

Kommenteret høringsnotat

26. oktober 2017

Høringsnotat om forslag til ny bekendtgørelse om biblioteksafgift

Kulturministeriet sendte den 7. juli 2017 forslag til ny bekendtgørelse om biblioteksafgift i høring. Bekendtgørelsesudkastet har som hovedformål at udmønte de regler, som fra 1. januar 2018 træder i kraft i medfør af lov nr. 676 af 8. juni 2017 om ændring af lov om biblioteksafgift.

Forslaget til bekendtgørelse indeholdt følgende ændringer ift. den nuværende bekendtgørelse (nr. 288 af 14. marts 2015):

Ændringer som følger af den nye lovændring:

- Indførelse af biblioteksafgift for e-bøger og netlydbøger, herunder fastlæggelse af pointsystem for fordelingen af biblioteksafgift. De nye regler er så vidt muligt udformet på baggrund af anbefalingerne fra Udvalget om Biblioteksafgift for Bøger og Musik.
- Indførelse af en særlig pulje for indlæsere af netlydbøger.
- Præcisering af nuværende grænser for udbetaling af biblioteksafgift.
- Ændring af klagefristen for fordeling af biblioteksafgift til 8 uger efter fordelingen.
- Plakater og diasserier udgår af rådighedsbeløbet for billedkunst.

Andre ændringer:

- Omlæggelse af fordeling af rådighedsbeløbet for billedkunst, således at Udvalget til fordeling af rådighedsbeløb for Billedkunst foreslås nedlagt, og fordelingen herefter foretages af Slots- og Kulturstyrelsen på baggrund af objektive kriterier.

Høringsfristen var fredag den 25. august 2017. Dansk Forfatterforening fik udsættelse af fristen til mandag den 4. september 2017. Til og med 4. september 2017 har Kulturministeriet modtaget i alt 12 høringssvar, jf. vedlagte oversigt over organisationer mv., der har afgivet høringssvar (bilag 1).

I det følgende redegøres for hovedsynspunkterne i de modtagne høringssvar, idet synspunkter, der ikke angår forslaget til bekendtgørelsen, ikke er medtaget. Dette drejer sig bl.a. om:

- størrelsen på den digitale pulje (Dansk Forfatterforening og Dansk Biblioteksforening);
- forslag om indførelse af en ny ordning for rådighedsbeløbet for grammofonplader (DJBFA); og
- generelle overvejelser om anvendelsen af biblioteksafgiften til andre bibliotekspolitiske formål (Dansk Biblioteksforening).

Vedlagt dette høringsnotat er modtagne høringssvar i deres fulde længde.

Generelt om indførelse af biblioteksafgift for e-bøger og netlydbøger

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 indholdet af bekendtgørelsen i hovedtræk følger indstillingen i 2015-rapporten fra Udvalget om Biblioteksafgift for bøger og musik.

Danmarks Biblioteksforening, på vegne af Biblioteksparaplyens organisationer, hilser ændringen af afgiften velkommen, men mener, at der vil være behov for en løbende justering af biblioteksafgiften med involvering af en bred kreds af interessenter.

Det er efter biblioteksorganisationernes vurdering vigtigt, at biblioteksafgiften anvendes til at fremme en digital udvikling, således at dansksproget digital litteratur bliver lettere tilgængelig for borgerne og særligt for børn og unge.

Akademikerne og UBVA hilser de forestående tilføjelser og ændringer i biblioteksafgiften velkommen.

Om ændring af fordelingsrammerne og pointfordeling

Danske Dramatikere påpeger et behov for en ændring af fordelingsrammerne, således at der ift. pointfordelingen for litteraturtyper tages højde for dramatik som en særskilt og koncentreret tekstform, der bør have sin egen kategori. På den baggrund anmoder Danske Dramatikere om, at der opbygges et selvstændigt pointsystem for dramatik på lige fod med lyrik, hvor dramatik tildeles 3-6 point pr. side.

Kulturministeriets bemærkninger:

Hensigten med bekendtgørelsen er at udmønte reglerne i den nye lov om biblioteksafgift, som et enigt Folketing vedtog i maj 2017, herunder regler om ændring af biblioteksafgiftens undergrænse samt indførelse af biblioteksafgift for e-bøger og netlydbøger.

Bekendtgørelsen indeholder derimod ikke et forslag om at ændre i pointfordelingen mellem de enkelte modtagergrupper, da Kulturministeriet finder, at sådanne ændringer bør ske i dialog med alle modtagergrupperne.

Om evaluering af beregningsmodel

Dansk Forfatterforening, Danske Tegneserieskabere og Tegnerne – Tegnerforbundet af 1919 påpeger, at en evaluering ikke er medtaget i bekendtgørelsen, således som udvalgsrapporten fra 2015 om digitalt materiale i biblioteksafgiften anbefaler. Da det er meget svært at forudse konsekvenserne af en så radikal ændring af pointberegningssystemet, ønsker man, at ordningen evalueres af Slots- og Kulturstyrelsen, inden udgangen af den fireårige indfasningsperiode, under inddragelse af alle relevante parter herunder bl.a.

forfatterforeningerne, Kulturministeriets departement, Danmarks Biblioteksforening og Danske Tegneserieskabere.

Kulturministeriets bemærkninger:

Det er præciseret i bemærkningerne til ændringsloven, at der vil blive foretaget en evaluering af de nye regler i god tid inden udløbet af den fireårige indfasningsperiode. Det præciseres ligeledes i forarbejderne, at der i den forbindelse vil blive set på, om reglerne for opgørelse af størrelsen den digitale pulje skal modificeres. Endelig fastslås det også i bemærkningerne, at der i forbindelse med evalueringen vil blive indhentet bidrag fra de relevante interessenter på området.

Kulturministeriet finder fortsat, at en sådan evaluering er et vigtigt element i forbindelse med etablering af den digitale pulje. Da omfanget af evalueringen imidlertid allerede er beskrevet i lovforarbejderne, findes det dog ikke nødvendigt at fastsætte yderligere regler om evaluering i bekendtgørelsen.

Om beregning vedr. illustrerede e-bøger

Illustratorerne i Dansk Forfatterforening har betænkeligheder vedrørende de to punkter i forslaget, som i særlig grad vedrører illustratorer. Det første punkt drejer sig om forslagets § 17, stk. 2, hvor man foreslår at ændre forslaget, således at alle digitale udgivelser uanset genre tillægges 20 ekstra sider, dvs. også tegneserier og billedbøger. Det andet punkt drejer sig om illustrerede bøger, hvor bestemmelsen om at sidetal i illustrerede bøger ligesom tekstbøger tælles med anslag og derefter tillægges sidetalsforøgelsen på 10 %, anføres at have den uheldige bivirkning, at den på en uhensigtsmæssig måde forbinder tegnerens indsats med en bogs tekstmængde. Det foreslås derfor, at illustrerede bøger i fixed formats tælles med sidetal, ligesom tegneserier og billedbøger, dog uden at blive ganget med faktor 3. De bør dog i lighed med alle andre bøger i den digitale bestand tillægges 20 ekstra sider, så de kan indtræde i den digitale ordning med samme vægt som i den analoge.

Danske Tegneserieskabere og Tegnerne – Tegnerforbundet af 1919 finder, at tegneserie og billedbøger også får tillagt 20 tillægssider, som det er tilfældet med andre bøger. Dette skyldes, at de frygter, at det samlede sidetal i den digitale bogmasse vil vokse markant som følge af disse tillægssider, og at det vil medføre en devaluering af pointværdien, som vil ramme tegneserier og billedbøger særligt hårdt. Foreningerne ønsker også ønsker illustrerede e-bøger i "fixed format" som udgangspunkt beregnes ud fra deres faste sidetal, mens illustrerede e-bøger med "flydende sidetal" anslagsberegnes med +10 % og 20 tillægssider, som allerede beskrevet i bekendtgørelsen.

Dansk Forfatterforening finder, at de illustrerede bøger, der ligesom tegneserier og billedbøger er opsat i "fixed format", bør optælles med faste sidetal med henblik på særskilt beregning af biblioteksafgift til illustratorene.

Kulturministeriets bemærkninger:

Det udkast til bekendtgørelse om biblioteksafgift, som har været sendt i høring, er baseret på anbefalingerne fra Udvalget om Biblioteksafgift for Bøger og Musik.

Heraf følger bl.a.:

"Illustrerede bøger

I en papirbog vil illustrationer medføre et højere sidetal. Når teksten i stedet optælles digitalt, regnes illustrationerne ikke med. Udvalget foreslår derfor, at sidetallet for illustrerede bøger skal tillægges 10 procent. Den eksisterende nationalbiografiske registrering afgør, hvorvidt en bog tæller som illustreret.

Tegneserier, billedbøger og lignende

Bøger, der primært bæres af billeder, indeholder et lavt antal tegn. Samtidig betyder de tekniske forhold ved fremstillingen af disse e-bøger, at det er muligt at beregne sidetallet for disse typer af bøger. Udvalget foreslår derfor, at sidetallet her opgøres på den samme måde som ved de analoge bøger. Da sidetællingen således fortsat vil gælde for tegneserier, billedbøger o.l., skal hverken de 20 sider eller de 10 procent, som behandles ovenfor, tillægges disse litteraturtyper. Udgangspunktet for håndteringen af kriteriet omkring sidetal, herunder de særlige forhold omkring illustrerede bøger, er den nationalbiografiske registrering."

Udvalget har således taget stilling til, at *billedbøger* og *tegneserier*, som foreligger i særligt format, der gør det muligt at fastslå sidetallet uden beregning ("fixed format"), ikke skal tillægges 20 sider eller 10 %, som det er tilfældet for illustrerede bøger. Der er også taget stilling til, at *illustrerede bøger*, hvor sidetallet beregnes, skal tillægges 10 %.

Udvalget har derimod ikke udtrykkeligt taget stilling til, hvordan *illustrerede bøger*, der foreligger i et "fixed format", skal håndteres, eller hvordan sidetallet på *billedbøger* og *tegneserier*, som ikke ligger i et "fixed format", skal opgøres.

Kulturministeriet finder, at ordningen så vidt muligt bør indrettes i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger, hvorfor ønsket om at tillægge 20 sider til tegneserier og billedbøger, der foreligger i et "fixed format", ikke kan imødekommes. Kulturministeriet finder dog, at tillægget på 20 sider vil være et af de aspekter, som der vil blive set på i forbindelse med evalueringen, der er nævnt ovenfor.

I lyset af høringssvarene finder Kulturministeriet derimod, at § 17 bør præciseres, således at det er klart, at der ikke sker beregning af sidetallet for *illustrerede bøger*, som foreligger i et "fixed format". Kulturministeriet finder samtidig, at det bør præciseres, at *billedbøger* og *tegneserier*, som ikke ligger i et "fixed format", udregnes på samme måde som illustrerede bøger, dvs. inklusiv et tillæg på 20 sider samt 10 %. Dette skyldes, at Kulturministeriet ikke finder nogle vægtige argumenter for at forskelsbehandle illustrerede bøger, billedbøger og tegneserier ift. beregning af sidetal.

Kulturministeriet lægger i den forbindelse til grund, at når det gælder *illustrerede bøger, billedbøger og tegneserier*, så er det standarden, at disse findes i et "fixed format", hvorfor der kun sjældent vil ske beregning af sidetal.

§ 17 vil herefter få følgende ordlyd:

§ 17. E-bogens sidetal udregnes ud fra antallet af anslag – inklusive mellemrum – i e-bøgerne, således at 1.800 anslag omregnes til 1 side. I tillæg til omregningen af e-bogens antal tegn til sidetal tillægges der for alle e-bøger 20 sider. 1. og 2. pkt. gælder ikke for tegneserier, billedbøger og illustrerede bøger.

Stk. 2. For tegneserier, billedbøger og illustrerede bøger, som produceres digitalt i faste formater, såkaldte "fixed formats", anvendes disses sidetal. Hvis ikke det er muligt at anvende et "fixed format-sidetal" omregnes anslagene i tegneserien, billedbogen eller den illustrerede e-bog til sidetal som anført i stk. 1, 1. og 2. pkt., dog således at der tillægges yderligere 10 % til det omregnede sidetal.

Stk. 3. Ved en illustreret e-bog forstås en e-bog, hvor en illustratør fremgår af Nationalbibliografiens registrering.

Stk. 4. For netlydbøger erstattes antal sider med antal indlæste minutter, som angivet i Nationalbibliografien.

Om bibliotekernes indberetning til beregning af biblioteksafgift

Akademikerne/UBVA bemærker, at det i bekendtgørelsens § 12, stk. 2, fastslås, at trykte bøger og fysiske lydbøgers bestand kun indgår i beregningsgrundlaget for udbetaling, i det omfang folkebiblioteker og folkeskolernes pædagogiske læringscentre har deres bogbestand registreret i maskinlæsbar form, og indberetningerne indeholder de nødvendige data til beregning af afgiften. Ligeledes fremgår det i § 18, at beregningsgrundlaget for den digitale bestand af e-bøger og netlydbøger kun indgår i det omfang folkebibliotekernes digitale udlånstjenester og NOTA har deres bogbestand registreret i maskinlæsbar form, og disse indberetninger indeholder de nødvendige data for beregning af afgiften. I begge tilfælde mener Akademikerne/UBVA, at omfanget og indholdet af "nødvendige data" bør præciseres i bekendtgørelsen.

Herudover anføres det, at det som minimum bør fastlægges i bekendtgørelsen, at folkebibliotekerne er forpligtet til at have de nødvendige oplysninger til rådighed i det krævede format.

Dansk Forfatterforening finder, at indberetningsområdet for biblioteksafgiften bør udvides til at omfatte hele biblioteksområdet, således også forskningsbiblioteker og bibliotekstjenesterne på de øvrige offentlige uddannelser ud over folkeskole. Forfatterforeningen peger bl.a. på, at med den nye fælles biblioteksdatabase forsvinder de tekniske forhindringer, der tidligere gjorde det fordelagtigt at indskrænke indberetningen til folke- og folkeskolebiblioteker. Foreningen ønsker også et bedre statistisk grundlag for indberetningerne på særligt

folkeskolebiblioteksområdet, da de finder det uacceptabelt, at der på dette område stadig opereres med skønsmæssig indberetning eller usikre statistiske grundlag.

Kulturministeriets bemærkninger

Kulturministeriet finder, at gode og dækkende indberetninger fra bibliotekerne er en nøgleelement i forbindelse med at sikre, at de forfattere mv., der bidrager til bibliotekernes udbud af bøger mv., også er dem, der i sidste ende modtager biblioteksafgiften. Samtidig finder Kulturministeriet, at der manes til forsigtighed ift. at fastsætte nye administrative krav, der vil øge omkostningerne for bibliotekerne.

Kulturministeriet finder på den baggrund ikke, at der på nuværende tidspunkt er behov for en revidering af gældende regler og bemærker i øvrigt, at væsentlige udvidelser i indberetningskredsen vil kræve en lovændring. Kulturministeriet vil dog tage kontakt til de to foreninger med henblik på at afdække, om der kan gøres noget for at sikre bedre indberetning uden lovmæssige tiltag.

Om rådighedsbeløb for gramfonplader

DJBFA/ Komponister og Sangskrivere anbefaler at der ikke, som foreslået i forslaget til ny bekendtgørelse, fremover overføres og anvendes penge fra rådighedsmidlerne for gramfonplader m.v. til bogligt relaterede aktiviteter, som for eksempel indlæsning af netlydbøger.

Kulturministeriets bemærkninger:

Kulturministeriet bemærker, at en del af rådighedsbeløbet for gramfonplader allerede i dag anvendes til indlæserne. Det nye er, at 5 % af det samlede rådighedsbeløb fremover vil blive øremærket indlæserne til netlydbøger.

Forslaget om at indføre en særlig pulje til indlæserne af netlydbøger er, at biblioteksafgiften også udvides til at omfatte disse medier. På denne måde skabes der parallelitet mellem de to støtteordninger på dette område.

Kulturministeriet bemærker, at forslaget kan medføre en mindre forskydning ift. fordelingen af rådighedsbeløb for gramfonplader til fordel for indlæserne, men at en sådan forskydning er acceptabel set i lyset af udviklingen i bibliotekernes udbud samt den begrænsede størrelse på den nye pulje for indlæsere.

Bilag 1

**Oversigt over organisationer mv., der har afgivet høringssvar
pr. 4. september 2017 vedr. udkast til ny bekendtgørelse om biblioteksafgift**

Organisation

- 1. AC/UBVA**
(Udvalget til Beskyttelse af Videnskabeligt Arbejde)
- 2. Biblioteksparaplyen**
(Danmarks Biblioteksforening, Bibliotekarforbundet, Bibliotekschefforeningen, Danmarks Forskningsbiblioteksforening, HK Kommunal, Biblioteksudvalget; HK/STAT, TR-kollegiet for De Statslige Biblioteker og Arkiver, Kommunernes Skolebiblioteksforening)
- 3. Dansk Forfatterforening**
- 4. Danske Dramatikere**
- 5. Danske Tegneserieskabere**
- 6. Datatilsynet**
- 7. djbfa**
(Komponister og sangskrivere)
- 8. Grakom**
(Grafisk Arbejdsgiverforening)
- 9. Illustratorerne i Dansk Forfatterforening**
- 10. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen**
- 11. Rigsrevisionen**
- 12. Tegnerne – Tegnerforbundet af 1919**