



Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2013/0105-2

Dato: 13.03.2013

Svar på høring - Lov om omsetning av bøker (boklov)

Oppsummering og konklusjon

Konkurransetilsynet understreker i denne høringsuttalelsen at en boklov med en fastprisordning vil gi uheldige konkurransemessige virkninger.

Konkurransetilsynet er videre av den oppfatning at forslaget til boklov vil være til skade for leserne, både i et kortsiktig og langsiktig perspektiv.

I høringsuttalelsen redegjøres det for at boklovens horisontale virkninger kan ha tilsvarende virkninger som et kartell. Reguleringene bidrar til gjennomsiktighet og skaper en troverdig binding i forhold til den valgte prisstrategien i bransjen mellom samtlige aktører som omfattes av lovverket. Tilsvarende redegjør tilsynet for at ordningens vertikale bindinger kan gi negative konkurransevirkninger. Vertikale prisbindingsavtaler vil også kunne legge forholdene til rette for koordinert atferd på både forleggerleddet og bokhandlerleddet ved at det øker gjennomsiktigheten i markedet.

Konkurransetilsynet er særlig bekymret for den horisontale koordinering på forlegger- og bokhandlerledd som loven legger til rette for. En boklov som omfatter alle aktører i bransjen vil ytterligere forsterke de negative virkningene dagens fastprisordning i dag medfører. Tilsvarende vil en boklov som omfatter alle formater også forsterke de negative virkningene knyttet til innovasjon og videre digitalisering av bokbransjen.

Målsettingene om litterær kvalitet, mangfold, tilgjengelighet og bevaring av norsk språk kan nås gjennom målrettede og direkte kulturpolitiske virkemidler. En boklov gir ingen garanti for at disse målsettingene nås. Tilsynet vil derfor anbefale at det brukes mest mulig målrettede virkemidler for å nå konkrete kulturpolitiske formål.

Tilsynet mener derfor dagens fastprisordning bør avvikles og at foreliggende lovforslag skinlegges.

1 Innledning

Det vises til brev fra Kulturdepartementet (heretter "departementet") 31. januar 2013 med forslag til lov om omsetning av bøker (boklov).

Lovforslaget er utarbeidet med utgangspunkt i Bokavtalen som regulerer gjeldende fastprisordning for omsetning av bøker.¹ I tillegg bygger forslaget på vurderinger og konklusjoner i to rapporter, om henholdsvis litteratur- og språkpolitiske virkemidler i Norge og Europa.² Disse rapportene har vært på høring, og departementet opplyser også at høringsrunden er reflektert i lovforslaget.³

En av Konkurransetilsynets oppgaver er å påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak (Konkurranselovens §9 e). Dette er en viktig oppgave, ettersom en rekke eksisterende samt foreslåtte lover og reguleringer begrenser konkurransen mer enn det som er nødvendig for å oppnå målsettingene. Ikke minst vil forbrukerne komme bedre ut, og verdiskaping i samfunnet generelt bli høyere når det er mer heller enn mindre konkurranse.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at dagens Bokavtale og forslaget til boklov er konkurransebegrensende og til skade for leserne og bransjens utvikling, både i et kortsiktig og langsiktig perspektiv.

Bokavtalen⁴ er med en kulturpolitisk begrunnelse unntatt konkurranseloven gjennom forskrift. I høringsnotatet fremgår det at unntaket fra konkurranselovens §10 skulle opphøre etter 31. desember 2014 dersom det ikke kunne godtgjøres argumenter som viste at unntaket førte til slike positive samfunnsmessige virkninger at det kunne forsvare en videreføring av unntaket.

Konkurransetilsynet erkjenner at kulturpolitiske målsettinger knyttet til bredde og tilgjengelighet er viktige. Konkurransetilsynet kan imidlertid ikke se at slike argumenter er godtgjort. En videreføring av Bokavtalen i form av en boklov vil etter Konkurransetilsynets oppfatning være et svært lite presist virkemiddel for å nå de kulturpolitiske målsettingene. Konkurransetilsynet har i mange år argumentert for at mer målrettede virkemidler, virkemidler som ikke innehar de samme konkurransemessige skadevirkningene som Bokavtalen, kan benyttes for å nå de kulturpolitiske målsettingene.

Tilsynet mener derfor dagens fastprisordning bør avvikes og at foreliggende lovforslag skrinlegges. Konkurransetilsynet vil videre understreke at en diskusjon om bokloven må baseres på god forståelse av bransjestruktur og bransjens forretningsstrategi, og hva dette innebærer for konkurransen og ikke minst for leserne. Nedenfor vil det først bli redegjort for noen generelle problemstillinger vedrørende grunnlaget for foreliggende høring om lovfesting av en fastprisordning for omsetning av bøker.

Deretter vil Konkurransetilsynet i punkt 3 redegjøre for sitt syn på (enkelte av) de problemstillinger som Kulturdepartementet særskilt reiser i høringsnotatet. Tilsynet vil i punkt 4 knytte kommentarer til forholdet mellom Bokloven og konkurranserettslige virkninger. I punkt 5 vil tilsynet kommentere økonomiske og administrative konsekvenser. Avslutningsvis i punkt 6 gis en oppsummering og konklusjon.

¹ Se forskrift 4. april 2005 nr 367 om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker - <http://www.lovdata.no/for/sf/fa/fa-20050429-0367.html>. Forskriften gir Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen adgang til å inngå samarbeidsavtale om omsetning av bøker.

Gjeldende bokavtale fra 2009 (Bokavtalen) er tilgjengelig på hjemmesiden til Forleggerforeningen - <http://www.forleggerforeningen.no/arbeidsomrader/avtaleverk/bokhandlerforeningen>.

² Kulturdepartementets høringsrunder til litteraturreportene - <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/hoeringer/hoeringsdok/2012/horing-av-utredning-av-litteratur--og-sp.htm?id=668561>

³ Konkurransetilsynet avga også høringsuttalelse, sehøringsuttalelse 12. april 2012, svar på høring – utredning av litteratur- og språkpolitiske virkemidler - <http://www.konkurransetilsynet.no/no/Vedtak-og-uttalelser/Uttalelser/Svar-pa-horing--utredning-av-litteratur--og-sprakpolitiske-virkemidler/>

⁴ Se <http://www.bokhandlerforeningen.no/Bransjeavtalen/Bokavtalen>

2 Bokbransjens – markedsstruktur og forretningsstrategi

Markedsstruktur

I høringsnotatet gis det en kortfattet fremstilling av markedsstrukturen i bokbransjen. Forleggerleddet er preget av tre store aktører. Her oppgis at markedsandelen til Cappelen Damm er på 20,6 prosent, Gyldendal 16,5 prosent mens Aschehoug har 12,7 prosent. Dette gir en samlet markedsandel for de tre store aktørene på nær 50 prosent. Til sammenligning [...] i Konkurransetilsynets omtale av bokbransjen i Konkurransen i Norge (2009)⁵ fremgår det at de tre forlagene har en markedsandel på 63,9 prosent.

Disse forlagene er vertikalt integrert i bokhandleddet, og i høringsnotatet oppgis at de eier/kontrollerer kjeder som samlet har en andel av totalmarkedet på 39 prosent.

Konkurransetilsynet noterer seg at Aftenposten i en artikkel 22. februar i år peker på at tallene som presenteres i høringsnotatet ikke medfører riktighet: *"Rådgiver i Bokhandlerforeningen, Elin Øy, har sendt oppdaterte tall for 2012 til Aftenposten. De viser at de forlagseide kjedene har totalt hele 73 prosent av markedet basert på boksalg hos medlemmene: Norli/Libris (Aschehoug): 35 prosent ARK (Gyldendal): 30 prosent Tanum (Cappelen Damm): 8 prosent"*. Til sammenligning ... presenterte Konkurransetilsynet i Konkurransen i Norge (2009) tall for markedsandeler for de forlagseide bokhandlerkjedene som tilsvarer en samlet markedsandel på 65 prosent.

Det er et stort avvik mellom den andel Kulturdepartementet legger til grunn (39 prosent av markedet) og de tall Aftenposten har hentet inn (73 prosent av markedet) for de forlagseide kjedene. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det bør avklares hva som er riktig da dette må antas å påvirke konklusjoner med hensyn til konkurransesituasjonen og anbefalinger hva gjelder en boklov.

Tilsynet vil i denne forbindelse understreke at foretakenes totale markedsandeler for bokomsetning ikke nødvendigvis sier noe om enkeltforlagenes markedsposisjon og konkurransesituasjonen. Når det i konkurransepolitikken skal vurderes hvilke konkurransemessige virkninger en bestemt atferd har, tas det utgangspunkt i i forholdene i det eller de markeder som berøres. For å kunne vurdere konkurransevirkninger må det først avgrenses et relevant marked. Ved avgrensingen av det relevante marked tas det utgangspunkt i kjøperens mulighet til å velge alternative varer og/eller tjenester. Det relevante marked har både en produktdimensjon og geografisk dimensjon.⁶ En konkret markedsavgrensing i en sak kan vise at det ikke er noen sammenheng mellom foretaks totale markedsandeler og markedsposisjon i det eller de relevante marked som vil være utgangspunkt for en konkurranseanalyse. Kulturdepartementet har i forbindelse med foreliggende sak ikke gjort forsøk på en nærmere redegjørelse for mulige relevante markeder i bokbransjen. Ove Skaug Halsos i Oslo Economics har i Aftenposten 22. februar 2013 forklart at tallene i undersøkelsen er en forenkling, og at "(d)et kan hende at forlagene har en dominerende stilling i enkelte markeder".

Det kan videre virke som om Kulturdepartementet i høringsnotatet legger til grunn at det *"..er konkurranse mellom forlagene når det gjelder pris"*, og at denne konkurransen holder prisene nede. En slik konklusjon baserer seg etter tilsynets oppfatning på sviktende forståelse av det norske bokmarkedet, herunder hvilken betydning Bokavtalen og faste priser har, og hvilken rolle innkjøpsordningen spiller for prisdannelsen.

Selv om det enkelte forlag i prinsippet står fritt i å fastsette pris på den enkelte tittel, er det rett og slett mot hele målsettingen med Bokavtalen, og som alle medlemmene av Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen forplikter seg til å forholde seg lojalt til, om medlemmene i særlig grad skulle begynne å konkurrerer på pris på titler seg i mellom (*interbrandkonkurranse*). Videre innebærer bindende videresalgpriser praktisk talt en eliminering av konkurranse mellom bokhandlerne om å selge den enkelte tittel (*intrabrandkonkurranse*). Å legge til grunn at det er særlig konkurranse mellom

⁵ Se http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVaultFiles/id_1817/cf_5/Konkurransen_i_Norge.PDF

⁶ Konkurransetilsynet gir mer informasjon om avgrensing av relevant marked - http://www.konkurransetilsynet.no/Global/Faktaark/RELEVANT_MARKED.pdf

forlagene når det gjelder pris er selvmotsigende. Det er jo nettopp fraværet av *inter-* og *intra*brand priskonkurransen som er ment å skulle finansiere bredde og tilgjengelighet.

Konkurransetilsynet merker seg videre at en uttalelse fra Konkurransetilsynets høringsuttalelse 12. april 2012 om at forlagene som ikke omfattes av Bokavtalen utgjør et konkurransekorrektiv, benyttes for å støtte synet om at det er konkurranse mellom forlagene. Tilsynet vil påpeke at det er riktig at de kan utgjøre et visst konkurransekorrektiv; men betydningen av dette må ikke overdrives. I følge høringsnotatet side 33 har forlag utenfor Bokavtalen 16 % av totalomsetning. Dette omfatter med andre ord et begrenset antall titler i forhold til antallet titler som omsettes av medlemmer i Forleggerforeningen. Videre vil de høye faste prisene som medlemmene bundet av Bokavtalen legger seg på, fungere som et *fokalpunkt* og føre til en mer eller mindre uniform anvendelse av dette prisnivået. Forlag som står er utenfor Bokavtalen kan leve godt ved å legge seg litt under dette fokalpunktet, og utgjør således et begrenset korrektiv.

Boklov – usikker kulturpolitisk måloppnåelse

Kulturdepartementet skriver at formålet med bokloven er å legge til rette for bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur, samt god tilgjengelighet over hele landet. I tillegg skal hensynet til forfatteren og leseren vektlegges.

Bokavtalen er med en kulturpolitisk begrunnelse gitt unntak fra Konkurranseloven. Den implisitte "avtalen" som er inngått mellom bransjen og myndighetene for å innvilge dette unntaket, er at den økte fortjenesten som den meget effektive prisskummingen⁷ som Bokavtalen – og en boklov - legger til rette for skal brukes til å finansiere bredde og tilgjengelighet.

En boklov er basert på samme implisitte "avtale" med bransjen. Formålsparagrafen for den foreslåtte bokloven sier at formålet med loven er å legge til rette for "*bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur, samt god tilgjengelighet over hele landet*".

Kulturdepartementet skriver at bokloven vil sørge for et bredt sortiment basert på at høye priser på populære og lønnsomme utgivelser kan brukes til å krysssubsidiere smalere utgivelser. Videre, at høyere avanser og manglende priskonkurranse på den enkelte tittel fører til at bokhandlere kan holde bredere utvalg i butikkene.

Det skal ikke utelukkes at en boklov, på samme måte som Bokavtalen, kan resultere i økt bredde, mangfold og økt tilgjengelighet. Konkurransetilsynet vil imidlertid understreke at en fastprisordningen ikke i seg selv sikrer at de økonomiske gevinstene faktisk brukes til å krysssubsidierer smalere utgivelser. Heller ikke i utkast til boklov, alternativ 1 eller 2, er det satt noen regel for at økte inntekter brukes til å utgi flere boktitler. Det ligger altså ingen garanti eller kontrollmekanismer for å sikre måloppnåelse, dvs. at den "skatten" som bransjen gjennom en boklov blir gitt en rett til å innkreve av leserne, går til det ønskede formålet.

En boklov er med andre ord et upresist virkemiddel for økt bredde, mangfold og økt tilgjengelighet.

Innkjøpsordningen, finansiering av skole- og folkebibliotek, støtte til konkrete utgivelser og fritak for merverdiavgift er målrettede virkemidler som allerede er tatt i bruk og som sikrer kulturell bredde *uavhengig* av et fastprissystem.

Innkjøpsordningen, som administreres av Norsk kulturråd, garanterer forlagene et minstesalg på 1000 eksemplarer for skjønnlitteratur. Med en slik salgsgaranti kan førsteopplagene bli større, og forlagene kan gi ut litteratur som det ellers ikke hadde vært så lett å publisere med tanke på salget på det kommersielle markedet alene. Som en del av innkjøpsordningen betaler Norsk Kulturråd den største

⁷ Prisskumming som forretningsstrategi beskrives nærmere senere i høringsuttalelsen, men innebærer kort fortalt å sette en høy pris når produktet er nytt og så senke prisen gradvis over tid.

delen av royaltien til forfatterne. Royaltysatsen er også høyere enn det som ligger i normalkontrakten. På den måten hjelper ordningen til å bedre økonomien til forfatterne⁸.

Innkjøpsordningen for ny norsk skjønnlitteratur utgjør de største avsetningene på litteraturområdet. Antall innkjøpte titler i innkjøpsordningen for litteratur i 2011 var 595. Samlet støtte til litteraturtiltak i 2011 var på til sammen 154 mill. kroner, hvorav midler til innkjøpsordningen utgjorde 75 prosent (115,5 millioner kroner).⁹

Til sammenligning fordeler det svenske Kulturrådet årlig cirka 90 millioner kroner til litteraturområdet. Størst er etterhandsstøtten, inklusive distribusjonsstøtten, som innebærer at de litteraturstøttede titlene distribueres til samtlige hovedbibliotek. Støtteordningen er utformet på en noe annen måte enn i Norge, og det fremgår at " För att kunna ansöka om stöd får boken inte vara för dyr i förhållande till antalet sidor. Skälet för detta är att litteraturstödet ska ha en prisdämpande effekt."¹⁰

Konkurransetilsynet har gjentatte ganger påpekt at det er viktig å bruke mest mulig direkte og målrettede virkemidler. Flere, og mer målrettede virkemidler for å stimulere leseinteresse, bredde og tilgang på litteratur er tilgjengelige og kan utvikles videre dersom dette er politisk ønskelig. Det er også viktig å utforme virkemidlene slik at de ikke virker prisdrivende, samtidig som de sikrer forfatterne et økonomisk grunnlag i tråd med målsettingen.

Boklov – til fordel for forlag og bokhandlere

I tillegg til å legge til grunn en riktig forståelse av markedet, dets struktur og i hvilken grad det eksisterer et reelt konkurransepress eller ikke, er det også viktig å forstå bransjens forretningsstrategi. Dette er en forretningsstrategi som Bokavtalen har understøttet, og som en boklov fortsatt vil understøtte.

Salget av bøker er karakterisert ved at forlagene driver prisskumming. Forlaget setter en høy pris når boken er 'ferskvare', og så senkes prisen over tid. Boken går altså gjennom ulike salgfasener; første utgaven kommer i innbundet utgave til en høy pris, mens boken senere kommer i en enklere og billigere pocketbok utgave, eventuelt en mellomting for hard pocket, og til slutt "dumper" restlageret i Mammut-salg. Et annet navn på strategien er versjonsprising.

Formålet med prisskumming er som andre former for prisdiskriminering å dra inn en større andel av de ulike lesergruppernes betalingsvillighet over tid.

Prisskumming forutsetter at forlagene har en viss markedsmakt. Det er viktig å ha kontroll med prisingen over tid og vertikalt i salgsledet. Forlagene må *troverdig* binder seg til en høy pris for innbundet utgave i en tilstrekkelig lang nok periode til at mange bokkjøpere velger å kjøpe boken på utgivelsestidspunktet. Det er også viktig å ha kontroll med prisingen i de ulike salgskanaler. Bindene videresalgspriser for en bestemt periode løser dette problemet.

Det er "nye bøker" som i utgangspunktet skal ha en fastpris. Men hvis bransjen i tillegg til å ha faste priser på den "nye boken" også kan kontrollere prisen på neste utgave, øker effektiviteten i strategien ytterligere. I praksis gjennomføres dette ved at nye utgaver får et nytt ISBN- nummer. Det skal lite til for at en bok får en ny ISBN-kode. Så når boken kommer i neste versjon i pocket-utgave, er det altså med en ny fastprisperiode. Således elimineres intrabrandkonkurranse praktisk talt i hele bokens levetid.

Særlig effektiv vil prisskummingen bli hvis også konkurransen horisontalt kan begrenses. Selv om det enkelte forlag har monopol på en ny utgivelse og kan kontrollere prisen på egne bøker i salgsledet

⁸ Innkjøpsprisen er basert på såkalte arkpriser. Arkpriser blir satt med utgangspunkt i gjennomsnittlige omfang for hver boksjanget, og blir bestemt av Kulturrådet i samarbeid med Den norske Forleggerforeningen. Royalty på 20 % regnes ut fra utsalgspris (85 % av utsalgspris for innbundne bøker).

⁹ Prop. 1 S (2012-2013) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) - kapittel 326 Språk-, litteratur- og bibliotekformål - <http://www.regjeringen.no/pages/38071537/PDFS/PRP201220130001KUDDDDPDFS.pdf>

¹⁰ Kilde: Kulturradet.se

gjennom bindende videresalgspriser, vil det likevel være en viss konkurranse mellom andre utgivelser fra andre forlag (interbrandkonkurranse). Prisskumming som strategi vil således bli særlig vellykket hvis det er mulig å begrense denne konkurransen horisontalt, dvs. at alle, eller de største forlagene opererer med en felles forståelse av prisnivået i de ulike fasene av bokens liv.

Bokavtalen med sin fastprisordning er altså et redskap for å realisere en meget effektiv prisskummingsstrategi gjennom nærmest eliminering av intrabrandkonkurranse i de ulike utgaver av den enkelte tittel over tid, samt den svake interbrandkonkurranse som lojalitet til Bokavtalen innebærer. Bokavtalen har vært, og en boklov vil på tilsvarende måte være, et redskap for troverdig binding og gjennomføring av en slik prisstrategi.

Selv uten en boklov vil imidlertid bransjen fortsette med prisskumming. Men med økt konkurranse mellom forlagene og kjedene vil mulighetene til å utnytte denne strategien til fulle, slik som dagens bokavtale har lagt til rette for, bli begrenset.

Denne forståelsen av markedet er det helt avgjørende å ha med seg når man skal diskutere høringsforslaget om en boklov.

Boklov – svekker tilgjengelighet av ny litteratur for lavere inntektsgrupper

Bredde og tilgjengelighet er viktige kulturpolitiske målsettinger. Tilgjengelighet handler imidlertid også om at folk flest skal *ha råd til å lese ny* litteratur. En boklov innebærer begrenset priskonkurranse på bøker, der en høy fastpris skal brukes til å finansiere bredde og tilgjengelighet. Høye faste priser har imidlertid også som konsekvens at det leses færre bøker når boken er ny. Det påvirker også hvilke grupper av boklesere som har råd til å lese ny litteratur.

Liberaliseringen av bokmarkedet i Danmark, der bokhandlerne mistet enerett på salg av bøker og man gikk bort fra fastprissystemet, har ført til stigende salg av bøker. Særlig interessant er det at gruppen av nye bokkjøpere er karakterisert ved lavere husholdningsinntekt og utdanningsnivå enn befolkningsgjennomsnittet. Det skyldes delvis at prisen har falt og at liberaliseringen har muliggjort flere salgskanaler. Kjøp av bøker på internett og i supermarkeder gjør at de forskjellige innkjøpsstedene oppfyller forskjellige forbrukeres behov.¹¹

Boklov – hindrer bransjen i å tilpasse seg et marked i utvikling

Endring i etterspørsel og tilgjengelighet vil skje uavhengig av prissystem for bøker. Salg av bøker på internett, i likhet med flere andre varegrupper, øker stadig. Dersom hensynet til leseren og forfatteren skal vektlegges, vil mulighet for salg over internett kunne ansees som en fordel ved at bøker blir mer tilgjengelig. Salg av e-bøker vil også øke, på bekostning av papirbøker og fysiske bokhandlere. Salg av engelske bøker på utenlandske nettsteder ser også ut til å øke i omfang. Lave priser og enkle løsninger, samt en lavere terskel til å lese engelske bøker, gjør at stadig flere anser eksempelvis Amazon og iBooks som et alternativ til norske bokhandlere.

Det går frem av høringsnotatet at også norske fagbøker erstattes i større grad av engelskspråklige fagbøker. Kulturdepartementet innrømmer at erfaring så langt kan indikere at direkte målrettede virkemidler, som produksjonsstøtte til norskspråklige studielitteratur, har effekt, og at konkurranse fra fremmedspråklig litteratur kan utgjøre et særlig problem ved faste videresalgspriser for læremidler på norsk.

Konkurransetilsynet mener det vil være uheldig for leseren om omsetning av bøker gjennom en boklov sementeres til et pris- og distribusjonssystem som allerede er utdatert, og som hindrer markedet i å

¹¹ Konkurrence- og forbrugerstyrelsen –

<http://www.kfst.dk/service-menu/presserum/pressearkiv/presse-2010/konkurrenceredegorelse-2010/nye-befolkningsgrupper-koerber-boeger-og-mere-end-hver-tredje-bog-cr-et-impulskoeb/>

<http://www.kfst.dk/service-menu/presserum/pressearkiv/presse-2010/konkurrenceredegorelse-2010/liberaliseringen-har-skabt-nye-tider-paa-bogmarkedet/>

utvikle seg i tråd med kundenes etterspørsel og behov. Resultatet av en boklov som legger til rette for høye faste priser på ny litteratur kan bli at norsk litteratur blir taperen i forhold til engelskspråklig litteratur solgt via Amazon og lignende alternativ. Dette er stikk i strid med formålet med den foreslåtte bokloven.

De kulturpolitiske virkemidlene bør følge utviklingen i markedet og ikke søke å hindre dem. Videre, en boklov som legger til rette for høye faste priser på ny litteratur tar ikke inn over seg deg konkurransepress som er i ferd med å utvikle seg fra internasjonal e-handel fra forhandlere som Amazon og engelskspråklige e-bøker. Ved å frata seg selv muligheten til å konkurrerer på pris gjennom fortsatt å opererer med høye faste priser på fysiske og elektroniske bøker, svekkes altså bransjens mulighet til å respondere på dette konkurransepresset.

3 Kommentarer til lovforslaget om regulering av omsetning av bøker

Kulturdepartementet ønsker å motta synspunkter på flere konkrete problemstillinger vedrørende regulering av omsetning av bøker. Formålet er å finne frem til en "god balanse mellom de litteraturpolitiske målene og konkurranse og effektivitet i markedene for skjønnlitteratur og fagbøker".¹²

Konkurransetilsynet vil innledningsvis bemerke at noen forslag og innretninger er mer konkurransebegrensende enn det som følger av dagens Bokavtale. Andre forslag er lite redegjort for, slik at det vanskelig å vurdere hvordan lovforslaget som helhet vil kunne fungere. Nedenfor vil tilsynet knytte kommentarer til de problemstillinger departementet reiser.

Høringsspørsmål 1 Lovens formålsparagraf

Forslag til boklovens formålsparagraf angir at loven skal ivareta litterær bredde, mangfold og kvalitet, og tilgjengelighet gjennom et landsdekkende fysisk bokhandlernet. Loven skal videre fremme kultur, kunnskapsformidling, samt norsk språk og skriftkultur. Det presiseres at det er "særskilt viktig å ivareta forfatter og leseren".

Det må være et rimelig krav at det er en direkte sammenheng mellom lovens virkemidler (faste priser) og lovens formål (bredde, mangfold og kvalitet, samt tilgjengelighet). Konkurransetilsynet kan ikke se at en slik sammenheng foreligger. Det er opp til bransjen selv å bestemme bredde og tilgjengelighet. Dette vil være basert på løpende kommersielle vurderinger, der det må antas at ikke minst innkjøpsordningen vil ha større betydning for bredde enn bokloven i seg selv.

Departementet forklarer ikke hvordan hensynet til forfatter og leser særlig ivaretas gjennom forslaget. Det er tilsynets synspunkt hensynet til leserne ikke ivaretas av en konkurransebegrensende fastprisordning. Slik det er redegjort for i denne høringsuttalelsen, er det tilsynets oppfatning at en fastprisordning bidrar til å styrke posisjonen til forlag og bokhandlere, samtidig som ordningen kan hindre innovasjon og videre digitalisering.

Høringsspørsmål 2 Spørsmålet om e-bøker skal omfattes av bokloven

Gjeldende Bokavtale omfatter e-bøker. Departementet redegjør for at utviklingen av e-bøker i Norge ligger bak utviklingen i Europa. I høringsnotatet vises det blant annet til NOU 2013:2 Hindre for digital verdiskapning, hvor utvalget ber regjeringen om å endre etablerte støtteordninger til bokbransjen, ettersom dagens ordninger opprettholder og sementerer eksisterende fysiske verdikjede.¹³ Kulturdepartementet støtter argumentasjonen som taler for likebehandling av papirbøker og e-bøker, men noterer også at en teknologinøytral boklov vil kunne reise avgrensningsspørsmål i praksis. Departementet viser til at Konkurransetilsynet har uttalt seg kritisk til innføring av fastpris på e-

¹² Høringsnotatet side 2.

¹³ Høringsnotatet side 10-11, jf. NOU 2013:2 Hindre for digital verdiskapning, side 93 - <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/nouer/2013/nou-2013-2.html?id=711002>

bøker.¹⁴ Avslutningsvis i redegjørelsen opplyser departementet at de vil følge utviklingen av det norske e-bokmarkedet nøye og vil vurdere nødvendige endringer i regelverket.

Konkurransetilsynets prinsipale standpunkt er at kombinert med vertikal integrasjon mellom forlag og fysiske bokhandlere slik det foreligger i markedet i dag, vil kunne hindre innovasjon og videre digitalisering av bokmarkedet.¹⁵ I et marked med faste priser vil det være viktig for bransjen å hindre en vesentlig grad av konkurranse mellom fysiske og elektroniske bøker. Det vil undergrave hele målsettingen med fastprisordningen. For å sikre at en størst mulig andel av marginene blir liggende hos forlag og bokhandel vil det også være viktig å sikre kontroll med plattformen for distribusjon av e-bøker.

I tillegg til at høye priser på e-bøker vil bidra til å hindre kannibalisering på papirbøker, vil det selvsagt også være ugunstig for videre utvikling av e-bok markedet. Høy pris på e-bøker vil også medføre at leserne ikke vil nyte godt av forlagenes besparelser til trykking, distribusjon og salg. På denne bakgrunn bør e-boken ikke omfattes fastprisordningen, og ikke inngå i en regulert verdikjede som bidrar til å verne om papirbøker.

Men selv om e-boken ikke omfattes av fastprisordningen innebærer bransjens kontroll med både det fysiske og elektroniske produktet, stor grad av vertikal integrasjon samt kontroll med plattform for distribusjon av det elektroniske produktet, at man ikke skal forvente den samme dynamiske prisingsstrukturen med prising av e-bøker og fysiske bøker på individuell basis som man finner hos for eksempel hos Amazon.

Subsidiært er Konkurransetilsynet av den oppfatning at dersom e-bøker skal omfattes av en eventuell ny boklov, så må sentrale problemstillinger vedrørende e-bok reguleres direkte i bokloven. Først og fremst gjelder dette e-bokforhandlernes tilgang til bokrettigheter. Skaffe- og leveringsplikten i lovforslaget § 7 må også gjelde for tilgang til rettigheter for produksjon av e-bøker. Det må videre lovfestes at denne tilgangen gjelder for enhver aktør. Det kan ikke aksepteres at interne avtalereguleringer i bokbransjen utestenger nye aktører i bransjen. Forlagene må pålegges å gi tilgang i et format som teknisk sett gjør det enkelt for e-bokforhandlere i inn og utland å produsere bøkene til ønsket digitalt publiseringsformat.

Høringsspørsmål 3 Fagbøker og lengden på fastprisperioden for fagbøker

Departementet spør om lengden på fastprisperioden for fagbøker bør samsvare med skjønnlitteratur.

Fagbøker omfatter bøker for høyere utdanning. Kulturdepartementet viser til uttalelser i Språkmeldingen og foreslår at bokloven også skal omfatte fagbøker.¹⁶ Departementet viser også til at de fleste høringsuttalelsene til litteraturredningen går inn for fastpris på fagbøker. Blant annet mener Norsk studentorganisasjon at campusbokhandlere er viktige for å vise bredden i faglitteraturen og for å gi veiledning utover pensumlitteraturen. På den annen side trekker departementet også frem at norsk faglitteratur har vært på tilbakegang i forhold til engelske lærebøker siden 1999. Departementet forklarer at en av årsakene kan være "*at konkurranse fra fremmedspråklig litteratur kan utgjøre et særlig problem ved faste priser for læremidler på norsk*".¹⁷ I høringsnotatet vises det også til at Oslo Economics mener at distribusjonsleddet er mindre viktig for fagbøker, ettersom pensumlister styrer innkjøp av pensumlitteratur.¹⁸

Konkurransetilsynets prinsipale oppfatning er at en eventuell boklov ikke bør omfatte fagbøker til høyere utdanning. Slik departementet selv redegjør for er pris en viktig faktor når studenter skal kjøpe lærebøker. Departementet forklarer at norske fastprisfagbøker taper i konkurransen mot utenlandsk faglitteratur. I den forbindelse vil tilsynet også påpeke at Norsk studentorganisasjon har uttrykt at

¹⁴ Høringen side 12.

¹⁵ Konkurransetilsynets høringssvar 12. april 2012, svar på høring – utredning av litteratur- og språkpolitiske virkemidler.

¹⁶ Kulturdepartementets St.meld. nr. 35 (2007-2008) Mål og mening.

¹⁷ Høringsnotatet side 15.

¹⁸ Høringsnotatet side 13.

studenter flest ikke klarer å leve av studiestøtten alene.¹⁹ For tilsynet er det derfor vanskelig å forstå hvorfor organisasjonen går inn for en fastprisordning som gir dyrere bøker til studentene. Videre er tilsynet at den oppfatning, som påpekt innledningsvis i dette høringsnotatet, at det ikke er noen garanti for at høye priser på lærebøker til studenter medfører at forlagene bruker det økte produsentoverskuddet til å finansiere den smalere pensumlitteraturen.

Konkurransetilsynet vil også trekke frem poenget til Oslo Economics om at eksistensen av en fysisk bokhandel er av mindre betydning når bokkjøp bestemmes av pensumlistene. Det er tilsynets oppfatning at studenter i 2013 orienterer seg i bredden av faglitteratur på annen måte enn gjennom en fysisk bokhandel. Det kan heller ikke være tvil om at norske undervisningsinstitusjoner kan gi veiledning om relevant tillegglitteratur knyttet til sine ulike studier.

Med bakgrunn i overnevnte momenter bør fagbøker ikke omfattes av en boklov.

Subsidiært, til departementets spørsmål om fastprislengden bør være lik for fagbøker og skjønnlitteratur, er tilsynet av den oppfatning at fastprisperioden bør være så kort som mulig. Fastprisperioden bør i tillegg være individuell, og beregnet fra bokens utgivelsesdato. For nærmere begrunnelse vises til den generelle omtalen av fastprisperiodens lengde nedenfor.

Høringsspørsmål 4 Utforming av regel om adgang til samarbeid om standardkontrakter om royalty

I høringsnotatet vises det til at det i gjeldende forskrift §9 er gitt hjemmel for at det kan samarbeides om standardkontrakter til forfattere og deres agenter. Forslaget i høringsnotatet samsvarer med gjeldende unntaksforskrift § 9. Det vises til at normalavtaler mellom Forleggerforeningen og forfatter- og oversetterforeninger sikrer likhet og trygghet for landets forfattere og oversettere.

Konkurransetilsynet er generelt skeptisk til bruk av standardiserte forretningsvilkår, men vil i denne sammenheng ikke knytte ytterligere merknader til dette.

Høringsspørsmål 5 Spørsmål om obligatorisk fastpris eller rett til å samarbeide om bokomsetning

Konkurransetilsynet har tidligere advart mot å innføre en obligatorisk fastprisordning for hele bokbransjen. En slik ordning vil i enda mindre grad enn gjeldende fastprisordning muliggjøre innovasjon og utvikling. Ikke minst vil dette være uheldig for utviklingen av e-bøker og digitale distribusjonsplattformer utenfor den etablerte bokbransjen. Det er tilsynets oppfatning at forlag utenfor fastprisordningen vil kunne virke noe disiplinerende på prissettingen.²⁰ På denne bakgrunn vil tilsynet på nytt advare mot å innføre en obligatorisk fastprisordning.

Departementets alternativ to, om rett til å samarbeide om bokomsetningen, tilsvarer dagens ordning. Heller ikke en slik ordning bør eventuelt lovfestes.

Tilsynet har i tidligere høringsuttalelser understreket viktigheten av at det må sikres mest mulig dynamikk i bokbransjen. For å forhindre at forlagene troverdig binder seg til en høy bokpris i fastprisperioden, er tilsynet av den oppfatning at en fastprisordning ikke må kunne avtales horisontalt. I høyden bør fastpris vurderes for hver enkel bokutgivelse og av det enkelte forlag.²¹ En fastprisordning bør maksimalt gi forlagene en rett, men ingen plikt, til å sette en fastpris i en kort periode. En slik ordning vil også kunne bidra til å redusere faren for horisontale prissamarbeid mellom forlag. Sistnevnte forhold kommenteres mer utdypende senere i høringsuttalelsen.

¹⁹ Norsk studentorganisasjon, om studiefinansiering - <http://student.no/kampsak/11-maneders-studiestotte/> Nyhet 1. mars 2011 - <http://student.no/nytt-fra-nso/studentene-jobber-mer-men-blir-fattigere/>

²⁰ Konkurransetilsynets høringsuttalelse 12. april 2012 - <http://www.konkurransetilsynet.no/no/Vedtak-og-uttalelser/Uttalelser/Svar-pa-horing--utredning-av-litteratur--og-sprakpolitiske-virkemidler/>

²¹ Konkurransetilsynets høringsuttalelse 12. april 2012.

Høringsspørsmål 6 Versjonsprising

Etter dagens fastprisordning beregnes en ny fastprisperiode for hver nye bokutgave. Nye utgaver identifiseres ved nytt ISBN-nummer. Departementet gjengir at tilsynet tidligere har uttalt at det skal lite til for at en bok får et nytt ISBN-nummer og dermed ny fastprisperiode. En slik versjonsprising innebærer en uthuling av fastprisordningen. På denne bakgrunn har tilsynet tidligere uttalt at bokinnholdet må gi leseren noe "kvalitativt nytt" for at boken skal kunne være en ny utgave med ny fastprisperiode.²²

Tilsynet deler således departementets oppfatning om at det er et behov for at bokloven, dersom det skal arbeides videre med dette, har bestemmelser som avgrenser mulighetene til å omgå eller uthule at fastprisordningen Fastpris må begrenses til de tilfeller der ny bokutgave gir lesere noe "kvalitativt nytt".

Tilsynet vil i tilknytning til dette høringsspørsmålet bemerke at i drøftingen av adgangen til versjonsprising i bokbransjen, gjengir departementet Konkurransetilsynets omtale av denne problemstillingen i rapporten Konkurransen i Norge²³: "*Konkurransetilsynet har imidlertid tidligere omtalt at versjonsprising ikke nødvendigvis er problematisk i et konkurransemessig perspektiv.*" Tilsynet finner grunn til å knytte noen presiseringer til departementets gjengivelse.

Omtalen i Konkurransen i Norge er et generelt utsagn basert på økonomisk teori. Her fremgår det at versjonsprising/prisskumming kan være effektivitetsfremmende, men også at det kan gi velferdstap. Konkurransetilsynet finner det problematisk at fremstillingen i høringsnotatet gir inntrykk av at utsagnet har gyldighet for situasjonen i bokbransjen i Norge. Sentralt er at prisskumming og annen prisdiskriminering forutsetter en viss markedsrett. Konkurransetilsynet vil understreke at den tilrettelegging for meget effektiv versjonsprising/prisskumming som Bokavtalen og en boklov vil legge til rette for, med svært redusert inter- og intrabrandkonkurranse, er problematisk fra et konkurransemessig perspektiv.

Høringsspørsmål 7 Fastprisperiodens lengde – tre ulike alternativer

Departementet foreslår tre ulike alternativer vedrørende fastprisperiodens lengde. Forslagene er (1) som i dag inntil 1. mai året etter utgivelsesåret, (2) 12 måneder etter utgivelse, og (3) individuell fastsatt lengde, men med tak på periodens lengde.

Som omtalt ovenfor har tilsynet i tidligere høringsuttalelser understreket viktigheten av å sikre mest mulig dynamikk i bokbransjen. For å forhindre at forlagene troverdig binder seg til å sette høy bokpris inntil fastprisens felles utløp 1. mai etter utgivelsesåret, er tilsynet av den oppfatning at en fastprisordning ikke må kunne avtales horisontalt. For å bevare noe av dynamikken i prissettingen er det tilsynets oppfatning at fastprisens lengde bør fastsettes individuelt.

Tilsynet har i tidligere høringsuttalelse, hvor omtale av fastprisperioden var et subsidiært tema, foreslått fastprisens lengde til å opphøre senest 12 måneder etter boken ble utgitt.²⁴ Forslaget om individuell fastprisperiode er en presisering av departementets alternativ tre, men med den forskjell at bokforlaget også kan velge å la fastprisen opphøre i fastprisperioden.

Dette kan gi mer dynamikk i salget av bøker der etterspørselen feilbedømmes, og svekke omfanget av at nye hardcover bøker kastes, jf oppslag i Aftenposten 26. februar 2010²⁵ der det fremkommer at "*40 millioner bøker ligger på lager og 3–4 millioner destrueres hvert år*".

²² Høringsnotatet side 19 og Konkurransetilsynets hørings svar 15. oktober 2010 – utkast til forskrift om endringer i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker

²³ Konkurransetilsynet, rapporten Konkurransen i Norge (2009), side 38.

²⁴ Konkurransetilsynets hørings svar 15. oktober 2010.

²⁵ Se <http://www.aftenposten.no/kultur/litteratur/3-4-millioner-boker-kastes-arlig-5319652.html>

Høringsspørsmål 8 Forslag om adgang til å gi rabatt, som skal være lik i alle salgskanaler, og som skal fastsettes i forskrift

Departementet foreslår lik rabatt i alle salgskanaler. Dagens rabattsats på 12,5 % uttales å burde være et utgangspunkt for forskriftsfastsettingen.

Konkurransetilsynet har i tidligere høringsuttalelser, vedrørende behandling av subsidiære tema, uttalt at forhandlerne må innrømmes adgang til å gi større rabatter til sluttkunde enn dagens 12,5 %. Tilsynet vil i den forbindelse trekke frem omtale av tidligere bokprisindevalueringer, som viser positive erfaringer med ytterligere oppmykning av fastprisordningen.

I Bokavtalen 2004 ble det innført lik adgang til rabatter i alle salgskanaler på 12,5 %. Dette innebar en endring i forhold til tidligere fastprisordning, hvor kun adgang for bokklubbene til å gi rabatt. Denne oppmykningen ga positive erfaringer både hva gjaldt bokpriser, salg og bredde.²⁶ På denne bakgrunn er det tilsynets subsidiære standpunkt at det nå bør innføres betydelig større adgang til å gi rabatt. En minimumsrabatt bør lovfestes direkte til en høyere rabattsats enn foreslåtte 12,5 %, og med adgang for departementet til å forskriftsfeste ytterligere rabattadgang.

Høringsspørsmål 9 Skaffe- og leveringsplikt

Lovforslaget samsvarer med gjeldende ordning. Forlagene plikter å levere, og bokhandlerne har anskaffelsesplikt. Departementet presiserer at forhandlere som ikke har bokomsetning som "kjernevirksomhet" skal holdes utenfor ordningen. Nærmere bestemmelser om vilkår for skaffeplikten, blant annet om denne skal kunne gjennomføres kostnadsfritt for forhandleren, skal fastsettes i forskrift. Det fremgår dog at departementet legger opp til å videreføre praksisen med at bestilling fra en kunde skal sendes uten omkostninger for bokhandelen, og at det er forlaget som dekker dette.

Tilsynet er av den oppfatning at tilgang til innsatsfaktorer og markeder er viktige for å sikre konkurranse. Bøker selges i dag ikke bare gjennom fysiske bokhandlere, men også utenfor den etablerte bokhandlerbransjen.

Dagens skaffe- og leveringsplikt gjelder for medlemmer av Bokavtalen. I den forbindelse har tilsynet gjennom avisomtale blitt kjent med at den nye bokhandlerkjeden Boklageret foreløpig ikke har lyktes å bli opptatt som medlem av Bokhandlerforening, mens det nye selskapet bak Notabene ble tatt opp direkte.²⁷

Slik tilsynet forstår forslaget til nye regler om skaffe- og leveringsplikt skal deler av disse forpliktelsene lovfestes (skaffe- og leveringsplikt), mens andre elementer (felles frakt- og leveringsbestemmelser) skal være forbeholdt medlemmer som er organisert i Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen.²⁸

Konkurransetilsynet mener prinsipielt at reglene om skaffe- og leveringsplikt synes lite naturlig, og vil kunne hindre innovasjon og fremveksten av nye salgsaktører. I et velfungerende marked med sunn konkurranse vil aktørene i alle ledd ha interesse i å legge til rette for å selge mest mulig bøker. Konkurransetilsynet ser behovet for at apotek og legemiddelprodusenter ut fra folkehelsemessig betraktning har en skaffe- og leveringsplikt. Det samme grunnlaget for skaffe- og leveringsplikt er ikke til stede i bokbransjen. For bøker er det en rekke muligheter til å anskaffe en bok dersom bokhandelen ikke kan, eller ikke ønsker å bidra til å skaffe den. Videre, dersom en dominerende aktør eller gruppe av aktører nekter å levere en viktig innsatsfaktor, kan dette rammes av konkurranselovens §11.

²⁶ Konkurransetilsynets brev til FAD 9. april 2010 – svar på departementsforeleggelse – anmodning om uttalelse til forslag om forlengelse og endring av forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker, og Konkurransetilsynets høringssvar 1. oktober 2009, høring- rapport om evaluering av Bokavtalen.

²⁷ Artikkel i Dagens Næringsliv 28. februar 2013.

²⁸ Høringsnotatet side 22.

Videre vil reglene om at felles frakt- og leveringsbestemmelser er forbeholdt medlemmer som er organisert i Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen, samt praksisen med at bestilling fra en kunde skal sendes uten omkostninger for bokhandelen, kunne virke konkurransevridende: Mellom medlemmer og ikke-medlemmer, og mellom bestilling fra fysiske bokhandlere (fraktfri) og bestilling fra nettbokhandler (frakt må betales).

Gitt at det er tungtveiende grunner til å lovfeste regler om skaffe- og leveringsplikt er Konkurransetilsynet av den oppfatning at lovreglene på dette området må være entydige og ikke minst ikke-diskriminerende. Tilsynet ser at det kan være hensiktsmessig at regler om skaffeplikt begrenses til aktører som har litteraturformidling som kjernevirksomhet, dvs. at supermarkedet, dagligvarebutikker og kiosker ikke pålegges en skaffeplikt. Tilsvarende bør forlagene ha en leveringsplikt til foretak som litteraturformidling som kjernevirksomhet. Konkurransetilsynet vil imidlertid understreke at skaffe- og leveringsplikt må være ikke-diskriminerende og ikke begrenset til medlemmene av en gitt forening.

Slik det er redegjort for ovenfor, er det tilsvarende viktig at dersom e-bøker skal omfattes av en eventuell ny boklov, så må skaffe- og leveringsplikten også omfatte e-bøker. Slik det er redegjort for, må det da også stilles krav om tilgangsformat, som ikke er låst til en bestemt teknologi.

Høringsspørsmål 10 Litteraturabonnementer – to alternative abonnementsordninger

Departementet foreslår to alternative ordninger for litteraturabonnement, henholdsvis en samarbeidsordning som i dag, eller en individuell ordning.

Tilsynet har ingen konkrete merknader til de to forslagene. Det forutsettes imidlertid i den forbindelse at fremtidige rabattordninger ikke utformes på en måte som i henhold til konkurranselovens forbudsbestemmelser ville være egnet til å begrense konkurranse.

Høringsspørsmål 11 og 12 Ikke-diskrimineringsprinsipp og prinsipper for rabatt og regulering av avansen mellom forlag og bokhandel

Departementet forklarer at vertikal integrasjon har vært en økende tendens i bokbransjen. Vertikal integrasjon har fått den konsekvens at det "blir vanskelig for forlag og bokhandlere som er uavhengige, å få tilgang til distribusjon og bøker til konkurransedyktige betingelser".²⁹ Departementet er av den oppfatning at tiltak for å motvirke mulige negative effekter av vertikal integrasjon, må være en del av bokloven. Derfor foreslår departementet å lovfeste et ikke-diskrimineringsprinsipp basert på eierskap.³⁰ Ikke-diskrimineringsprinsippet er foreslått lovfestet i utkastet til bokloven § 10, slik at "(l)everandører kan ikke gi forhandler rabatt på bakgrunn av eierskap". I høringsspørsmål ber departementet om synspunkter.

På bakgrunn av en diskusjon i bokbransjen om det bør innføres en avanseregulering i bokmarkedet, fremmer departementet i høringsnotatet et forslag om å fastsette en maksimal rabatt forlaget kan gi bokhandelen. Bakgrunnen for forslaget er å sikre at en forholdsmessig andel av inntektene fra boksalg på denne måten holdes i produksjonsleddet.

Departementet har foreslått tre alternative reguleringer av rabatten, og ber i høringsspørsmål 12 om synspunkter på disse.

Tilsynet er av den oppfatning at regulering av rabatter og avansen mellom forlag og bokhandel ikke bør gjennomføres. Det er flere grunner til dette.

Å lovregulere rabatter er prinsipielt sett ikke mye forskjellig fra å lovregulere priser. Her kan det være hensiktsmessig å ta et historisk tilbakeblikk.

²⁹ Høringsnotatet side 24.

³⁰ Høringsnotatet side 25.

Etter hvert som varetilgangen økte etter krigen, ble generelle og spesielle prisreguleringer avviket. Det kom i stedet forskrifter som forbød vertikale bindinger (1957) fra leverandørenes side og alle former for horisontalt prissamarbeid (1960) mellom næringsdrivende.³¹ Disse forskriftene markerte overgangen fra et rent inngrepsregelverk til et forbudsregelverk.³²

Siden 1969, som følge av innføringen av moms, var det imidlertid igjen praktisk talt en permanent situasjon med generelle reguleringer av typen prisstopp, skjerpet prisregulering, avansestopp og lignende.

Prisreguleringen var imidlertid en praksis som regjeringen Brundtland i Langtidsprogrammet (1982-85) erkjente var meget krevende for prismyndighetene. I tillegg var prisregulering også unødvendig siden markedet med velfungerende konkurranse gjorde denne jobben på en bedre og mer effektiv måte.³³

I et fritt marked vil rabatter forhandles mellom kjøper og selger. Det samme gjelder prisen for ytelser som god hylleplassering og 'joint marketing'. Med mange konkurrenter både blant leverandører og detaljister vil det i utgangspunktet ikke bekymre Konkurransetilsynet hvordan aktørene utformet rabatter, bonuser og andre deler av prisstrukturen.

I et sterkt konsentrert marked kan være grunn til å vurdere om bruken av bonuser, rabatter og engangsbeløp kan ha konkurranseskadelige virkninger. Når noen aktører blir så store at de kan utøve markedsrett, er det en fare for at ordninger som joint marketing og betaling for god eksponering i butikken kan utformes på en måte som kan skade konkurransen. Konkurranseloven har bestemmelser som skal hindre misbruk av markedsrett.

De ulike ordningene har det til felles at de medfører en omfordeling av fortjenesten på salg av varer til forbruker fra leverandørleddet til detaljistleddet. Årsaken til at denne omfordelingen har økt i bokmarkedet og dagligvaremarkedet de senere årene, er at det har skjedd et skifte i maktbalansen mellom leverandører og detaljister i favør av sistnevnte. Generelt vil forbrukernes gevinst knyttet til en slik omfordeling øke mer desto sterkere konkurransen er på detaljistleddet. Det har derfor vært et sentralt mål for Konkurransetilsynet å stimulere til økt konkurranse på detaljistleddet.

Dersom man eliminerer konkurranse på pris på detaljistleddet gjennom en bokavtale eller boklov er det mindre grunn til å tro at den økte markedsrett som detaljistleddet har i det norske bokmarkedet kommer forbrukerne til gode; selvsagt ikke gjennom priser, men heller ikke gjennom service og utvalg. Lovregulering endrer ikke dette. Å flytte forhandlingsrett oppover i kjeden gjennom lovregulerte rabatter gir heller ingen garanti for at dette fører til flere utgivelser og mer bredde heller enn økt fortjeneste i produsentleddet.

En ordning som for eksempel betaling for hylleplass kan ta en rekke ulike former, fra kvantumsuavhengige faste bonuser til rabatter på leverandørenes bruttopriser. Lovregulering av rabatter og rabattstrukturer er meget utfordrende å utforme slik at det fungerer etter hensikten. Regulering vil ha en rekke uoverskuelige konsekvenser og lett avle behov for ny regulering. Hvor behovet for supplerende regulering oppstår, avhenger av markedsrett og markedsstrukturer.

³¹ Her kan det nevnes at Den Norske Bokhandlerforening hadde en konkurranseregulerende avtale mellom sine medlemsorganisasjoner som var meldt til "Kartellregisteret" (Registeret over Konkurransereguleringer og storbedrifter). Bokhandlerforening var en landsforening for bokforleggere og bokhandlere, og som ble stiftet i 1851. Landsforeningen fastsatte særlige regler for samhandel mellom forlag og bokhandlere, herunder at alt salg skulle foregå i fast regning, fastsetting av grunnrabatter, partirabatter samt regler for retur av bøker. Kartellregisteret for 1955 fremgår det at "De forlag som er tilsluttet foreningen, kan bare gi rabatt til foreningens forhandlermedlemmer", og at "Landsforeningen kan bøtelegge eller ekskludere medlemmer for overtredelse av lover og bestemmelser". Mens de øvrige konkurransebegrensende avtalene i "Kartellregisteret" for lengst er historie, vil en boklov innebære at hovedtrekkene i avtaleverket lever videre.

³² Se http://www.konkurransetilsynet.no/ImageVaultFiles/id_1910/cf_5/Norsk_konkurransopolitikk-Noen_historiske_perspek.PDF

³³ Konkurransetilsynet har erfaring med prisregulering for de fortsatt regulerte områder i taximarkedet. Dette er en *ressurskrevende* del av tilsynets virksomhet. Imidlertid er det flere og flere områder av landet der de etableres konkurrerende sentraler, og der den detaljerte prisreguleringen Konkurransetilsynet har ansvar for dermed kan oppheves.

Videre er det et viktig poeng ved vertikalt integrerte strukturer, som bokbransjen i stor grad er preget av, at marginene i ett ledd sier lite om den samlede lønnsomheten i den vertikalt integrerte strukturen, ettersom marginer kan tas ut i andre ledd av verdikjeden.

Konkurransetilsynet viser for øvrig til merknadene under pkt. 5 "Økonomiske og administrative konsekvenser."

Høringsspørsmål 13 Samarbeid om frakt- og leveringsbetingelser

I samsvar med gjeldende unntaksforskrift § 7 foreslår departementet å lovfeste hjemmel for samarbeid om frakt- og leveringsbestemmelser. Hensikten er å holde nede forlagenes og bokhandlernes logistikkomkostninger.

For å sikre innovasjon og utvikling er det viktig at også andre aktører enn partene i en avtale kan ta del i bransjens frakt- og leveringsordninger. Tilsynet er av den oppfatning at en slik ordning ikke kun skal være tilgjengelig for partene i en samarbeidsavtale, og at slike rettigheter på ikke-diskriminerende grunnlag må sikres direkte i en eventuell boklov.

Høringsspørsmål 14 Rådgivende nemnd

Bokloven vil forvaltes av Kulturdepartementet. For å bidra til å overholde loven, og da særlig bestemmelsene om ikke-diskriminering og avanseregulering, foreslår departementet i opprette en rådgivende nemnd for tvisteløsning mellom leverandører og forhandlere.

Konkurransetilsynet er kritisk til at en slik rådgivende nemnd vil kunne fungere etter hensikten. Konkurransetilsynets erfaringer med regulering tilsier videre at departementet undervurderer utfordringene knyttet til saksmengde og saks kompleksitet som en slik nemnd vil måtte håndtere for å fungere som tvisteløser ved avtaleinngåelse mellom leverandør og forhandler.

Det er heller ikke innarbeidet forslag om sanksjonsmuligheter i forslaget til boklov, noe som vil gjøre den lite effektiv.

Høringsspørsmål 15 Det foreslås ikke eierskapsbegrensninger i bokloven

Departementet viser til at det har blitt vurdert om en boklov bør inneholde tilsvarende eierskapsbegrensninger som medieeierskapsloven.³⁴ Det vises til at Konkurransetilsynet fremdeles vil kontrollere foretakssammenslutninger i bokbransjen, og det foreslås ikke eierskapsbegrensninger i bokloven.

Tilsynet er av den oppfatning at konkurranselovens fusjonskontrollregler vil være tilstrekkelige i forhold til foretakssammenslutninger³⁵, og har ingen merknader til dette forslaget.

4. Forholdet til konkurranseloven

Departementet forklarer at boklovens bestemmelser, så langt de rekker, går foran de generelle forbudsbestemmelsene i konkurranseloven. Konkurranseloven § 10 inneholder et forbud mot konkurransebegrensende avtaler, mens konkurranseloven § 11 oppstiller et forbud mot misbruk av dominerende stilling. Rekkevidden av konkurranselovens forbudsbestemmelser i relasjon til bokloven må avgjøres i det enkelte tilfellet.³⁶

Tilsynet vil innledningsvis poengtere at hensynet bak konkurransereglene er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom konkurranse. Velfungerende konkurranse bidrar til høy produktivitet,

³⁴ Lov 13. juni 1997 nr. 53 om eierskap i medier (medieeierskapsloven)

³⁵ Se lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven), kapittel 4.

³⁶ Høringsnotatet side 29.

kostnadseffektivitet og tilpasning av varer og tjenester til kundenes ønsker og behov, samt lavere priser til forbrukernes beste.

Konkurranseloven § 10 første ledd forbyr samarbeid mellom foretak som har til formål eller virkning å begrense konkurransen.³⁷ Gjennom samarbeid som begrenser konkurransen oppnår deltakerne å redusere eller fjerne risiko og usikkerhet som er forbundet med konkurranse i et marked. Forbudet gjelder både konkurransebegrensende avtaler mellom foretak på samme omsetningstrinn (horisontalt samarbeid) og konkurransebegrensninger mellom foretak på forskjellige omsetningstrinn (vertikalt samarbeid). På nærmere bestemte vilkår vil et konkurransebegrensende samarbeid etter § 10 første ledd likevel kunne være tillatt, jf. bestemmelsens tredje ledd. Dette forutsetter at samarbeidet leder til samfunnsøkonomiske gevinster som kommer forbrukerne til gode, samtidig som konkurransen ikke utelukkes for en vesentlig del av de varer det gjelder. I tillegg må konkurransebegrensningen være absolutt nødvendig.

Gjeldende Bokavtale mellom Den norske Forleggerforeningen og Den norske Bokhandlerforeningen var vurdert å være i strid med konkurranseloven § 10. Bokavtalen er etablert som et eget unntak fra konkurranseloven. Unntaket er hjemlet i en egen forskrift som blant annet tillater fastpris på bøker, samtidig som forlag kan samarbeide om avtaler som forplikter den enkelte leverandør til å sette fastpris på bøker (bindende videresalgspriser).³⁸

I høringsnotatet argumenteres det for at kultur- og språkpolitiske mål gjør det formålstjenlig å videreføre særbestemmelser som i noen grad tillater begrensning av konkurransen i bokmarkedet. Konkurransetilsynets synspunkt er at de kultur- og språkpolitiske mål kan oppnås uten at konkurransen i bokmarkedet begrenses.

I det følgende vil Konkurransetilsynet gjøre rede for hvilke virkninger gjeldende bokavtale har på konkurransen. Disse vurderingene vil i stor grad også gjelde for den foreslåtte bokloven.

Bokavtalens vertikale bindinger

Det vertikale aspektet ved Bokavtalen er at forlagene setter bindende videresalgspriser på bøker. Selv om vertikale avtaler i utgangspunktet er avtaler mellom aktører på ulike ledd i verdikjeden, vil vertikale avtaler som bindende videresalgspriser, ofte også ha virkninger mellom konkurrenter (horisontale virkninger).

I henhold til fast rettspraksis fra EU- domstolen vil avtaler om bindende videresalgspriser ha et konkurransebegrensende formål.³⁹ At bindende videresalgspriser er å anse som en formålsrestriksjon er også fastsatt i EU- kommisjonens retningslinjer for vertikale restriksjoner ("retningslinjene").⁴⁰

Det er flere grunner til at denne typen prisavtaler regnes som en alvorlig overtredelse av konkurranseloven. I EU- kommisjonens retningslinjer oppstilles ulike skadevirkninger av bindende videresalgspriser.⁴¹ Det fremgår av retningslinjene at slike avtaler vil kunne legge forholdene til rette for koordinert atferd mellom leverandørene ved at det øker gjennomsiktigheten i markedet. Denne negative effekten vil særlig gjøre seg gjeldende dersom det er få leverandører i markedet og dersom bindende videresalgspriser brukes i store deler av markedet. Leverandørleddet i det norske bokmarkedet er dominert av få store bokforlag og cirka 80 prosent av bokmarkedet er omfattet av Bokavtalen og bindende videresalgspriser.⁴² Disse forhold bidrar til å øke faren for koordinering av priser på leverandørleddet.

³⁷ Tilsvarende regler i EØS-avtalen artikkel 53

³⁸ Forskrift av 29. april 2005 nr. 367 om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker

³⁹ *Pronuptia de Paris mot Schilligalis* 161/84 [1986] ECR 353, premiss 25, *Metro-SB-Grossmärkte GmbH mot Kommisjonen* 26/76 [1977] ECR 1875, premiss 21, *SA Binon & Cie mot SA Agence et Massegeries de la Presse* 234/83 [1985], premiss 44. Se også Kommisjonens avgjørelse COMP/F-2/36.693- Volkswagen.

⁴⁰ Guidelines on Vertical Restraints (2010/C 130/01)

⁴¹ Guidelines on Vertical Restraints (2010/C 130/01), avsnitt 224

⁴² http://www.forleggerforeningen.no/nor/om_dnf

En annen effekt av bindende videresalgspriser er koordinering på forhandlerleddet. Sterke og godt organiserte forhandlere vil kunne tvinge gjennom en fastpris som ligger over konkurranseprisen. Den umiddelbare virkningen av bindende videresalgspriser er imidlertid at forhandlerne ikke kan konkurrere på pris. Bindende videresalgspriser vil således medføre en prisøkning.⁴³

Bindende videresalgspriser kan også redusere dynamikken og innovasjonen blant forhandlerne. Ved å hindre priskonkurranse kan avtalen forhindre mer effektive forhandlere i å etablere seg på markedet.⁴⁴ I et fastprissystem vil kostnadseffektive forhandlere ikke kunne gi sine kostnadsbesparelser videre til forbrukerne i form av lavere priser. Manglende innovasjon og dynamikk i bokmarkedet vil eksempelvis kunne ha betydning for utviklingen av e-boken og fremveksten av alternative salgskanaler. *Denne dynamikken kan ytterligere svekkes dersom bokbransjen også opererer med andre former for inngangsbarrierer.*

Gjennomgangen viser at Bokavtalen og dens vertikale bindinger har negative konsekvenser på konkurransen både mellom forlag og mellom forhandlere. I økonomisk teori argumenteres det for at bindende videresalgspriser kan være effektivitetsfremmende. På nærmere bestemte vilkår vil et konkurransebegrensende samarbeid etter § 10 første ledd likevel kunne være tillatt dersom samarbeidet medfører effektivitetsgevinster, jf. bestemmelsens tredje ledd. Generelt skal det svært mye til for at en formålsrestriksjon som bindende videresalgspriser kan unntas med hjemmel i § 10 tredje ledd. EU-kommisjonen har imidlertid i retningslinjene åpnet for at det kan være grunnlag for individuelt fritak etter en konkret vurdering.⁴⁵ Hvorvidt det er grunnlag for fritak, vil være avhengig av en konkret vurdering av om vilkårene i § 10 tredje ledd er oppfylt.

Bokavtalens horisontale bindinger

Bokavtalen representerer en avtale mellom konkurrenter (horisontal avtale) ettersom flere forlag og bokhandlere er avtaleparter. Gjennom Bokavtalen samarbeider forlagene og bokhandlerne om flere forhold som binder bransjeaktørens handlefrihet med tanke på prisfastsettelse. Bokavtalen inneholder en lojalitetsklausul som fastsetter at de to bransjeforeningene skal opptre lojalt mot intensjonene og virkemidlene i avtalen. Bokavtalen innebærer at konkurrentene samarbeider om at det skal settes en fastpris på bøker, fastprisens varighet, hvilke rabatter som kan gis på bøker, samt at Den norske Forleggerforeningen fastsetter frakt og leveringsbetingelser.

Avtaler som omfatter om det skal gis rabatter og størrelsen på rabattene kan rammes av konkurranseloven § 10 første ledd, ettersom det begrenser mulighetene til fritt å utnytte konkurranseparameteret pris.⁴⁶ EU-kommisjonen har uttalt at en horisontal avtale om at det skal settes en fastpris og hvor store rabatter som skal gis, innebærer en ulovlig konkurransebegrensning.⁴⁷ Et forlags frihet til selv å sette utsalgsprisen på bøker endrer ikke det faktum at horisontale avtaler om rabattsatser og at forlagene skal sette en fastpris er konkurransebegrensende.⁴⁸

Bokavtalens horisontale bindinger på prisfastsettelsen har etter Konkurransetilsynets vurdering negative virkninger på konkurransen i det norske bokmarkedet. Bokavtalens reguleringer vil imidlertid ikke bare omfatte de forhold som faktisk er regulert i avtalen, men vil også kunne ha virkninger utover det som faktisk er avtalt. Et eksempel på en slik virkning kan være de utsalgspriser forlagene setter på egne bøker. Reguleringene i Bokavtalen bidrar til gjennomsiktighet og skaper en troverdig binding i forhold til den valgte prisstrategien i bransjen mellom samtlige aktører som omfattes av avtaleverket. Videre vil prisnedsettelse fra ett forlag kunne utløse priskonkurranse mellom samtlige forlag. Dette vil kunne bidra til at forlagene holder prisen på et høyt nivå for å unngå hard konkurranse, og at konkurransen mellom forlagene dermed svekkes. Således kan Bokavtalen ha tilsvarende virkninger

⁴³ Guidelines on Vertical Restraints (2010/C 130/01), avsnitt 224

⁴⁴ Guidelines on Vertical Restraints (2010/C 130/01), avsnitt 224

⁴⁵ Guidelines on Vertical Restraints (2010/C 130/01), avsnitt 225

⁴⁶ EF-domstolen C-246/86 *Belasco and others v Commission* [1989], se også Evensen m.fl, *Konkurranseloven og EØS-konkurranseloven*, side 192 og Kolstad m.fl, *Norsk konkurranserett*, side 377

⁴⁷ OJ 1983 L 200/44, *Vimpoltu*, OJ 1983 L 22/12, *Net Book Agreements*

⁴⁸ OJ 1983 L 22/12, *Net Book Agreements*

som et kartell, dersom aktørene som er bundet av Bokavtalen ikke benytter de konkurransemuligheter som avtalen tillater.⁴⁹

Oppsummering av forholdet til konkurranseloven

Departementet forklarer at bokloven etter det såkalte *lex specialis*-prinsippet vil gå foran konkurranselovens forbudsregler. Rekkevidden av konkurranselovens forbudsbestemmelser vil måtte avgjøres i hvert enkelt tilfelle.

Tilsynet har her redegjort for at boklovens horisontale virkninger kan ha tilsvarende virkninger som et kartell. Reguleringene bidrar til gjennomsiktighet og skaper en troverdig binding i forhold til den valgte prisstrategien i bransjen mellom samtlige aktører som omfattes av lovverket. Tilsvarende har tilsynet redegjort for at ordningens vertikale bindinger kan gi negative konkurransevirkninger. Vertikale prisbindingsavtaler vil kunne legge forholdende til rette for koordinert atferd på både leverandørleddet og forhandlerleddet ved at det øker gjennomsiktigheten i markedet.

⁴⁹ Konkurransetilsynets høringsuttalelse 9. april 2010

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet viser til at bokloven i hovedsak bygger på en videreføring av gjeldende regulering av bokbransjen, og gjør gjeldende at forslaget derfor ikke innebærer vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser for verken bransjen eller staten.

Fastprisordningens konkurransemessige begrensninger kan føre til høyere priser og dermed lavere omsetning av den enkelte boksittel. Dessuten kan manglende konkurranse svekke bokbransjens evne til innovasjon og effektiv drift. I så fall er dette også et problem i mer overordnet samfunnsmessig perspektiv, fordi det innebærer sløsing med knappe ressurser.

En boklov skal håndheves, og brudd på loven må sanksjoneres. Ikke minst antas det at lovelementet med regulerte rabatter vil kunne føre til mye 'støy' i bransjen. Å analysere om de aktuelle avtalevilkårene er i tråd med loven vil kreve økonomiske analyser i flere ledd i verdikjeden, ikke bare på detaljist og produsentledd, men også distribusjon. Loven generelt, og lovregulerte rabatter spesielt må antas å bli svært ressurskrevende å håndheve i tråd med målsettingene med loven. Konkurransetilsynet har i dag oppsyn med avtalevilkår i dagligvaremarkedet. Dette er ressurskrevende aktiviteter.

Bokbransjen består i tillegg til de store forlagene og kjedene, av mange aktører i de ulike ledd i verdikjeden. Håndheving av loven vil kreve registrering og overvåking av de ulike aktørene på en enda mer grundig måte enn det Konkurransetilsynet i dag gjør i forhold til dagligvarekjedene. I tillegg til at aktører og avtaler må registreres og overvåkes, må det også antas at regnskap må kontrolleres i de ulike ledd i verdikjeden for at eventuelle lovbrudd kan avdekkes. Endelig må lovbrudd sanksjoneres. Konkurransetilsynet har et godt erfaringsgrunnlag for å kunne dokumentere hvor ressurskrevende denne delen av prosessen er. Registrering, overvåking og sanksjonering vil altså være ressurskrevende aktiviteter.

Konkurransetilsynet vil således sterkt ta avstand fra påstanden om at forslaget ikke vil innebære vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser.

Med hilsen



Christine B. Meyer
Konkurransedirektør



Kjell Jostein Sunnevåg
Direktør for eksterne relasjoner

Kopi til: