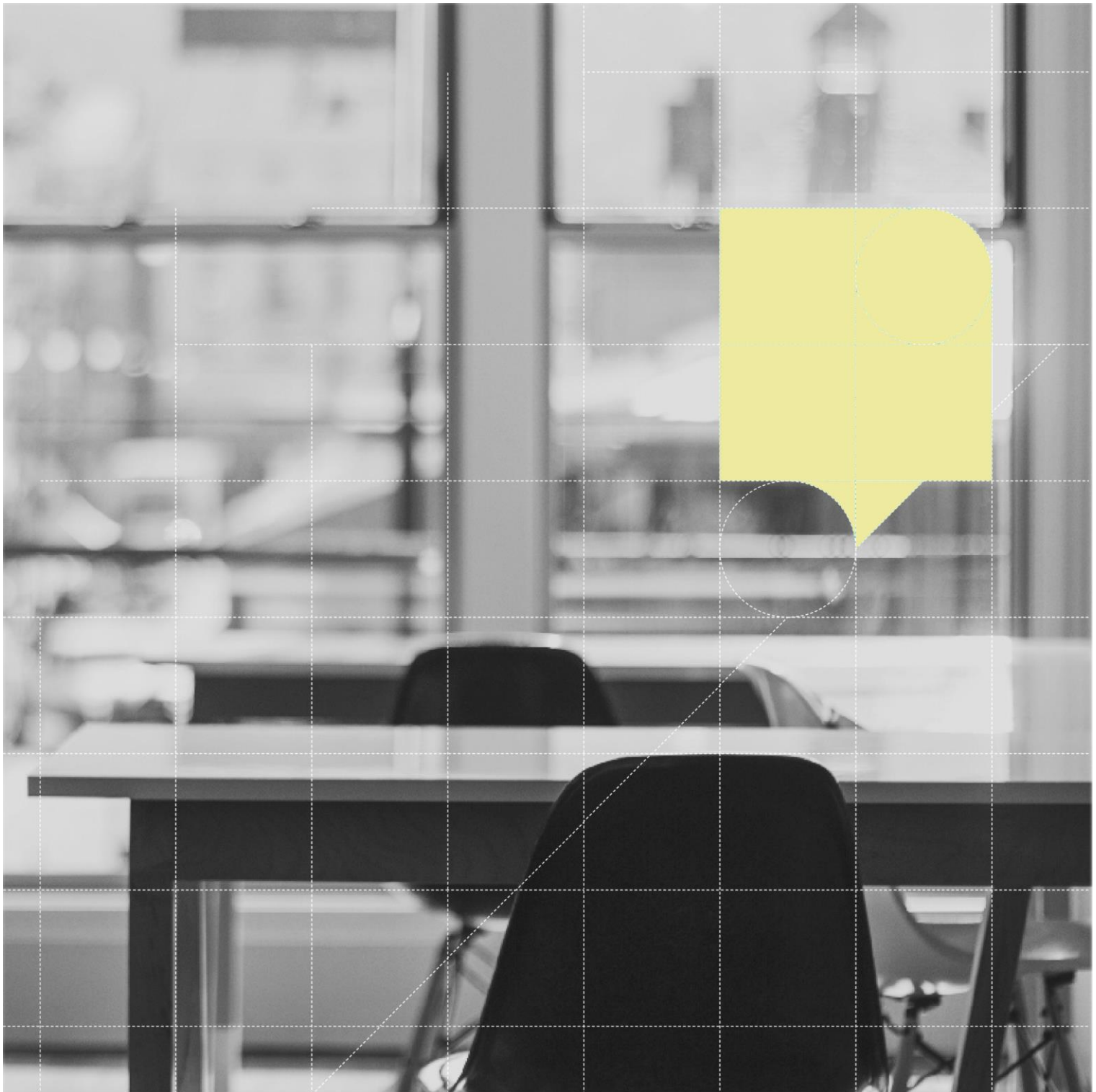


Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til ny forskrift om omsetning av bøker**

Ansvarlig: **Kultur- og likestillingsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Kultur- og likestillingsdepartementet

Deres ref.:
23/4163

Vår ref.:
23/00193

Vår saksbehandler:
Stian Hervik Frantzen

Dato:
09.10.2023

Uttalelse

Om: **Forslag om ny forskrift om omsetning av bøker**
Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Kultur- og likestillingsdepartementet har sendt forslag til ny forskrift om omsetning av bøker på høring.

Regelrådet mener at utredningen av forslaget til forskrift til bokloven er et godt utgangspunkt, men at det er behov for en grundigere utredning av noen av bestemmelsene.

Regelrådet er positivt til at departementet har tatt hensyn til små virksomheter og foreslår unntak for selvpublisister fra skaffeplikten og tilbudsplikten. Det er også positivt at departementet har involvert næringslivet i regelverksprosessen og at det nevnes at reglene må evalueres.

Regelrådet mener imidlertid at departementet kunne gjort en grundigere jobb med å utrede alternative tiltak og virkninger for næringslivet. Departementet burde også ha utredet nullalternativet. I tillegg burde departementet ha gitt en beskrivelse av det berørte næringslivet i høringsnotatet. Til slutt kunne de forsøkt å anslå virkningene av de nye bestemmelsene om rabattregulering.

Den manglende utredningen av berørte og virkninger for næringslivet gjør det vanskelig for Regelrådet å si noe om de relative kostnadene for næringslivet.

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

12. juni 2023 vedtok Stortinget en ny lov om omsetning av bøker. Loven trer i kraft 1. januar 2024. Loven inneholder flere obligatoriske bestemmelser som gjelder for alle norske utgivere og forhandlere av bøker. For å sikre en lov som ivaretar hensyn til utvikling og nyskaping i bokbransjen, regulerer loven både de overordnede prinsippene og gir hjemmel til å fastsette forskrift om mer detaljerte vilkår.

Kultur- og likestillingsdepartementet har nå foreslått en forskrift som er nødvendig for at den nye bokloven skal kunne tre i kraft.

De viktigste endringene i forskriften er:

- Et unntak fra virkeområdet til bokloven for selvpublisister.
- En adgang til å gi rabatter i særlige tilfeller.
- Et forbud mot å gi bort bøker med fastpris.
- En anledning til å sette ny fastpris på reelle nyutgivelser.
- Overgangsordninger

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. Det er viktig å finne en balanse mellom regulering og fri konkurranse i bokbransjen.

2.2 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.

2.3 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Bakgrunnen for forslaget er at den nye bokloven skal tre i kraft 01.01.2024. For at detaljene i loven skal være fullstendige må også tilhørende forskrift tre i kraft på samme tidspunkt.

Problemet og målet med de ulike paragrafene blir gjennomgått når departementet gjør rede for bakgrunnen for forslagene. Her kommer det frem hvorfor akkurat dette forslaget fremmes, og hvilket problem det skal løse. Regelrådet mener departementet gir en oversiktlig beskrivelse av problemet og målet med forslaget.

Målet med reguleringen følger hovedmålet til bokloven. Målet med loven 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. Denne målsetningen er veldig overordnet. Regelrådet finner det positivt at departementet har gjengitt formålet med forskriftshjemmelen i beskrivelsen av bakgrunnen for enkelte av forslagene.

Samlet sett mener Regelrådet at problem og mål er tilstrekkelig utredet.

2.4 Utredning av alternative tiltak

Departementet utreder ikke alternative tiltak. Departementet burde gjort en grundigere utredning av hvilke alternativer som er aktuelle for å nå målene. Selv om forskriften er styrt av forskriftshjemmelen så er det i selve forskriften detaljene som påvirker næringslivet kommer. For å være sikre på at vi regulerer næringslivet på best mulig måte er det derfor viktig at alternativer utredes. Selv om alternativene ikke er aktuelle så er det en verdi i å se hvilke alternativer som utelukkes.

I proposisjonen til Stortinget kommer det frem at enkelte aktører i bokbransjen stiller spørsmålsteget ved hvor grensen på hva som er reell nyttegevning går. Regelrådet kan ikke se at departementet har svart klart på denne problemstillingen. Her burde departementet sett på hvilke alternativer vi har, og vurdert de ulike alternativene opp mot hverandre.

Regelrådet savner også en utredning av nullalternativet for å få et sammenligningsgrunnlag for nytteverdien av de ulike tiltakene som vurderes.

Departementet foreslår å åpne for rabatter ved samtidig salg av ulike formater av bøker. Målet med forslaget er å gjøre det mulig å kjøpe flere formater av samme bok til nedsatt pris i fastprisperioden. Departementet foreslår imidlertid å begrense bestemmelsen mot allmenntilgjengelighetsmarkedet. Det vurderes at behovet for markedsdynamikk er størst for bøker som brukes til opplæring og undervisning. Regelrådet mener at departementet kunne ha utredet alternative løsninger til å fremme innovasjon og markedsdynamikk. Regelrådet mener også at det burde ha vært utredet forskjellene mellom en regel med begrensning mot allmenntilgjengelighetsmarkedet og en regel uten begrensning.

2.5 Beskrivelse av berørt næringsliv

Departementet beskriver ikke berørt næringsliv i høringsnotatet. Det henvises til proposisjonen hvor det er gjort rede for de ulike aktørene i markedet. Regelrådet forstår at en beskrivelse av berørt næringsliv kan virke overflødig når den allerede er gitt i forbindelse med høringen av loven og proposisjonen til Stortinget. Regelrådet vurderer allikevel at høringsnotatet hadde vært styrket om departementet hadde gitt en beskrivelse av de bedriftene som blir påvirket av det som nå foreslås. Høringsnotatet skal fungere som et selvstendig beslutningsgrunnlag.

For eksempel så burde det vært vist til hvor mange som vil omfattes av unntaket fra virkeområdet til bokloven. En beskrivelse av de som utgir bøker på eget forlag ville gjort det enklere å anslå nytteverdien av forslaget. En god beskrivelse av de berørte og forventet nytteverdi gir også et godt grunnlag for å gjennomføre en evaluering av unntaket.

2.6 Utredning av virkninger for næringslivet

Virkningene er generelt og kvalitativt beskrevet i høringsnotatet. I Regelrådets uttalelse til forslag til ny boklov ble det påpekt at utredningen av virkninger var noe knapp. Regelrådet savnet tallfesting av virkninger og utredning av konkurranseeffekter for aktørene.

Regelrådet vurderer at departementet kunne gjort en grundigere jobb på de nevnte områdene i dette forslaget også. Departementet skriver at forslagene til rabattregulering i stor grad er en videreføring av bestemmelsene i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10. Departementet skriver også at hverken gjeldende forskrift i konkurranseloven eller gjeldende bokavtale mellom forleggerforeningen og forfatterforeningen regulerer rabatter ved samtidige salg av ulike formater av samme bok. Regelrådet vil derfor påpeke at spesielt her er det viktig å utrede konsekvenser for næringslivet da dette er helt ny regulering.

De negative virkningene er antatt små, dette kunne departementet vist med å tallfeste virkningene. Departementet kunne også gjort en vurdering av om de nye unntakene eller forslagene til rabattregulering på noen måte vil påvirke norske bøkens konkurranse med utenlandske bøker.

2.7 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet finner det positivt at departementet har kommet med forslag til overgangsordning i skillet mellom ny og gammel regulering. Departementet foreslår at forskriften skal tre i kraft samtidig som bokloven. Regelrådet er enige i at dette er hensiktsmessig for at alle detaljene i loven skal være klare. Regelrådet vil allikevel påpeke den korte tiden mellom høringsfristen og ikrafttredelsen. Høringsfristen er 01.12.2023 og ikrafttredelse er 01.01.2024. Hvis det skulle komme innspill i høringsrunden som gjør at departementet må revurdere enkelte forslag så er det knapt med tid.

3 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.

3.1 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.

I høringsrunden til bokloven kom det inn hørings svar som påpekte at de minste aktørene burde få lettelse i hvilke lovkrav som skal gjelde for dem. Regelrådet var en av flere som påpekte at belastningen på de minste aktørene vil være uforholdsmessig høy. Det er derfor positivt at

departementet har tatt disse innspillene til følge og foreslår nå unntak for selvpublisister fra skaffeplikten og tilbudsplikten.

Videre er det positivt at departementet klargjør at formålet med unntaksforslaget ikke er at større aktører som opererer profesjonelt skal unntas fra skaffeplikten og tilbudsplikten i bokloven. Departementet skriver at de vil følge den fremtidige praksisen av forslaget og fortløpende vurdere hvorvidt det er behov for å gjøre justeringer i bestemmelsens ordlyd. Regelrådet vil gi ros for denne erkjennelsen av at unntak kan bli misbrukt og virke mot sin hensikt. Evaluering er derfor et viktig verktøy for å sikre god regulering som også hensyntar små virksomheter.

3.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Departementet har i forkant av høringen av lovsaken gjort en grundig jobb med tidlig involvering av næringslivet. Denne prosessen var beskrevet i høringsnotatet til loven, og noen av innspillene er gjengitt i høringsnotatet til forskriften. I proposisjonen til Stortinget er høringsinnspillene som kom når bokloven var på høring gjengitt. Departementet gir også sin vurdering av innspillene. Det kommer også frem i dette høringsnotatet at næringslivet har vært involvert. Etter Regelrådets vurdering er det positivt at næringslivet har vært en del av prosessen hele veien. Næringslivets syn på de aktuelle problemstillingene som drøftes i dette høringen kunne imidlertid vært gjengitt i høringsnotatet.

3.3 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet anbefalte at regelverket i bokloven blir evaluert etter noe tid. Begrunnelsen var at 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 holder fast ved denne anbefalingen og legger til at forskriften burde tas med i evalueringen av bokloven.

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

Forslagene medfører tilsynelatende små kostnader for næringslivet. Det vises også til at flere bransjeorganisasjoner er positive til flere av forslagene. Dette taler for at målene nås til en lav kostnad for næringslivet. Den manglende beskrivelsen av næringslivet gjør det imidlertid vanskelig å vurdere dette. Videre gjør den manglende utredningen av alternativer det usikkert om vi kunne nådd målene på en annen måte. Regelrådet kan dermed ikke konkludere med at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.