



Kulturdepartementet
Postboks 8030Dep
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2012/25
MAB LIMO 437.2

Dato: 12.04.2012

Svar på høring- utredning av litteratur- og språkpolitiske virkemidler

1 Innledning

Det vises til brev fra Kulturdepartementet 4. januar 2012 vedrørende høring av rapporten Utredning av litteratur- og språkpolitiske virkemidler, samt brev 16. februar 2012 vedrørende høring av rapporten Til bokas pris - Utredning av litteraturpolitiske virkemidler i Europa. Sistnevnte rapport er også i brev 17. februar 2012 sendt på høring av Kunnskapsdepartementet.

Utredning av litteratur- og språkpolitiske virkemidler (heretter "Litteraturredningen") gjennomgår og vurderer måloppnåelse av statlige virkemidler på litteraturområdet. Rapporten redegjør også for alternative virkemidler på området, blant annet i form av forslag til endringer i dagens fastprisordning. Rapporten Til bokas pris - Utredning av litteraturpolitiske virkemidler i Europa (heretter "EU-litteraturredningen"), gjennomgår bokbransjen og litteraturpolitiske virkemidler i 15 europeiske land, hvorav 9 av disse har boklover mens 6 land har friprissystem. Delrapporter er utarbeidet for henholdsvis fagbøker og skjønnlitteratur.

Nedenfor vil det bli gitt en felles uttalelse til noen av de problemstillinger som blir drøftet i ovennevnte rapporter. I EU-litteraturredningen konkluderes det med at innføring av en boklov best sikrer de kulturpolitiske formål. En boklov vil innebære en videreføring og utvidelse av gjeldende bokavtale. Konkurransetilsynet ønsker derfor å kommentere de konkurransebegrensende virkningene av som følger av gjeldende bokavtale, og hvordan en eventuell boklov vil kunne påvirke konkurransen. Konkurransetilsynet vil i punkt 2 redegjøre for sitt syn på bokavtalen sett i forhold til konkurransereglene. Deretter vil tilsynet i punkt 3 kommentere mulige virkninger av bokavtalen på pris og digital utvikling. I punkt 4 redegjøres for Konkurransetilsynets syn på fastprisordningen og bruk av litteraturpolitiske virkemidler. Avslutningsvis i punkt 5 gis en oppsummering og konklusjon.

2 Konkurransbegrensende virkninger av Bokavtalen 2009

Det fremgår av konkurranseloven § 1 at hensynet bak konkurransereglene er å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser gjennom konkurranse. Velfungerende konkurranse bidrar til høy produktivitet, kostnadseffektivitet og tilpasning av varer og tjenester til kundenes ønsker og behov, samt lavere priser til forbrukernes beste.

Unntak fra konkurranseloven

Da gjeldende konkurranselov trådte i kraft 1. mai 2004, påpekte Konkurransetilsynet at bransjeavtalen mellom Den norske Forleggerforeningen og Den norske Bokhandlerforeningen begrenset

konkurransen, og at en videreføring av avtalen ville stride med konkurranseloven § 10.¹ Konkurransmyndighetenes betenkeligheter var medvirkende til at det ble utformet en ny bransjeavtale, som innebar en friere salgsordning for bøker i forhold til den gamle avtalen. Den nye bransjeavtalen ble inngått i november 2004 og trådte i kraft i mai 2005. Siden bransjeavtalen fortsatt representerte en konkurransebegrensning, var det nødvendig å utforme et eget unntak fra konkurranseloven. Dette 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).²

I 2009 ble bokavtalen fornyet. Konkurransetilsynet anbefalte å oppheve unntaksforskriften av hensyn til konkurransen på det norske bokmarkedet.³ Resultatet ble imidlertid en tidsbegrenset videreføring av unntaket fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker.

Bokavtalen 2009 er en avtale mellom Den norske Forleggerforeningen og Den norske Bokhandlerforeningen. Avtalen har som et bærende prinsipp at det enkelte forlag fastsetter utsalgsprisen på sine bøker (bindende videresalgspriser). Det fremgår av bokavtalen at fastprisen gjelder i utgivelsesåret frem til og med 30. april året etter. På fastprisbundne bøker kan det som hovedregel gis rabatt på inntil 12,5 prosent. Det er videre inntatt en lojalitetsklausul i avtalen som fastsetter at de to bransjeforeningene skal opptre lojalt mot intensjonene og virkemidlene i avtalen. Frakt og leveringsbetingelser fastsatt av Den norske Forleggerforeningen gjelder som tillegg til bokavtalen.

I det følgende vil Konkurransetilsynet gjøre rede for hvilke virkninger Bokavtalen 2009 har på konkurransen. Ettersom bokavtalen forutsetter et unntak fra konkurranseloven er det hensiktsmessig først å redegjøre kort for innholdet i disse reglene.

Konkurranseloven § 10

Konkurranseloven § 10 første ledd forbyr samarbeid mellom foretak som har til formål eller virkning å begrense konkurransen.⁴ Gjennom samarbeid som begrenser konkurransen oppnår deltakerne å redusere eller fjerne risiko og usikkerhet som er forbundet med konkurranse i et marked.

Samarbeid som har til formål å begrense konkurransen er forbudt i seg selv, og det er ikke nødvendig å påvise at samarbeidet har hatt konkurransebegrensende virkning. Konkurransbegrensende *formål* i § 10 er et objektivt begrep. Partenes subjektive hensikt er ikke avgjørende for om det foreligger en overtredelse. 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. Generelt skal det svært mye til for at en formålsrestriksjon kan unntas med hjemmel i § 10 tredje ledd.

Bokavtalens konkurransebegrensende virkninger

Bokavtalen 2009 inneholder forpliktelser både mellom aktører på samme omsetningsledd og mellom aktører på ulike omsetningsledd. Avtalen er således både en horisontal- og en vertikal avtale. Det horisontale forholdet gjelder henholdsvis på forlagsleddet og på bokhandlerleddet. Det vertikale forholdet gjelder mellom forlagene og bokhandlerne. I forhold til konkurransereglene reiser både de horisontale og de vertikale bindingene konkurransemessige bekymringer, som vil kommenteres i det videre.

¹ Konkurransetilsynet, *Kven lyt setje pris på boka?* skrift 2/2004

² Forskrift av 29. april 2005 nr. 367 om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker

³ Konkurransetilsynets høringsuttalelse 15. oktober 2010

⁴ Tilsvarende regler i EØS-avtalen artikkel 53

Bokavtalens horisontale bindinger

Bokavtalen representerer som nevnt en avtale mellom konkurrenter (horisontal avtale) ettersom flere forlag og bokhandlere er avtaleparter. Gjennom Bokavtalen samarbeider forlagene og bokhandlerne om flere forhold som binder bransjeaktørenes handlefrihet med tanke på prisfastsettelse. Som nevnt ovenfor er det inntatt en lojalitetsklausul i avtalen 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.⁵ 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.⁶ 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.⁷ Rammebetingelsene for prisstrukturen i norsk bokbransje er i stor grad fastlagt gjennom bokavtalen. Selv om forlagene setter utsalgsprisen på egne bøker, medfører bokavtalen en samordning av faktorer som har betydning for hvordan prisen settes.

Prisstrategien i bokmarkedet kjennetegnes ved at forlagene setter en høy pris når boken er "ferskvare", og drar slik inn konsumentoverskudd hos den kundegruppen med høyest betalingsvilje. Etter en viss periode senkes prisen og den fysiske kvaliteten ved at boken kommer ut i paperbackutgave. Dette kalles i økonomisk teori "prisskumming" eller intertemporal prisdiskriminering. For at en slik prisstrategi skal fungere kan ikke prisen senkes for raskt, og forlagene må på en troverdig måte binde seg til ikke å senke prisen innenfor en tilstrekkelig lang periode.⁸

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 prisedsettelse 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 som et kartell, dersom aktørene som er bundet av bokavtalen ikke benytter de konkurransemuligheter som avtalen tillater.⁹

Bokavtalen omfatter rundt 80 prosent av det norske bokmarkedet,¹⁰ og medfører at forlagene bundet av avtalen har et lavere insentiv til å konkurrere på pris. Den resterende delen av det norske bokmarkedet bestående av uavhengige forlag er således et viktig konkurransekorrektiv, og bidrar til større dynamikk i markedet. Tilsynet har merket seg at enkelte forlag utenfor bokavtalen priser bøkene lavere, noe som kan være medvirkende til at de oppnår topplasseringer på bestselgerlistene. Videre har aktører omfattet av Bokavtalen uttalt at de må forholde seg til at små forlag er raske til å gi ut billigutgave.¹¹

⁵ 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

⁶ OJ 1983 L 200/44, *Vimpoltu*, OJ 1983 L 22/12, *Net Book Agreements*

⁷ OJ 1983 L 22/12, *Net Book Agreements*

⁸ Konkurransetilsynets høringsuttalelse 9. april 2010

⁹ Konkurransetilsynets høringsuttalelse 9. april 2010

¹⁰ http://www.forleggerforeningen.no/nor/om_dnf

¹¹ Se for eksempel Dagens Næringsliv torsdag 15. mars 2012

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.¹² At bindende videresalgspriser er å anse som en formålsrestriksjon er også fastsatt i EU- kommisjonens retningslinjer for vertikale restriksjoner ("retningslinjene").¹³

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.¹⁴ 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 tre forlag, Cappelen Damm, Aschehoug, Gyldendal. Videre er cirka 80 prosent av det totale bokmarkedet omfattet av bokavtalen og bindende videresalgspriser.¹⁵ Det at bindende videresalgspriser brukes i stor utstrekning i det norske bokmarkedet, samtidig som bokmarkedet er dominert av tre forlag, bidrar til å øke faren for koordinering av priser på leverandørleddet.

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.¹⁶ En sammenligning med svenske bokpriser hvor man har fri prisfastsettelse i bokhandlerleddet kan tyde på at dette også gjelder i det norske bokmarkedet. Prisundersøkelsen om norske og svenske bokpriser vil gjennomgå nærmere under punkt 3.

Bindende videresalgspriser kan særlig svekke konkurransen mellom leverandørene og mellom forhandlerne i situasjoner hvor leverandørene benytter de samme distributørene, og flere av dem anvender bindende videresalgspriser.¹⁷ Bokavtalen er inngått mellom bokhandlere og forlag, distribusjonsleddet er slik ikke en del av avtalen. Imidlertid selger forlagene sine bøker til de samme bokhandlerne, og man kan således få en konkurransedempende effekt ettersom forlagene benytter de samme utsalgsstedene.

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.¹⁸ 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.

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

¹² *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.

¹³ Guidelines on Vertical Restraints (2010/C 130/01)

¹⁴ Guidelines on Vertical Restraints (2010/C 130/01), avsnitt 224

¹⁵ http://www.forleggerforeningen.no/nor/om_dnf

¹⁶ Guidelines on Vertical Restraints (2010/C 130/01), avsnitt 224

¹⁷ Guidelines on Vertical Restraints (2010/C 130/01), avsnitt 224

¹⁸ Guidelines on Vertical Restraints (2010/C 130/01), avsnitt 224

bindende videresalgpriser kan være effektivitetsfremmende. Fastprisens effektivitetsfremmende virkninger er utførlig diskutert i *Litteraturredport*.

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 videresalgpriser 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.¹⁹ Hvorvidt det er grunnlag for fritak vil være avhengig av en konkret vurdering av om vilkårene i § 10 tredje ledd er oppfylt. Det er de foretak som ønsker å påberope seg effektivitetsforsvaret i tredje ledd som må dokumentere at samtlige vilkår for unntak er tilstede. Det er for eksempel ikke tilstrekkelig – på generelt grunnlag – å vise til at bindende videresalgpriser er egnet til å bøte på gratispassasjerproblemet.

3 Virkninger av bokavtalen på pris og digital utvikling

I det følgende vil det redegjøres for mulige virkninger av bokavtalen på pris og digital utvikling. I *EU-litteraturredport*²⁰ konkluderes det med at målt i gjennomsnitt er det ikke mulig å si at valg av friprissystem fører til lavere priser enn fastprissystemer. Konkurransetilsynet kan ikke se på hvilket grunnlag en slik konklusjon trekkes. Konkurransetilsynet ønsker imidlertid å trekke frem de gjennomsnittsprisene det er vist til i *EU-litteraturredport*²¹ i enkeltland som viser et noe annet bilde.

Land med boklov	Gjennomsnittspris	Land med fripris	Gjennomsnittspris
Tyskland	25.71	Storbritannia	8.75
Italia	21.21	Sverige	7.5
Frankrike	21.12	Polen	8.57

Tabell 1 – Oversikt over gjennomsnittspriser i land med boklov og land med fripris (euro)

I 2010 og 2012 foretok Konkurransetilsynet en sammenlikning av priser på bøker (skjønnlitteratur) i Norge og Sverige for henholdsvis innbundne bøker²² og pocketbøker.²³ Formålet med sammenlikningen var å undersøke om det var forskjeller i prisnivå mellom Norge og Sverige på bøker i de to bokgruppene.

Etter det Konkurransetilsynet kjenner til foreligger det ikke offentlig statistikk som sammenligner norske og svenske bokpriser. Konkurransetilsynet har imidlertid studert prisutviklingen i Sverige og Norge generelt og for bøker spesielt. Studien viser at prisutviklingen for bøker relativt til konsumprisindeks er forholdsvis lik i de to landene. Tilsynet er derfor av den oppfatning at ved å samle inn priser på utvalgte bøker i Norge og Sverige på et gitt tidspunkt, er det mulig å sammenligne prisnivå og eventuelle prisforskjeller i de to landene.

Konkurransetilsynet valgte å ta utgangspunkt i topplister av solgte bøker for innbundne bøker og pocketbøker²⁴ på tre ulike tidspunkt; juli og september 2010, og mars 2012. Ved å sammenligne priser²⁵ mellom landene på tre ulike tidspunkt kan man fange opp eventuelle prisendringer over tid.

¹⁹ Guidelines on Vertical Restraints (2010/C 130/01), avsnitt 225

²⁰ EU-litteraturredport side 4

²¹ EU-litteraturredport side 75-78

²² Med skjønnlitteratur menes her bokgruppe 4.1 og 4.2. Barnebøker, herunder bokgruppe 4.3 og 4.4, er ikke en del av utvalget

²³ Bokgruppe 5

²⁴ I Norge er utvalget basert på topplistene til Bokhandlerforeningen, Tanum.no og Ark.no. I Sverige er utvalget basert på topplistene til Adlibris.com, Bokia.se og Akademibokhandeln.se

	Innbundet		Pocket	
	Norge	Sverige	Norge	Sverige
Juli 2010	279	145	132	35
September 2010	297	147	139	37
Mars 2012	327	137	145	38

Tabell 2 - Gjennomsnittspriser på bøker (bestselgere, skjønnlitteratur) i Sverige og Norge, 2010 og 2012 (priser i NOK)

Dersom man sammenlikner prisnivået i de to landene finner man at prisene på innbundne bøker i gjennomsnitt er tilnærmet dobbelt så høy i Norge sammenliknet med Sverige, mens for pocketbøker er prisforskjellen nesten fire ganger så stor. Prisforskjellen mellom Sverige og Norge økte noe mellom 2010 og 2012.

Prisforskjellene er også store når det gjelder e-bøker. I Norge omfatter fastprissystemet alle formater. Dette betyr at prisen for e-bøkene settes på samme måte som for de fysiske bøkene. Konkurransetilsynet har foretatt en prissammenligning av e-bøker mellom Norge og Sverige, og finner at norske e-bøker er priset betydelig over de svenske e-bøkene. Prisforskjellen er imidlertid mindre enn for trykte bøker.

Det er flere uheldige konkurransemessige sider ved at det opprettholdes en høy pris på e-bøker. For det første vil høy pris bidra til at den fysiske boken beskyttes og forlagene og bokhandlerne unngår kannibalisering. For det andre vil ikke besparelsene i forbindelse med trykking, distribusjon og salg av e-boken komme konsumentene til gode. Lavere kostnader kunne potensielt også gjøre det mer lønnsomt for forlagene å utgi smale bøker og således bidra til økt mangfold. Noen bøker ville for eksempel bare kunne selges som e-bøker.

I *EU-litteraturreporten* redegjøres det for at ulike europeiske e-bokløsninger kjennetegnes ved at de er tilpasset den eksisterende verdikjeden for fysiske bøker.²⁶ Videre skrives det at bokbransjens e-bokløsninger som har blitt lansert, har blitt betraktet som proteksjonistiske tiltak. Den norske Bokskya trekkes frem som et eksempel.²⁷

Felles for slike proteksjonistiske tiltak er at de har til formål å opprettholde gjeldende produkter og verdikjede. Slike tiltak vil kunne forhindre eller forsinke inntreden av nye produkter og produktplattformer. Aktører som lever godt i eksisterende verdikjede vil kunne ha insentiv til å investere ressurser på proteksjonistisk atferd for å opprettholde dagens lønnsomme forretningsmodell.

I rapporten redegjøres det for fremveksten av e-bøker og digitale distribusjonsplattformer. E-bøker omfattes i dag av gjeldende norske bokavtale. Fra mange hold er det knyttet forventninger til hvordan e-boken skal endre konkurransebildet i forlagsverdenen. I rapporten redegjøres det for at e-boken og digital publisering fortsatt er i en tidlig fase i Europa, i motsetning til i USA.²⁸

²⁵ I Norge ble prisene innhentet fra Tanum.no, Capris.no, Bokkilden.no, Norli.no og Ark.no. I Sverige ble prisene innhentet fra Adlibris.no, Bokia.se, CDON.se, Bokus.com og Bokextra.se

²⁶ EU-litteraturreporten side 27

²⁷ EU-litteraturreporten side 126

²⁸ EU-litteraturreporten side 25.

Som nevnt tidligere er det Konkurransetilsynets oppfatning at Bokavtalen virker negativt på innovasjon og vil kunne forsinke nyskaping. I den forbindelse vil tilsynet særlig advare mot videreføring av en fastprisordning i en boklov, som vil gjelde for *alle* bokbransjeaktører²⁹ og *alle* formater. Det er tilsynets oppfatning at en slik totalordning i enda mindre grad enn i dag vil muliggjøre initiativ og utvikling e-bøker og digitale distribusjonsplattformer utenfor de etablerte markedsstrukturene.

4 Fastpris - ikke et nødvendig virkemiddel

Innføring av fripris vil kunne få enkelte konsekvenser for aktørene i bokbransjen. Det fremheves i *EU-litteraturreport*en at fripris vil påvirke tilgjengeligheten i form av færre bokhandlere, og at det vil påvirke bredden i bokutvalget.

Når det gjelder argumentet om tilgjengelighet i form av bokhandlere utfordres dette av den teknologiske utviklingen. Internett og netthandel har ført til at fysisk tilstedeværelse av en bokhandel ikke er like viktig som før for å sikre god tilgang på bøker.³⁰ I friprislandet Sverige har det som påpekt i *EU-litteraturreport*en vært en nedgang i antall bokhandlere. Sverige er imidlertid på toppen i Europa hva gjelder netthandel, og 20 prosent av omsetningen til medlemmene i den svenske bokhandlerforeningen er knyttet til netthandel. Videre handler tilgjengelighet også om å ha råd til å kjøpe en bok mens den fremdeles er aktuell. Fastpriser kan føre til at nye bøker er forbeholdt kjøpere med høy betalingsvilje og -evne. I *EU-litteraturreport*en fremgår det at i friprislandet Danmark har antall solgte titler gått opp, og statistikken tyder på at det er flere som kjøper bøker. Dette begrunnes i billigere bøker og nye salgskanaler. Et annet betydningsfullt forhold i Danmark er at de nye forbrukerne kjennetegnes ved at de har lavere husstandsinntekt og et lavere utdanningsnivå, hvilket kan indikere at boken har blitt mer tilgjengelig.³¹

Det kan også legges til at norske erfaringer med et friere prisregime har gitt positive effekter. Som følge av den oppmykede ordningen Bokavtalen 2005 medførte gjennomførte Konkurransetilsynet analyser av bokmarkedet i Norge i 2006 og 2008. Begge undersøkelsene viste at boksalg økte, prisene hadde falt og antall solgte titler hadde økt.

Argumentet om å sikre forlagene og bokhandlerne høyere avanser, for derigjennom å oppnå bredere bokproduksjon og hylleutvalg, vil etter Konkurransetilsynets oppfatning kunne nås med andre mer målrettede virkemidler. Det kan ikke utelukkes at faste priser medfører flere utgivelser samlet sett, men fastpris er et upresist og kostbart virkemiddel. Forlagene vil generelt ha en sterk egeninteresse i å ha et bredt utvalg bøker ut fra en porteføljetankegang. Det er videre ikke noen garanti for at det økte produsentoverskuddet brukes til å finansiere den smalere litteraturen. Konkurransetilsynet er ikke kjent med at det er foretatt undersøkelser som viser at produsentoverskuddet faktisk brukes til å subsidiere smalere litteratur.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at bokavtalen og en eventuell boklov er konkurransebegrensende og til skade for forbrukerne. Det anbefales prinsipalt at dagens fastprisordning i bokbransjen avvikles.³²

I *Litteraturreport*en foreslås alternative endringer i fastprisordningen. De alternative løsningene innebærer mindre eller ingen adgang til horisontalt samarbeid. Adgangen til vertikale bindinger vil i et slikt system være en rett, men ingen plikt for det enkelte forlag. Konkurransetilsynet er av den oppfatning at en fastprisordning prinsipalt bør avvikles, men at subsidiære løsninger med en mindre inngripende fastprisordning vil kunne bidra til å skape mer konkurransedynamikk i markedet. En fastprisordning bør ikke avtales horisontalt, men bør i høyden vurderes i forhold til den enkelte bokutgivelse og av det enkelte forlag. En kortere fastprisperiode hvor bokhandlerne har mulighet til å

²⁹ EU-litteraturreport side 21

³⁰ Konkurransetilsynets rapport, *Konkurransen i Norge 2009*

³¹ Konkurrencestyrelsen, *Konkurrenseredegørelse 2010*

³² Tilsvarende standpunkt har Konkurransetilsynet gitt uttrykk for i Høringsbrev 1. oktober 2009, og Høringsbrev 15. oktober 2010, samt brev til Fornyings- administrasjons-, og kirke departementet 9. april 2010

gi større rabatter enn dagens 12,5 prosent vil også kunne redusere de negative virkningene av en fastprisordning.

Bøker er et viktig kulturgode og et viktig informasjonsgode. Konkurransetilsynet ser at det kan være nødvendig å ha reguleringer for å opprettholde og sikre bokens stilling. Konkurransetilsynet vil imidlertid påpeke at det generelt er viktig å bruke mest mulig målrettede virkemidler for å oppnå konkrete formål. *Litteraturredporten* redegjør for ulike statlige virkemidlene på litteraturområdet. Kulturpolitiske mål knyttet til god tilgjengelighet og bredde er i dag reflektert i flere ulike virkemidler, som blant annet innkjøpsordningen, finansiering av skole- og folkebibliotek, støtte til konkrete utgivelser, fritak for merverdiavgift og støtteordninger for forfattere. Imidlertid viser *Litteraturredporten* til at det er vanskelig å påvise hvilke virkemidler som best fremmer de kulturpolitiske målsettingene. Det er Konkurransetilsynets oppfatning at slike virkemidler vil kunne videreutvikles i et friprissystem for å sikre boken som et viktig kulturgode og informasjonsgode.

Hva angår fritak for merverdiavgift som kulturpolitisk virkemiddel redegjøres det i *EU-litteraturredporten* for at EU pålegger medlemslandene å innføre en standard mva-sats på minst 15 prosent. Adgang til å etablere reduserte satser er begrenset, og omfatter ikke tjenester som leveres elektroniske. Dette betyr at de aller fleste EU-land har full mva-sats på e-bøker, mens det hovedsakelig gjelder lavere satser for papirbøker. Norge er ikke forpliktet av nevnte EU-regler på dette området.³³ I Norge gjelder null-sats for papirbøker, mens Finansdepartementet har lagt til grunn at e-bøker ikke omfattes av merverdiavgiftslovens unntak for bøker. I *Litteraturredporten* fremheves at denne forskjellsbehandlingen vil kunne innebære en konkurranseulempa for digitaliserte produkter, men problemstillingen blir ikke drøftet nærmere.³⁴

Tilsynet er av den oppfatning at det bør tilstrebes like rammevilkår for varer og tjenester som er gode alternativer for forbrukerne. Når selve bokinnholdet er likt for fysiske bøker og e-bøker, tilsier dette at distribusjonsplattformene bør behandles likt også ved anvendelse av merverdiavgiftsreglene. Forskjellsbehandling vil kunne gi ulike virkninger for konkurransen og strukturen på markedet. Litteraturpolitiske virkemidler som bare retter seg mot det fysiske formatet vil kunne forsinke den digitale utviklingen. Videre vil forskjellsbehandling kunne være til hinder for at smale bøker blir utgitt, ettersom det av økonomiske grunner kan være hensiktsmessig at disse kun gis ut i et digitalt format. Diskriminering i favør av den fysiske boken kan også bidra til at nye lesergrupper som bruker og foretrekker digital teknologi ikke fanges opp.

Som omtalt ovenfor er imidlertid tilsynet av den oppfatning at beste løsning er å bruke mest mulig målrettede virkemidler for å nå de litteraturpolitiske målsettingene. For å sikre Bokavtalens målsettinger om å styrke boken som kultur- og informasjonsgode mener tilsynet at virkemidlene i størst mulig grad må være innrettet mot de respektive målsettingene som søkes oppnådd.

5 Oppsummering og konklusjon

Bestemmelsene i dagens bokavtale knyttet til fastpris er viet stor oppmerksomhet i de to rapportene som er sendt på høring av Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Bokavtalen innebærer at konkurrenter 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 vil normalt være forbudt etter konkurranseloven ettersom det begrenser mulighetene til fritt å sette egne priser. For at avtalen likevel skal være mulig å gjennomføre er det gitt et særegent unntak fra konkurranseloven i en egen forskrift. Innføring av en boklov vil innebære en videreføring og utvidelse av bestemmelsene i gjeldende bokavtale.

I *EU-Litteraturredporten* refereres det til at EU-Kommisjonen ikke har overprøvd nasjonale boklover i de tilfeller hvor disse ikke har hatt innvirkning på *samhandelen mellom EU-land*. Dette er imidlertid

³³ EU-litteraturredporten side 47 flg. Frankrike og Luxembourg har innført lavere sats på e-bøker og det diskuteres om EU skal gå til sak mot nevnte land.

³⁴ Litteraturredporten side 79.

ikke ensbetydende med at en boklov ikke har en *negativ virkning* på konkurransen i det enkelte land. I Kommisjonens uttalelse i forbindelse med en fastprisavtale for bøker i Tyskland fremheves det at avtalen utelukker priskonkurranse, og at avtalen derfor er konkurransebegrensende. Avtalen ble imidlertid ikke overprøvd av Kommisjonen da den ikke hadde innvirkning på samhandelen mellom EU-land.³⁵

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at bokavtalen er konkurransebegrensende og til skade for forbrukerne, både i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. Tilsynet mener derfor at bokbransjens unntak fra konkurranseloven bør fjernes. En boklov som omfatter hele bransjen og alle formater vil ytterligere forsterke de negative virkningene bokavtalen i dag medfører. Sammenlignet med land med liberaliserte bokbransjer synes prisene på bøker i Norge å være betydelig høyere. Konkurransetilsynet har som et eksempel sammenlignet bokpriser i Sverige og Norge der prisen på bøker i Norge er mellom to og tre ganger så høy som i Sverige på både innbundne og pocketbøker. Prisene er også betydelig høyere på e-bøker i Norge sammenlignet med Sverige.

Konkurransetilsynet har forståelse for ønsket om å bidra til mangfold og bevare det norske språk gjennom bruk av ulike kulturpolitiske virkemidler. Bokavtalen gir imidlertid uheldige konkurransemessige utslag og tilsynet vil anbefale at det brukes mest mulig målrettede virkemidler for å oppnå konkrete kulturpolitiske formål.

Med hilsen



Christine B. Meyer
Konkurransedirektør



Jostein Skaar
avdelingsdirektør

³⁵ COMP/34.657