

Kommenteret høringsnotat

13. januar 2017

Høringsnotat om forslag til lov om ændring af lov om biblioteksafgift

Kulturministeriet sendte den 8. december 2016 forslag til lov om ændring af lov om biblioteksafgift i høring. Høringsfristen var tirsdag den 10. januar 2017. Til og med 10. januar 2017 har Kulturministeriet modtaget i alt 14 høringssvar, se vedlagte oversigt over organisationer mv., der har afgivet høringssvar (bilag 1).

I 2015 offentliggjorde Udvalget om Biblioteksafgift for Bøger og Musik en rapport, hvori det blev anbefalet at øremærke en del af biblioteksafgiftspuljen til bibliotekernes anvendelse af e-bøger og netlydbøger. Kulturministeren har efter drøftelse med kulturordførerne valgt at gennemføre denne anbefaling i lovforslaget.

I forslaget foreslås det videre, at biblioteksafgiftens undergrænse sænkes fra 2.130 kr. til 1.250 kr. samt – som noget nyt – at beløb, som ikke kommer til udbetaling som følge af undergrænsen, fremover vil blive fordelt til de forfattere mv., som ellers ville have fået højest 5.000 kr. i afgift.

I det følgende redegøres for hovedsynspunkterne i de modtagne høringssvar, idet synspunkter, der ikke angår lovforslaget, dog ikke er medtaget.

Generelt om indførelse af biblioteksafgift for e-bøger og netlydbøger

Biblioteksparaplyen tilslutter sig forslagets anbefaling om en introduktion af en digital komponent i afgiften.

Dansk Forfatterforening bakker op om indførelse af en digital biblioteksafgift, der efter foreningens opfattelse vil bidrage til ligestilling af forfatter, oversættere og illustratorer af e-bøger med forfatter, oversættere og illustratorer af trykte bøger. Der udtrykkes også tilfredshed over, at hovedindholdet af den nuværende lov foreslået bevaret i uændret form.

Danske Dramatikere bakker op om en indførelse af afgift for e-bøger og e-lydbøger.

Danske skønlitterære Forfattere er overordnet tilfredse med det foreliggende lovforslag og bakker op omkring, at tilrådighedsstillelsen af e-bøger bliver omfattet af biblioteksafgiften.

Danske Tegneserieskabere udtrykker tilfredshed med, at man med lovforslaget søger at tilstræbe, at indfasningen af den nye ordning ikke medfører store og uforudsigelige forskydninger i biblioteksafgiften.

Illustratorgruppen i Dansk Forfatterforening bakker op om indlemmelsen af digitale udgivelser i biblioteksafgiften.

Om størrelsen på den digitale pulje og evaluering

Biblioteksparaplyen anfører, at forslaget er et skridt i den rigtige retning, idet man dog gerne havde set en mere ambitiøs model i forhold til fordelingsnøglen. Foreningerne bemærker, at forslagets procentfordeling og den flerårige indfasning kan medføre en udvikling, hvor forfattere ikke ønsker at stille digitale udgivelser til rådighed for bibliotekerne, og at forslaget kan virke som en stopklods for det incitament, forfatterne kan have i at få digitaliseret deres bagkatalog.

Copydan Billeder vil gerne på vegne af de 13 institutioner, som man repræsenterer, tilbyde deltagelse i en følgegruppe, der i dialog med Kulturministeriet skal evaluere loven inden indfasningsperiodens afslutning.

Dansk Forfatterforening bakker op om forslaget om en fireårig indfasning af den digitale biblioteksafgift, men er bekymrede over forslagets § 1, stk. 5, hvor det fremgår, at størrelsen på det beløb, der øremærkes til e-bøger og netlydbøger, fra 2022 fastsættes på grundlag af forholdet mellem det fysiske og det digitale udlån. Foreninger anbefaler i stedet - som det også foreslås i Udvalget om Biblioteksafgift for Bøger og Musiks rapport - at fastsætte størrelsen på den digitale pulje på baggrund af en evaluering, der foretages inden udløbet af den fireårige periode i samarbejde med forfatterforeningerne og Danmarks Biblioteksforening.

Danske skønlitterære Forfattere bakker op om den foreslåede fireårige indfasningsperiode, men er betydeligt mere skeptiske over for forslaget om at lade 2022-opgørelser over udlån af hhv. fysiske bøger og e-bøger (§ 1, stk. 5) danne grundlag for den efterfølgende beregning. Foreningen foreslår i stedet, at en følgegruppe bestående af de to forfatterforeninger og en biblioteksrepræsentant bør stå for den fremtidige fordelingsmodel.

Danske Tegneserieskabere bifalder, at digitale udgivelser indlemmes over en fireårig periode, og at konsekvenserne evalueres undervejs.

Illustratorgruppen i Dansk Forfatterforening støtter ordningens fireårige indfasningsperiode med det forbehold, at man inden den fireårige periode er udløbet, foretager en evaluering af ordningens indflydelse på udbetalingen af biblioteksafgift mellem de forskellige genrer.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet kan konstatere, at der under høringen på den ene side er fremsat et ønske om, at der øremærkes et større beløb til biblioteksafgift, mens der på den anden side er en række foreninger, som støtter den fireårige indfasningsperiode. Herudover udtrykkes der fra forfatterforeningerne en skepsis over den dynamiske model til udregning af den digitale pulje, der foreslås indført fra 2022.

Kulturministeriet finder, at det er vigtigt, at biblioteksafgiften fortsat vil udgøre en forudsigelig indkomst for forfatterne. Samtidig er det vigtigt, at biblioteksafgiften så vidt muligt afspejler den virkelighed, som bibliotekerne og biblioteksbrugerne befinder sig i. Den foreslåede model – med en fireårig indfasningsperiode og en dynamisk model herefter – er en måde at balancere disse hensyn på.

Kulturministeriet har dog noteret sig, at der under høringen er ønsket en tydeligere præcisering af, at ordningen fremover skal basere sig på en evaluering. Det præciseres derfor i bemærkningerne til loven, at der vil blive foretaget en evaluering af de nye regler i god tid inden udløbet af den fireårige indfasningsperiode. Det præciseres også, at der i den forbindelse vil blive set på, om reglerne for opgørelse af størrelsen den digitale pulje skal modificeres. Endelig fastslås det, at der i forbindelse med evalueringen vil blive indhentet bidrag fra de relevante interessenter på området.

Om pointsystem og beregning af biblioteksafgift

Dansk Forfatterforening advarer mod, at biblioteksafgiften alene baseres på udlånstal, bl.a. fordi udlånet hovedsageligt kommer til at vedrøre populære (primært tekstbaserede) genrer, hvilket efter foreningens vurdering vil føre til en ubalance i biblioteksafgiften, der ikke er i overensstemmelse med ordningens status som kunststøtte til fordel for dansk sprog og kultur. Det bemærkes også, at bøger, der udgør en vigtig del af bibliotekernes litteraturtilbud, ikke nødvendigvis har høje udlånstal, og at forfattere, oversættere og illustratorer bag disse bøger bør tilgodeses med en rimelig andel af biblioteksafgiften.

Danske Dramatikere bemærker, at dramatik i e-bogsform bør have sin egen pointværdi, som ligger mellem lyrik og skønlitterær prosa.

Danske skønlitterære Forfattere mener, at nedsættelsen af bundgrænsen bør suppleres med en længe tiltrængt justering af den nuværende pointfordeling, bl.a. som følge af folkebibliotekernes ændrede indkøbs- og kassationspolitik, der har ført til et fald i biblioteksafgift til den smallere kvalitetsskønlitteratur. Foreningen foreslår konkret, at pointsatsen for lyrik og skønlitteratur for voksne opjusteres.

Danske Tegneserieskabere og Illustratorgruppen i Dansk Forfatterforening finder, at biblioteksafgiften for illustrerede bøger, tegneserier og billedbøger vil blive reduceret som følge af de nye regler, bl.a. fordi disse typer af bøger stort set ikke bliver udgivet som e-bøger. Det foreslås derfor at hæve pointværdien for disse bøger både for den digitale og analoge pointfordeling. Foreningerne finder også, at alle illustrerede bøger, tegneserier og billedbøger bør tillægges 20 sider ved optællingen på samme måde, som det foreslås af Biblioteksafgiftsudvalget for så vidt angår tekstbøger, alternativt at alle typer bøger tillægges 20 sider. Endelig vurderes det, at udvalgets anbefalinger om at tillægge illustrerede bøger 10 % ift. opgørelse af antal anslag ikke er rimelig, og at henholdsvis tekst og illustrationer optælles hver for sig.

Danmarks BiblioteksCenter (DBC) bemærker, at Nationalbibliografien som hovedregel ikke anfører sidetal på e-bøger, hvorfor den nationalbibliografiske registrering ikke vil kunne danne afsæt for en bestemmelse af e-bogens omfang.

Udvalget til Beskyttelse af Videnskabeligt Arbejde (UBVA) bemærker, at den i lovforslaget fremlagte model for beregning af e-bøger, der omfatter e-bøgernes udlån til erstatning af bestandsprincippet fra beregningen af fysiske bøger medfører en forskel i beregningsgrundlaget for e-bøger og fysiske bøger, som efter UBVA's opfattelse er uhensigtsmæssig og unødvendig. UBVA foreslår derfor, at en tillempt bestandsopgørelse af elektroniske værker foretages ved, at man opgør antal højeste samtidige udlån et individuelt bibliotek har haft i et givent opgørelsessår. Herudover vurderer UBVA generelt, at tiden måske er løbet fra en fortsat anvendelse af bestandsprincippet, idet det nationale lånesamarbejde mellem biblioteker gør det muligt for lokale biblioteker at betjene deres lånere uden nødvendigvis selv at have bøgerne stående. UBVA medgiver herefter, at inddragelse af antal udlån i beregning af biblioteksafgift derfor i højere og mere direkte grad end bestandstal afspejler den enkelte ophavsmands bidrag til og betydning for dansk kultur og sprog, og mener således også, at antal udlån er et grundlæggende relevant beregningsparameter, også hvad angår biblioteksafgift for fysiske værker.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet kan konstatere, at der under høringen er blevet fastsat ønske om at ændre det pointsystem, der ligger til grund for den konkrete fordeling af biblioteksafgift. Kulturministeriet bemærker hertil indledningsvis, at lovforslaget ikke indeholder en fastsættelse af den enkelte pointfordeling, men at der lægges op til, at denne fordeling – som hidtil – sker i bekendtgørelsesform. Kulturministeriet har dog noteret sig de indkomne høringssvar, der vil indgå i den samlede vurdering i forbindelse med, at der skal udarbejdes ny bekendtgørelse, såfremt at lovforslaget vedtages i Folketinget. Denne bekendtgørelse vil blive sendt i høring, inden den vil blive sat i kraft.

Kulturministeriet bemærker endvidere, at de nye regler vil betyde, at biblioteksafgiften fordeles på baggrund af helt nye principper, og at det derfor ikke er muligt på nuværende tidspunkt præcist at forudsige præcist, hvordan den digitale biblioteksafgift vil fordele sig. Den fireårige indfasningsperiode vil give erfaringer med den nye model, og vil give et bedre statistisk grundlag, der kan anvendes i forbindelse med eventuelle tilpasninger af ordningen. I ovennævnte evaluering vil også blive foretaget en analyse af, hvordan indførelsen af den digitalt øremærkede biblioteksafgift påvirker fordelingen af afgiften mellem de forskellige genrer, som det bl.a. ønskes af Illustratørgruppen i Dansk Forfatterforening. Der vil i den forbindelse blive set på den beregningsmodel, som lægger til grund for biblioteksafgiften for e-bøger og netlydbøger, herunder ved at inddrage synspunkterne fra de relevante interessenter.

For så vidt angår DBCs høringssvar bemærkes, at Kulturministeriet er opmærksomt på problematikken, og at lovforslaget tager højde herfor ved at

indeholde et forslag om omregning af sidetal til antal tegn for e-bøgernes vedkommende.

For så vidt angår UBVAs høringssvar bemærkes det, at bestandsprincippet efter Kulturministeriets opfattelse fortsat er den mest retvisende måde at opgøre bøgernes udbredelse på. Af samme grund er der en komponent i beregningsmodellen for biblioteksafgift for e-bøger, som simulerer bestandsprincippet for e-bøgerne, idet man her giver point for antal kommuner, hvor bogen er til rådighed (tilrådighedsstilling), antal kommuner, hvor bogen har været udlånt (udbredelse) og antallet af udlån (anvendelse).

Om bibliotekernes indberetning til beregning af biblioteksafgift

Helge Scheuer Nielsen bemærker, at værker, der befinder sig på fag- og forskningsbiblioteker, bør medtages i beregningen af biblioteksafgiften, idet folkebibliotekernes indkøb af såkaldt ”smal” litteratur er af begrænset omfang.

UBVA mener, at de danske fag- og forskningsbiblioteker bør indgå i indberetningen til biblioteksafgiften, idet det efter udvalgets opfattelse vil bidrage til en mere korrekt og udtømmende opgørelse af danske forfattere bidrag til dansk sprog og kultur.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet bemærker, at fag- og forskningsbibliotekernes i dag ikke indberetter deres bogstand til beregning af biblioteksafgiften, idet de ikke er omfattet af loven. Det er uklart, hvorvidt det i dag ville være teknisk muligt at inkludere indberetninger fra fag- og forskningsbibliotekerne til beregning af biblioteksafgiften. Spørgsmålet om, hvilke biblioteker, der bør indgå i biblioteksafgiften, er ikke en del af det aktuelle lovforslag, men kan eventuelt indgå i forbindelse med en fremtidig lovændring.

Om nedsættelse af biblioteksafgiftens undergrænse

Dansk Forfatterforening støtter nedsættelsen af undergrænsen som beskrevet i lovforslaget.

Illustratørgruppen i Dansk Forfatterforening støtter nedsættelsen af undergrænsen som beskrevet i lovforslaget.

Biblioteksparaplyen tilslutter sig forslaget om en nedsættelse af undergrænsen.

Danske Dramatikere bakker op om den foreslåede nedsættelse af undergrænsen.

De skønlitterære Forfattere finder undergrænsejusteringen acceptabel, men ønsker samtidig en ændring af biblioteksafgiftens pointfordeling.

UBVA mener, at alle beløb – uden omfordeling – ned til en administrativ bagatelgrænse bør udbetales.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet konstaterer, at der i størstedelen af høringssvarene bakker op om den foreslåede nedsættelse af biblioteksafgiftens undergrænse.

Som nævnt i bemærkningerne til loven bør fastsættelsen af størrelsen på undergrænsen ske under hensynstagen til, at biblioteksafgiftsordningen har til formål at støtte dansk sprog og kultur, og at ordningen derfor bør tilgodese dem, for hvem forfattervirksomheden er det primære og ikke dem, der skriver nogle få bøger, fx som følge af deres profession eller fritidsinteresse. Kulturministeriet er derfor ikke enig med UBVAs forslag.

Andre høringssvar

Datatilsynet, Danske Medier og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Det Kongelige Bibliotek støtter forslaget og ingen yderligere bemærkninger.

Bilag 1

Oversigt over organisationer mv., der har afgivet høringssvar
pr. 10. januar 2017 vedr. udkast til lov om ændring af lov om biblioteksafgift

Organisation

- 1. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen**
- 2. Helge Scheuer Nielsen**
- 3. DBC**
- 4. Datatilsynet**
- 5. Danske Medier**
- 6. Det Kongelige Bibliotek**
- 7. AC/UBVA**
(Udvalget til Beskyttelse af Videnskabeligt Arbejde)
- 8. Biblioteksparaplyen**
(Danmarks Biblioteksforening, Bibliotekarforbundet, Bibliotekschefforeningen, Danmarks
Forskningsbiblioteksforening, HK Kommunal,
Biblioteksudvalget; HK/STAT, TR-kollegiet for De Statslige Biblioteker og Arkiver,
Kommunernes Skolebiblioteksforening)
- 9. Illustratorerne i Dansk Forfatterforening**
- 10. Dansk Forfatterforening**
- 11. Danske Tegneserieskabere**
- 12. Danske Dramatikere**
- 13. Copydan Billeder**
- 14. Danske Skønlitterære Forfattere**