelig å vite hvordan markedet utvikler seg uten ett av flere språk- og litteraturpolitiske tiltak, som for eksempel fastprisordningen, fordi det er så mange ting som virker sammen.

Regelrådet savner en vurdering av innføringstidspunkt for en eventuell boklov. Vi stiller også spørsmål til om det burde vært vurdert overgangsordninger for næringslivet, blant annet i forhold til eksemplarsalg av lydbøker.

Departementet foreslår ikke at det etableres et tilsynsorgan som skal føre tilsyn med etterlevelsen av loven eller sanksjoner ved brudd på loven. Departementet har vurdert behovet for en offentlig oppnevnt rådgivende nemd for å løse tvister i tilknytning til hvordan loven skal forstås. De foreslår ikke å opprette en særskilt nemnd på nåværende tidspunkt, men vil på sikt vurdere behovet i samråd med bransjen. Regelrådet stiller seg positive til at man vurderer behovet for en slik nemnd etter at loven har fått virke en stund.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Forslaget om en ny boklov vil berøre hele bransjen, både små og store aktører. Departementet skriver i høringsnotatet at blant annet selvpublisering, hvor forfatter både produserer og distribuerer på egen hånd, ser ut til å være voksende. I slike tilfeller kan en person eller et enkeltpersonforetak være både forfatter, leverandør og forhandler. Det finnes i dag digitale plattformer som gir forfattere en mulighet til å gi ut bøker, og få hjelp med mange tjenester samtidig. Regelrådet savner en vurdering av hvordan forslaget til boklov vil ramme selvpubliserende forfattere og mikrovirksomheter, som utgjør de aller minste foretakene i bransjen. Vi stiller spørsmål ved om det er rimelig at alle bestemmelsene i loven bør gjelde for disse, for eksempel plikt til å skaffe bøker som lagerføres av en leverandør?

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Departementet har i høringsnotatet gitt informasjon om involvering av berørt næringsliv. Fra november 2021 til mars 2022 har departementet gjennomført vel femti møter med organisasjoner og aktører i bransjen. Møtene har bidratt til dybdekunnskap om en rekke problemstillinger. Det er også gitt mulighet for skriftlige innspill fra eksterne aktører. Rundt 20 skriftlige innspill har kommet inn.

Høringsnotatet inneholder noe om næringens innspill fra tidlig involvering og departementets vurdering av innspillene under departementets vurdering av de ulike forslagene. Det er positivt at departementet har involvert næringslivet i prosessen og beskrevet dette i høringsnotatet.

4.3 Fremtidsrettet regulering

En av de største endringene i bokmarkedet skjer som følge av digitalisering. Den største endringen skjer i lydbokmarkedet, hvor 15 % av alle leste bøker var i lydformat i 2022. Utviklingen har gått raskt, og det er trolig at det bare vil fortsette å øke. Lydbøker blir i dag ikke tilbudt i strømmetjenester før lydbokas fastprisperiode er over. Forslaget fra departementet går ut på at lydbøker fortsatt ikke skal være en del av strømmetjenesten som sådan i fastprisperioden, men at forhandlere av lydbøker, inkludert strømmetjenester, må tilby eksemplarsalg av alle tilgjengelige lydbøker.

Regelrådet stiller spørsmål ved om en slik regulering er robust når det gjelder fremtidig utvikling og om reguleringen gir rom og mulighet for innovasjon i næringslivet? Regelrådet mener at departementet burde foretatt en grundigere vurdering av om forslagene i høringsnotatet er fremtidsrettet. Departementet burde blant annet sett nærmere på mulig konkurranse fra engelskspråklige eller oversatte bøker i digitale løsninger.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet kan ikke se at høringsnotatet sier noe om planlagt fremtidig evaluering av regelverket. Måloppnåelsen innen litteraturpolitikken er vanskelig å lese direkte ut av statistikken for bokmarkedet. Det er flere ting som påvirker markedet. Blant annet er bokmarkedet i kontinuerlig endring, særlig på grunn av digitalisering og mulige fremtidige løsninger. De foreslåtte reguleringene skal samvirke med hverandre og med en rekke andre litteraturpolitiske tiltak for å oppnå mål. Regelrådet anbefaler derfor at regelverket evalueres etter noe tid.

4.5 Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet mener det er positivt at departementet har benyttet rapporter som allerede foreligger, og vist til disse i høringsnotatet. Vi ønsker likevel å kommentere at departementet burde lenket til rapportene på høringssiden eller i høringsnotatet slik at det ble enklere for høringsinstansene å finne disse. Rapporten fra Menon Economics var relativt enkelt å finne ved søk på internett, men de to andre rapportene fra Rønning og Slaatta var ikke like enkle å finne. Rapporten fra Menon lå tilgjengelig på regjeringen sine nettsider, men de to andre rapportene ble funnet på andre nettsteder.

Rådet ønsker også å påpeke at det i høringsnotatet bør stå mer om hvor i de eksterne rapportene de konkrete tingene står, og ikke bare vise til en omfattende rapport i sin helhet.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Det er vanskelig å slå fast at ny boklov med obligatorisk fastpris gir så god måloppnåelse som man kunne ønske. Innkjøpsordninger og stipendordninger til forfattere er eksempler på mer direkte virkemidler for å oppnå forfattermangfold og bredde i innholdsproduksjonen, uten at dette resulterer i høy pris til sluttbruker.

Regulering av omsetning av bøker gjennom en ny boklov synes å være ønsket av flertallet i bransjen. Regelrådet er enig i at det er sannsynlig at det kan føre til en mer forutsigbar situasjon i bokmarkedet. Tatt i betraktning at forslaget ikke vil føre til så store endringer for det store flertallet i bransjen, som i dag følger Bokavtalen eller de samme prinsippene, så vil trolig ikke forslagene til endringer medføre så store kostnader for næringslivet.