

Høringsnotat

fra

Kultur- og kirkedepartementet, Kunnskapsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Faste videresalgspriser for norske fagbøker og lærebøker til høyere utdanning

1. BAKGRUNN

I Norge har omsetning av bøker i mange år vært regulert gjennom avtaler mellom bransjeorganisasjonene. Sentrale elementer i avtalene har vært bestemmelser om faste priser og rabatter samt enerett for bokhandlerne til omsetning av skolebøker. Avtalene har gjennom ca. 40 år hatt unntak fra forskjellig lovgivning med forbud mot konkurransebegrensende samarbeid. Bokbransjeavtalen fra 1998 hadde dispensasjon fra 1993 konkurranseloven. Dispensasjonen utløp 31. desember 2004.

Kongelig resolusjon av 17. desember 2004

I kgl. res. av 17. desember 2004 ble partene i bransjeavtalen for omsetning av bøker gitt adgang til å forlenge og praktisere denne fram til 1. mai 2005. Videre ble det i samme resolusjon, spesielt av hensyn til de mindre, uavhengige bokhandlerne, gitt anledning til å videreføre 1998 avtalen for så vidt gjaldt fastprisordningene for skolebøker og for fagbøker til høyere utdanning. For bøker til høyere utdanning skulle overgangsordningen ta slutt 31. desember 2005.

I brev av 1. november 2005 til statsrådene Trond Giske og Heidi Grande Røys anmodet sentrale organisasjoner i bokbransjen regjeringen om å gjøre om kgl. res. av 17. desember 2004 for så vidt gjaldt innføring av fri pris på fag- og lærebøker til høyere utdanning og profesjonsbøker fra 1. januar 2006.

Organisasjonene viste til at en samlet bokbransje argumenterte sterkt mot en slik ordning for universitets- og høyskolelitteraturen overfor Bondevik II-regjeringen, men at de ikke ble hørt på dette punktet. Bokbransjens argumenter var i hovedsak knyttet til kultur- og språkpolitiske mål, samt etterspørselsstruktur og risiko ved salg av slike bøker.

Regjeringen ønsker på denne bakgrunn å vurdere om regler som gir adgang til å avtale faste utsalgspriser på fag- og lærebøker for høyere utdanning, er en målrettet ordning for å stimulere til øket produksjon og salg av norske fag- og lærebøker, og på denne måten er egnet til å styrke og utvikle norsk fagspråk.

Kongelig resolusjon av 21. desember 2005

I kgl. res. av 21. desember 2005 ble det, for å gi tid til ovennevnte vurdering og høring av eventuelle unntaksforskrifter, vedtatt å gi Den norske Forleggerforening og Den norske Bokhandlerforening lov til å videreføre og praktisere ordningen med fastpris for bokgruppe 2, profesjonsbøker og bøker til høyere utdanning i den gamle Bransjeavtalen, til 1. juli 2006.

2. SPRÅK-, KULTUR- OG KUNNSKAPSPOLITISKE MÅL SOM ØNSKES IVARETATT VED STATLIG REGULERING AV/TILPASNING AV RAMMEVILKÅR INNEN SEKTOREN

Bakgrunnen for det statlige engasjementet i produksjon og omsetning av norsk faglitteratur er todelt:

- Det ene er å sikre studentene god tilgang til relevant faglitteratur, til en rimelig pris.
- Det andre er å bidra til styrking og utvikling av norsk fagspråk.

Norsk språk er under press i det internasjonale språksamfunnet. Det skyldes blant annet en tiltagende globalisert informasjons- og kommunikasjonsverden. Selv om norsk språk ikke er umiddelbart truet, er det nødvendig å følge utviklingen for å hindre tap av språkdomene til dominerende språk på ulike områder. Norske myndigheter ønsker å styrke norsk språk ved å sikre utbredelsen av norsk som allmennspråk, dvs. at norsk er et fullverdig bruksspråk på alle områder i samfunnet.

Å styrke norsk språk er derfor et viktig kultur- og språkpolitisk mål. Målsettingen vil omfatte styrking og utvikling av norsk fagspråk. Forskning og høyere utdanning er virksomheter integrert i samfunnet, og verdiene som utvikles ved statlig finansierte utdannings- og forskningsinstitusjoner, skal komme hele befolkningen til gode. Styrking av norsk språk i academia er også viktig for å styrke norsk som allmennspråk. Dette henger sammen med at kunnskapsbasert meningsdannelse er vesentlig i samfunnet, og at en stor del av befolkningen tar høyere utdanning.

3. TILTAK PÅ OMRÅDET

I dette avsnittet vurderes eksisterende ordninger og tiltak i lys av formålet beskrevet i punkt 2. Bidrar eksisterende ordninger til å stimulere til økt produksjon av fag- og lærebøker for høyere utdanning, eller kan de utvikles i den retning? Kan det tenkes alternative tiltak for å oppnå målene?

a) Tilskuddsordning til utgivelse av lærebøker

Det gis i dag støtte til utgivelse av lærebøker til høyere utdanning over Kunnskapsdepartementets budsjett. Formålet med ordningen er å støtte utgivelse av lærebøker som dekker et dokumentert mangelområde innen høyere utdanning, lærebøker med lave opplagstall og basisutgaver på nynorsk. Midlene fordeles gjennom et utvalg bestående av representanter fra universitet og høyskoler, forleggerne og de faglitterære forfatterne. I 2004 tildelte lærebokutvalget støtte til produksjon av i alt 67 utgivelser. Det ble til sammen fordelt kr 3 877 628. Stortinget har bevilget kr 4 100 000 til ordningen i 2006. Tilskuddet var på kr 7 200 000 i 2003.

En eventuell utvidelse av denne støtten vil kunne vurderes i forbindelse med den årlige budsjettprosessen. Likeledes kan det være behov for å revidere kriteriene for støtten i lys av Kvalitetsreformen i høyere utdanning.

b) Innkjøpsordning

I 2005 ble det etablert en innkjøpsordning for sakprosa under Norsk Kulturråd. I 2006 skal det kjøpes inn ca. 50 titler, i 1000 eksemplarer. Ordningen omfatter først og fremst sakprosa som biografier, dokumentarlitteratur etc. og ikke lærebøker for høyere utdanning. Bøker under sistnevnte kategori kan etter særskilt søknad komme inn under avtalen hvis de anses som spesielt språklig og litterært verdifulle og samtidig henvender seg til et bredt publikum. Skulle det etableres en innkjøpsordning for fag- og lærebøker til høyere utdanning, er et spørsmål

hva bøkene skal kjøpes inn til. Ordningen kan neppe gjøres stor nok til å gi studentene generelt gratis studielitteratur. Med Kvalitetsreformen er pensumdefinisjonen til en viss grad blitt temaorientert i stedet for verkorientert, og den faglige utvikling vil kunne medføre et større kassasjonsbehov. Det er lite trolig at en innkjøpsordning ville være et hensiktsmessig virkemiddel i denne sammenheng.

c) Bibliotekvederlaget, stipend, garantiinntekter

Bibliotekvederlaget til fagskribenter og oversettere kan neppe anses som noe målrettet virkemiddel i denne sammenheng. Bibliotekvederlaget er et kollektivt vederlag til forfattere og oversettere for tapt salgsinntekt. Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening mottar årlig ca. 20 millioner kroner i vederlag. Selv om vederlaget bidrar til stabile inntektsforhold for opphavsmennene, er ikke ordningen et systematisk tiltak innrettet på å styrke og utvikle norsk fagspråk generelt. Heller ikke kunstnerstipend og garantiinntekter kan anses som virkemiddel her.

d) Publisering på norsk

Det norske fagspråket opprettholdes ikke bare gjennom produksjon av lære- og fagbøker. Språket bevares og utvikles også gjennom publisering av vitenskapelige artikler og gjennom andre presentasjoner av forskningsresultater, som for eksempel doktorgradsavhandlinger. Styrking av det norske fagspråket kan også skje ved å stimulere og legge til rette for at slik publisering skjer på norsk. Flere universitet og høyskoler utreder nå bruken av norsk som fagspråk ved institusjonen og aktuelle virkemidler for å styrke bruken av norsk fagspråk.

e) Lovregulering - insentivordninger

Det kan være aktuelt å gi universitet og høyskoler, gjennom lovverk, finansieringssystem eller andre styringsverktøy, generelle insentiver eller krav om å arbeide for å stimulere og styrke norsk fagspråk.

Kunnskapsdepartementet er blant annet oppmerksom på en nederlandsk ordning, der alle forskere som publiserer en vitenskapelig avhandling på engelsk, også må skrive et sammendrag på nederlandsk. Departementet vil vurdere tilsvarende tiltak i Norge. Videre arbeider Kunnskapsdepartementet med å utvikle en formidlingskomponent i finansieringssystemet for universitet og høyskoler, der formidling av forskning gjennom artikler, møter og seminarer, produksjon av læremidler m.v. vil kunne gi uttelling.

4. ARGUMENTER FOR OG MOT PRISSAMARBEID I LYS AV SPRÅK-, KULTUR- OG KUNNSKAPSPOLITISKE MÅL

Konkurranseloven forbyr en leverandør å fastsette bindende priser for videreførernes salg. Forbudet er begrunnet i at faste videresalgspriser begrenser konkurransen mellom forhandlerne, slik at kundene ikke nyter godt av priskonkurranse. Faste videresalgspriser kan også begrense konkurransen mellom leverandørene da det legger til rette for såkalt stilltiende prissamarbeid mellom disse.

Bakgrunnen for at Bransjeavtalens bestemmelser for prissamarbeid for fag- og lærebøker til høyere utdanning likevel har hatt dispensasjon fra konkurranseloven, er at et slikt samarbeid om faste priser for bokhandlerens salg er antatt å kunne ivareta kulturpolitiske og kunnskapspolitiske hensyn.

Dersom det fortsatt skal gjøres unntak fra forbudene i konkurranseloven for omsetning av fag- og lærebøker til høyere utdanning, må det enten begrunnes i spesielle forhold knyttet til dette markedet eller til at slike faste priser bidrar til å oppfylle andre samfunnsmessige mål. Til nå har som nevnt unntaket vært begrunnet i at faste priser bidrar til å oppfylle språk-, kultur- og kunnskapspolitiske mål. Det er imidlertid reist spørsmål om faste priser er et egnet

virkemiddel til å oppfylle disse målene i dagens markedssituasjon. Det er usikkert om adgangen til å sette faste videresalgspriser har en slik virkning for forlagene og/eller forfatterne at denne adgangen i seg selv medvirker til å nå disse samfunnsmessige målene.

4.1 *Bransjeorganisasjonenes ønske om fastpris*

I forbindelse med det tidligere Moderniseringsdepartementets høring av utkast til forskrift 29. april 2005 om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker, hadde flere høringsinstanser merknader til forslaget om ikke å inkludere fag- og lærebøker i adgangen til samarbeid om faste videresalgspriser. Et flertall av høringsinstansene ønsket fortsatt adgang til fastpris på denne bokgruppen. Her følger en oppsummering av bransjens argumenter for å opprettholde adgangen til prissamarbeid for fag- og lærebøker til høyere utdanning.

Det ble fremholdt som viktig at det utvikles gode fagbøker på norsk, som ivaretar norsk som akademisk språk og bevarer og videreutvikler den fagterminologi som benyttes i norske fagmiljøer. Det ble vist til at det allerede i dag er mange fagområder som mangler gode norske lærebøker som alternativ til de engelske. I lys av at «pensum» ved universitet og høyskoler fragmenteres, samtidig som tilfang og bruk av engelskspråklig litteratur øker, forsterkes denne utviklingen fordi norske universitet har problemer med å rekruttere forfattere til relevante lærebøker.

Dette er i hovedsak også de samme synspunkter som Den norske Forleggerforening (DnF), Den norske Bokhandlerforening (DnB), Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening, Den norske Forfatterforening, Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere, Norsk Oversetterforening og Kopinor fremførte i det felles brevet av 1. november 2005 til Kultur- og kirkeministeren og Fornyings- og administrasjonsministeren.

Bransjeorganisasjonene ga i brevet uttrykk for at det ikke er grunnlag for å likebehandle fagbøker og lærebøker til høyere utdanning med skolebøker mht. fri prissetting. For høyere utdanning gjelder spesielt at:

- ulikheter i undervisningstilbud og etterspørsel gjør at totalopplaget for bøker til undervisning er vesentlig lavere enn for obligatorisk utdanning
- fragmentert «pensum» krever at den akademiske fagbokhandelen må kunne tilby faglitterær veiledning
- innkjøpene av slike bøker er spredt over hele kalenderåret, slik at fagbokhandelen til enhver tid må ha bøkene på lager

Salg av fagbøker er av ovenstående grunner langt mer risikabelt og kostnadsdrivende for bokhandelen enn salg av skolebøker.

I tillegg har det vært anført at frie priser vil føre til dårligere fortjenestemarginer for bokhandlerne, samt at bokmålsutgaver i store opplag vil bli solgt til vesentlig lavere pris enn tilsvarende nynorskutgaver.

4.2 *Øvrige argumenter for og imot fastpris*

Det sentrale spørsmålet er om norsk fagspråk styrkes og studentene får god tilgang til relevant studielitteratur ved at det gis adgang til prissamarbeid om fag- og lærebøker til høyere utdanning. Her følger derfor en samling argumenter *pro et contra*.

4.2.1 *Forhold som taler for at faste priser på fag- og lærebøker til høyere utdanning kan bidra til å realisere språk-, kultur- og kunnskapspolitiske mål*

Det er et utdannings- og språkpolitisk mål at det skal produseres et bredt utvalg norsk faglitteratur. Myndighetene ønsker derfor å skape trygge rammer for produksjon av norske fag- og lærebøker. Slike betingelser skal hindre at forlag nedprioriterer fagbokproduksjon og bidra til at forfatterne kan prioritere tid til arbeidet.

Det kan hevdes at fastpris på fag- og lærebøker til høyere utdanning stimulerer til utgivelse av norske fagbøker. Fast bokpris i en gitt periode bidrar til forutsigelige inntektsforhold for forfattere, slik at det blir lettere å planlegge en skriveperiode i forhold til annet ansettelsesforhold. Dette gjør at forlagene lettere kan rekruttere fagfolk til skrivearbeidet, og opprettholde kontakt med en bred gruppe erfarne forfattere. På denne måten sikres kvalitet og bredde i produksjon av norsk faglitteratur. Forutsigelige inntektsforhold for forfatterne kan imidlertid også oppnås på andre måter, f. eks ved at forfatternes royalty settes som en andel av forlagenes pris til bokhandlerne før rabatt.

Det kan være spesielle forhold ved omsetning av fag- og lærebøker til høyere utdanning som kan tale for at forlagene bør få adgang til å begrense bokhandlerens priser på slike bøker. Dersom den enkelte bokhandler ikke møter konkurranse ved salg av disse bøkene, kan de uten en slik binding ta høyere priser ved omsetning av slike bøker. Det vil i så fall være både i produsentens og kundens interesse om forlagene fikk anledning til å sette maksimalpris på disse bøkene. Det vil i dette tilfellet kunne lede til lavere priser. Det er imidlertid ikke nødvendig for å hindre bokhandlerne å utnytte en eventuell markedsrett at forlagene får adgang til å sette en fast bindende pris. Dersom adgangen begrenses til å sette en øvre videresalgspris, vil bokhandlerne kunne konkurrere med lavere priser enn maksimalprisen.

Dersom det er et sterkt ønske fra kundene (studentene) om at bokhandlerne heller yter service i form av veiledning ved omsetning av fag- og lærebøker til høyere utdanning enn å konkurrere på pris, kan det tale for at forlagene får anledning til å sette bindende videresalgspriser for disse bøkene. Slik veiledning er en kostnad for forhandleren. I en konkurransesituasjon kan en derfor tenke seg at noen bokforhandlere vil velge å selge varen billigere fordi de ikke tilbyr veiledning. Disse vil kunne basere seg på at kunden først får veiledning hos en annen forhandler, for så å kjøpe bøkene billigere hos dem. Det kan på sikt føre til at få eller ingen bokhandlere vil tilby veiledning. Bindende videresalgspriser kan motvirke dette fordi bokhandlere som ikke tilbyr veiledning, ikke vil ha anledning til å sette lavere priser.

4.2.2 Forhold som taler mot at faste priser på fag- og lærebøker til høyere utdanning kan bidra til å realisere språk-, kultur- og kunnskapspolitiske mål

Den faste bokprisen i bransjeavtalen er bokhandlerens utsalgspris. Fastprisen har en direkte virkning for bokhandlerne ved at disse ikke får konkurrere på pris. Dette påvirker imidlertid ikke konkurransen mellom forlagene. Den faste bokprisen fører således ikke nødvendigvis til at forlagene gjennom redusert konkurranse i forhandlerleddet får større fortjeneste og dermed økt evne til å støtte norsk faglitteratur, f.eks. ved å støtte forfattere av slik litteratur. Det forhold at konkurransen mellom bokhandlerne reduseres, påvirker ikke uten videre antall utgivelser av norske fagbøker.

Forlagene er heller ikke forpliktet til å produsere norske fagbøker. I utgangspunktet må en derfor anta at forlagene vil produsere de bøkene som er mest lønnsomme, og at bokhandlerne vil selge det som gir mest fortjeneste, det være seg norske eller importerte bøker. Det er med andre ord ikke opplagt at forlagene/bokhandlerne vil produsere og selge norske bøker dersom dette ikke lønner seg. Det forhold at forlagene eventuelt får anledning til å sette faste priser

for bokhandlenes salg påvirker ikke forlagenes og bokhandlernes valg av hvilke bøker de vil selge. Som nevnt vil faste priser kunne øke bokhandlernes fortjeneste, men endrer ikke forlagenes fortjeneste. Dersom den faste bokprisen er satt slik at bokhandlerne oppnår en bedre margin på norske bøker enn på fremmedspråklige, kan det imidlertid føre til at de vil foretrekke å selge norske bøker og dermed øke omsetningen av norske fagbøker.

Dersom bokhandlerne ved salg av norske fagbøker møter konkurranse fra billigere engelskspråklige bøker, for eksempel fordi de kjøpes over Internett, så vil bokhandlene pga. den faste bokprisen være avskåret fra å svare på denne utfordringen. Faste priser kan i slike tilfeller føre til at det selges færre norskproduserte fagbøker.

Det kan tenkes at fastprisordningen fører til at bokprisene øker for studentene. Det vil i så fall være studentene som i første rekke betaler for at det blir produsert norske fagbøker. Det er ikke rimelig at studentene skal bære kostnadene for å nå samfunnsmessige mål innen språk- og utdanningspolitikken.

Videre vil det være slik at høyere priser kan føre til mindre salg, fordi enkelte studenter ikke vil kunne ta seg råd til å betale for norske lærebøker. Fastpris kan dermed føre til at det selges færre fagbøker selv om de blir produsert.

I den tidligere høringsrunden uttrykte noen høringsinstanser frykt for at fagbøker på nynorsk vil bli dyrere enn tilsvarende bøker på bokmål dersom det innføres frie priser. Gjeldende ordning med faste priser innebærer bare at hver enkelt utgivelse skal ha samme pris, ikke at sammenlignbare utgivelser skal prises likt. Dermed vil det allerede i dagens marked kunne være prisforskjeller mellom fagbøker på bokmål og nynorsk. Det er derfor ikke grunn til å tro at frie priser vil føre til vesentlig større prisforskjeller mellom fagbøker på nynorsk og bokmål.

5. HØRINGEN

Det er av det ovenstående ikke klart i hvilken grad faste videresalgspriser for fagbøker til universitet og høyskoler bidrar til at de språk-, og kultur- og utdanningspolitiske målene nås. Vi ber høringsinstansene om eventuelt å forklare sammenhengen mellom faste bokpriser og faktorer som produksjonsomfang og omsetning av den aktuelle bokgruppen, gunstigst mulig bokpris for kunden, kvalitet og inntektsgrunnlaget for forlag og forfattere.

Høringsinstansene bes også uttale seg om andre virkemidler kan være mer målrettede.

6. EVENTUELT VARIG UNNTAK FRA KONKURRANSELOVEN § 10 FOR Å KUNNE SAMARBEIDE OM FASTE UTSALGSPRISER

Det er ennå ikke tatt standpunkt til om det skal være adgang til å samarbeide om faste videresalgspriser for fagbøker og lærebøker til høyere utdanning etter 30. juni 2006. Dersom man etter høringen kommer til at kunnskapspolitiske og/eller kulturpolitiske hensyn skal ivaretas ved at det fortsatt skal være adgang for leverandører av lærebøker for høyere utdanning til å bestemme videreførernes priser på disse, må det gis et mer varig unntak fra forbudet mot konkurransebegrensende samarbeid i konkurranseloven § 10. Det er i så fall et spørsmål om hvordan unntaket skal utformes, herunder om det kan være behov for en nærmere presisering av hva samarbeidet om priser for denne gruppen bøker skal kunne gå ut på, og om det bør knyttes betingelser til anvendelsen av unntaket. Høringsinstansene bes derfor også å uttale seg om dette spørsmålet.

Utforming av et eventuelt unntak fra konkurranseloven § 10

I bransjeavtalen fra 1998 ble fagbøker og lærebøker i bokgruppe 2 behandlet på samme måte som generell litteratur og skjønnlitteratur. Det innebar blant annet at adgangen til å sette faste priser var begrenset i tid til ut kalenderåret etter utgivelsesåret for begge bokgrupper. Videre hadde bokklubbene en eksklusiv rett til å gi rabatt på den faste bokprisen. I den nye bokavtalen er fastprisperioden for skjønnlitterære bøker innskrenket til utgivelsesåret og fram til 1. mai året etter. Videre har alle omsetningskanaler lik adgang til å gi rabatt. Dette er i samsvar med § 3 i forskrift 29. april 2005 om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker. Forskriften finnes på <http://www.lovdata.no/for/sf/fa/fa-20050429-0367.html>.

I sitt brev av 1. november 2005 til statsrådene Trond Giske og Heidi Grande Røys har de sentrale organisasjoner i bokbransjen gitt uttrykk for et ønske om unntak fra konkurranseloven § 10 for bøkene i Bokbransjeavtalens bokgruppe 2, men de har ikke gitt noen innspill til utformingen av unntaket. Fornyings- og administrasjonsdepartementet tar derfor utgangspunkt i at det for omsetning av de aktuelle bøkene eventuelt blir gitt adgang til prissamarbeid i henhold til § 3 første til tredje ledd i forskrift 29. april 2005 om unntak fra konkurranseloven § 10. Dette er det samme unntaket fra konkurranseloven § 10 som skjønnlitteratur og generell litteratur har. Med dette som utgangspunkt foreslår departementet i tilfelle å endre § 3 fjerde ledd i forskriften slik at unntaket fra adgang til samarbeid om fastpriser bare gjelder skolebøker til grunnskole og videregående skole.

Forskriften § 3 fjerde ledd vil etter en slik endring lyde:

”Bestemmelsene i første til tredje ledd gjelder ikke omsetning av skolebøker til grunnskolen og den videregående skolen.”

Dette innebærer, som det går fram av det foranstående, at fastprisperioden for fagbøker til høyere utdanning blir redusert og får samme varighet som for skjønnlitterære bøker. For særlig ressurskrevende utgivelser kan leverandøren forlenge fastprisperioden i inntil 7 år mot å tilby forhandlerne full returrett. Det blir også lik adgang for alle omsetningskanaler til å gi rabatter på den faste bokprisen.