

NOTAT

Til: Ministeren

6. december 2021

Center for Kunst og Biblioteker
Litteratur og Biblioteker

Jeppé Naur Jensen
jnj@slks.dk
+45 40 15 70 91

Udkast til evalueringsnotat

Jour. nr. 21/11306-1

Problemstilling

I 2018 trådte en ny lov om biblioteksafgift i kraft. Den sikrede, at det var muligt at modtage biblioteksafgift for digitale bøger og lydbøger (e-bøger og netlydbøger). Som en del af den oprindelige aftale skulle loven evalueres af en følgegruppe inden udgangen af det fjerde år. Dette notat er følgegruppens evaluering og indeholder en række problemstillinger og anbefalede løsningsforslag fra følgegruppen.

Baggrund

I 2018 blev der for første gang udbetalt biblioteksafgift for e-bøger og netlydbøger i Danmark. Det var kulminationen på et langstrakt forløb, hvor der bl.a. blev nedsat et udvalg, der skulle komme med anbefalinger til, hvordan udbetalingen af biblioteksafgift til digitale materialer i praksis kunne foregå. Udvalgets anbefalinger blev i det store hele fulgt, da lov og bekendtgørelse efterfølgende blev ændret, og de mest markante ændringer var:

- At e-bøger og netlydbøger blev omfattet af loven, og det blev specificeret, hvordan der skal regnes point for denne type af bøger
- At udbetalingsgrænsen blev sænket fra 2.172 kr. (2017) til 1.250 kr. Beløbet reguleres årligt med satsreguleringsprocenten og er i 2021 på 1.354 kr.

I forbindelse med udvalgsarbejdet blev det aftalt, at effekten af ændringerne skulle evalueres af en følgegruppe senest i 2021. Følgegruppen består af repræsentanter fra Dansk Forfatterforening, Danske Skønlitterære Forfattere, Danmarks Biblioteksforening, Speaker- og Indlæserforeningen og departementet. Slots- og Kulturstyrelsen er sekretariat for følgegruppen. Dette notat indeholder dermed en række problemstillinger, som følgegruppen har rejst, og en række løsningsforslag på samme problemstillinger.

Udfordringer og løsninger

Følgegruppen er enige om, at ordningen overordnet og langt hen ad vejen fungerer efter hensigten og gør det, den skal: Udbetaler biblioteksafgift for e-bøger og netlydbøger. Dog peger følgegruppen på nogle u hensigtsmæssigheder, der ønskes løst ved mindre justeringer af ordningen.

Sidetal

Titlens sidetal/minuttal har alle dage været en faktor i beregningen af en titels biblioteksafgift. Anvendelse af netlydbøgers minuttal er ukompliceret, men e-bogens sidetal er vanskeligere at arbejde med, da det afhænger af brugerens valgte skriftstørrelse, hvor mange sider e-bogen er. Derfor blev det i stedet besluttet at beregne sidetallet på baggrund af antallet af tegn for de titler, der ikke var i såkaldt fixed format (dvs. titler med et fastlåst sidetal)¹.

Følgegruppen har konstateret, at den beregningsmodel, der i dag anvendes til at omregne antallet af tegn i en digital e-bogsfil til et sidetal, i visse tilfælde ender med et sidetal, der i væsentlig grad afviger fra sidetallet i den tilsvarende fysiske udgave af titlen. Det gælder især for titler, hvor tekstmængden pr. side traditionelt er lav, eksempelvis lyriktitler og illustrerede titler (der ikke er i fixed format), og det gælder i mindre grad for rene tekstbøger.

Følgegruppens forslag til ændringer kan ses i tabel 1.

Beregning af sidetal		
	Eksisterende model	Forslag til ny beregningsmodel
Grundregel	Antal tegn/1800 + 20 sider	Antal tegn/1800 + 30 sider
Lyrik	Antal tegn/1800 + 20 sider	Antal tegn/1800 + 57 sider
Illustrerede bøger (ikke fixed format)	Antal tegn/1800 + 20 sider + 10 %	Antal tegn/1800 + 30 sider + 30 %

Tabel 1: *Beregning af sidetal*

Der er kørt en række konsekvensberegninger med den foreslåede sidetalsmodel, der viser, at modellen har den ønskede effekt og højner sidetallet for de titler, hvor det var intentionen. Da sidetallet kun er et delelement i beregningen af en titels samlede point, er de økonomiske konsekvenser for den enkelte forfatter ved at ændre reglerne moderate.

Bevilling til digitale bøger

Det er fastsat i biblioteksafgiftsloven, at den del af bevillingen, der afsættes til digitale materialer, de første fire år af ordningens levetid skulle udgøre hhv. 4, 6, 6 og 8 % af den samlede bevilling til biblioteksafgift. Herefter specificerer loven, at der overgås til forholdsmæssig fordeling af bevillingen baseret på forholdet mellem fysiske og digitale udlån på folkebibliotekerne, på skolernes pædagogiske læringscentre og hos Nota.

¹ Fra Bekendtgørelse om biblioteksafgift: "§ 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."

Følgegruppen konstaterer, at der er to udfordringer i overgangen til en dynamisk model:

1. Der er ikke i bekendtgørelsen fastsat regler for, hvorledes den dynamiske fordeling skal beregnes
2. Danmark har været igennem to år med Corona-virus, hvor de fysiske biblioteker i perioder har været lukket, og det har skævvredet lånemønstrene. En overgang til en dynamisk fordeling vil derfor opleves som en voldsom ændring i forfatterens biblioteksafgift i 2022 og 2023.

Det var det oprindelige udvalgs opfordring at lave en langsom og trinvis indfasning, men der var i udvalget ikke enighed om, hvor hurtigt den digitale andel skulle stige, og hvordan bevillingen efter den fire-årige indfasningsperiode skulle fordeles. Af loven fremgår den forholdsmæssige fordeling baseret på forholdet mellem fysiske og digitale udlån, som i sin tid ikke var en anbefaling fra det samlede udvalg. På den ene side taler hensynet til stabiliteten og forudsigeligheden i den enkelte forfatters økonomi for at undgå drastiske procentvise forskydninger fra år til år, og på den anden side er et ønske om, at biblioteksafgiften i højest mulige omfang bør spejle den faktiske udvikling i befolkningens lånevaner.

Statistikken for fysiske og digitale udlån på folkebibliotekerne, PLC'erne og Nota viser store udsving det seneste år, og disse udsving skyldes langt overvejende, at nedlukninger af samfundet i 2020 har ført til væsentligt færre fysiske udlån og flere digitale udlån. Hertil skal det bemærkes, at det er en ganske lille del af Notas titler, der indgår i biblioteksafgiften, fordi de er registreret på en måde, der for hovedpartens vedkommende bevirker, at de fornødne metadata er utilgængelige. Statistikken er samlet i tabel 2, og som det fremgår, vil 22,4 % af bevillingen skulle allokere til digitale materialer ved udbetalingen i 2022, svarende til ca. 41 mio. kr. mod 14,6 mio. i 2021.

Udlån folkebiblioteker, pædagogiske læringscentre og Nota				
		2018	2019	2020
Digitale udlån	E-bøger, eReolen	1.396.575	1.950.358	2.629.292
	Netlydbøger, eReolen	2.225.169	2.879.128	3.871.648
	Nota, online lån	1.448.947	1.830.144	2.144.380
	I alt	5.070.691	6.659.630	8.645.320
Fysiske udlån	Bøger, folkebiblioteket	24.523.203	24.564.154	18.401.221
	Lydbøger, folkebiblioteket	605.627	511.683	304.360
	Nota, CD-udlån	520.521	498.851	452.603
	PLC-udlån	17.065.842	16.152.808	10.763.532
	I alt	42.715.193	41.727.496	29.921.716
Digital andel af alle lån		10,6%	13,8%	22,4%

Tabel 2: Udlån folkebiblioteker, pædagogiske læringscentre og Nota. Kilde: Danmarks Statistik, netbib.dk, KOMBIT og Nota.

Løsning

Det foreslås, at der laves en ændring af bekendtgørelse om biblioteksafgift, der ekspliciterer, hvordan udlånstillene anvendes til fordeling af bevillingen mellem fysiske og digitale værker/udlån. Notas udlånstal bør udelades fra fordelingsnøglen, da de indgår med ganske få titler i den samlede beregning. Derudover bør der ved fastsættelsen af fordelingsnøglen tages hensyn til Corona-påvirkningen af tallene.

Det foreslås derfor, at bevillingsandelen til digitale udlån i 2022 sættes til 10,5 % svarende til fordelingen mellem digitale og fysiske udlån i 2019 (der er seneste år, der foreligger en ikke Corona-påvirket statistik for), og at bevillingsandelen i 2023 fastsættes til gennemsnittet af fordelingen i 2019 og 2020, svarende til 13,8 % til digitale udlån. Det vurderes, at der herved opnås den rette balance i fordelingen af bevillingen, der bidrager til at sikre forfatterne mod store årlige udsving og eliminerer den uforudseelige forskydning, der er skabt af Corona-påvirkningen. Beregningerne fremgår af tabel 3.

Beregningsforslag til opdeling af bevilling			
Udbetalingsår		2022	2023
Statistikår		2019	2019+2020
Digitale udlån	E-bøger, eReolen	1.950.358	4.579.650
	Netlydbøger, eReolen	2.879.128	6.750.776
	I alt	4.829.486	11.330.426
Fysiske udlån	Bøger, folkebiblioteket	24.564.154	42.965.375
	Lydbøger, folkebiblioteket	511.683	816.043
	PLC-udlån	16.152.808	26.916.340
	I alt	41.228.645	70.697.758
Digital andel af alle lån		10,5%	13,8%
Andel af bevilling til digitale materialer		10,5%	13,8%

Tabel 3: Beregningsforslag til opdeling af bevilling

Det foreslås endvidere, at der fra 2024 overgås til en normal fordelingsnøgle, baseret på den forholdsmæssige fordeling af fysiske hhv. digitale udlån (med 2022 som referenceår i 2024), som det oprindeligt har været forudsat ved lovens tilblivelse i 2018

Følgegruppen bemærker, at der i bekendtgørelsen bør tages højde for, Corona-relaterede samfundsnedlukninger med dertilhørende nedlukninger af de fysiske biblioteker også kan ske i fremtiden, hvilket kan påvirke den tilgængelige statistik, der danner grundlag for fordelingen af bevillingen i en fysisk og digital pulje. I tilfælde af at et års statistik i voldsom grad er påvirket af Corona-relaterede nedlukninger, anbefaler udvalget, at fordelingen i så fald foretages med det forrige års fordelingsnøgle.

Øvrige bemærkninger

Følgegruppen understreger desuden, at det er vigtigt at arbejde for, at datakvaliteten både i bestandsindberetninger og på statistisk niveau løbende forbedres, så det eksempelvis kan sikres, at taskebøger ikke figurerer i statistikken og i beregningen.

Tidligere har der i en periode været uoverensstemmelser mellem visse forlag og eReolen, som havde den konsekvens, at visse forlags digitale titler i en periode ikke var tilgængelige for digitalt udlån. Følgegruppen bemærker, at det kunne ske igen, og at der i så fald vil være behov for at se på konsekvenserne for de berørte forfatters biblioteksafgift.

Følgegruppen bemærker, at det langt fra er alle forfattere m.m., som har bidraget til e-bøger eller netlydbøger. I 2021 modtog 10.313 personer biblioteksafgift, og af disse havde 5.292 bidraget til en eller flere digitale bøger. Når bevillingsandelen til digitale bøger øges, tilgodeser det altså kun den ene halvdel af modtagerne, da den samlede bevilling er konstant og puljen til fysiske bøger dermed tilsvarende mindre. Af alle 26.412 tilmeldte (som ikke nødvendigvis får et beløb udbetalt) har 6.572 bidraget til digitale bøger, svarende til 75 % af modtagerne.

Følgegruppen støtter dog fortsat op om lovens intention.

Årbøger

Det henstilles af Slots- og Kulturstyrelsen til, at årbøger udgår fra beregningen af biblioteksafgift, og følgegruppen bifalder denne indstilling. Årsagen er, at indberetningerne af årbøger ofte er fejlbehæftede, da registreringen af disse ofte sker på periodikaposten og ikke på årgange, hvilket resulterer i, at årbøger optræder som om de enkelte biblioteker har nul eksemplarer af den enkelte årgang/titel. Fx er *Legathåndbogen med kollegier for alle uddannelsessøgende* registreret med 28 eksemplarer på periodikaposten, hvorimod årgang 8 af årbogen kun er registreret med i to eksemplarer i hele landet. Bidragsyderne kan derfor opleve, at de kan se et fysisk eksemplar af deres årbog på deres lokale bibliotek, men når de modtager deres titelliste ved udbetalingen af biblioteksPengene, står der, at der findes 0 eksemplarer på bibliotekerne.

Derudover er det ofte kompliceret at beregne, hvor stor en andel biblioteksafgift de enkelte bidragsydere er berettigede til, da der ofte er tale om mange bidragsydere med forholdsvis små bidrag. De administrative omkostninger står derfor ikke mål med den andel biblioteksafgift, som årbøgerne udløser.

Det anbefales, at lade årbøger udgå af biblioteksafgiften. Ændringer af denne type er tidligere blevet gennemført, så titler, der allerede er i systemet, får lov at blive, men der lukkes for tilgang af nye titler efter en fastsat skæringsdato.

Proces

Det vil være nødvendigt med en bekendtgørelsesændring for at imødekomme følgegruppens anbefalinger. Bekendtgørelsesændringer kan i tilfælde af tidspress ske i to tempi, hvor det i første omgang er mest presserende af få fordelingen af bevillingen mellem digitale og analoge materialer fastlagt.

Økonomi

Der er tale om fast bevilling på finansloven, og bevillingsproblematikken vedrører alene, hvordan bevillingen fordeles mellem fysiske og digitale bøger.