



DEN NORSKE  
FORLEGGERFORENING  
THE NORWEGIAN PUBLISHERS ASSOCIATION

Det kongelige kultur- og kirkedepartement  
Postboks 8030 Dep.  
0030 Oslo

Oslo, 1. oktober 2009

## Høringsuttalelse – evaluering Bokavtalen

### 1. Innledning

Bokhandlerforeningen og Den norske Forleggerforening mottok "Evaluering av Bokavtalen", skrevet av Telemarksforskning samt høringsbrev fra departementet datert 2. juli 2009. Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen har som parter i Bokavtalen valgt å sende felles høringssvar til evalueringen. Det er positivt at effektene av Bokavtalen måles. Evalueringen konkluderer med at Bokavtalen virker. Det blir blant annet pekt på at lesernes oppfatning av bokhandlerne som handelskanal samt bredden i litteraturtilbudet har blitt bedre, og at salget av bøker har økt. Alt som følge av Bokavtalen. Evalueringen underslår imidlertid ikke at bransjen er inne i en krevende omstillingsperiode. Funnene harmonerer godt med de erfaringene vi har så langt, som igjen er grunnlaget for at vi ber om at de litteraturpolitiske virkemidlene i Bokavtalen videreføres.

### 2. Tidspunkt for evalueringen

Bokavtalen av 10. november 2004 tok til å gjelde fra 1. mai 2005 for generell litteratur. For bøker til grunnskole og videregående var det trinnvis utfasing av Bransjeavtalen fram til 1. juli 2006. For fagbøker til akademika og profesjonslitteratur gjelder Bransjeavtalens fastprisregulering fram til Bokavtalens virketid som er ut 31. desember 2010. Dette innebærer at for den generelle litteraturen har evalueringen bare fått evaluert de hele årene 2006 og 2007 i og med at det meste av tallgrunnlaget for 2008 av tidsmessige årsaker ikke har vært tilgjengelig for forfatterne av evalueringen. For skolebøker til grunn- og videregående har man fått kortere periode å evaluere på. Dette gir grunnlag for å mene at den perioden som evalueringen har kunnet måle har vært svært kort og at grunnlaget for både å trekke sikre konklusjoner og å se vidtrekkende endringer i bokmarkedet som følge av Bokavtalen antakelig er begrenset.

I Francis Fishwicks artikkel *Book retailing in the UK since the abandonment of fixed prices* fra mai 2008 konkluderes det bl.a. med at evalueringen av det engelske bokmarkedet etter bortfallet av *The Net Book Agreement* i 1995 skjedde alt for tidlig. Evalueringen som skjedde i England etter bortfallet ikke fikk med seg de omfattende endringene som skjedde i det engelske bokmarkedet, og som etter Fishwicks vurdering kanskje til og med ville medført at *Net Book Agreement* hadde bestått fortsatt fordi aktørene neppe hadde skjønnet rekkevidden og omfanget av disse endringene når man diskuterte å fjerne avtalen. Det kan derfor være belegg for å hevde at tidspunktet for evalueringen ikke har vært optimalt, og at sikrere resultater om virkninger først kan ventes om evalueringen hadde vært gjort om ytterligere 3-5 år. Den omtalte artikkelen til Fishwick kommer med grunnleggende observasjoner som man bør merke seg i det videre arbeid med virkemidler i litteraturpolitikken. Fishwick påviser i artikkelen at bokprisene faktisk stiger raskere, målt over tid, i

friprisland enn i fastprisland. Fishwick påviser samtidig at konsentrasjon og sammenslåinger i bokbransjen, målt over tid, skjer raskere i friprisland enn i fastprisland.

Sammenliknet med bokmarkedene i andre land har det norske bokmarkedet langt flere bokhandelutsalg til tross for mindre befolkningsgrunnlag og like godt eller bedre tittelutvalg enn f.eks. nabolandene Sverige og Danmark. I Norge har over 480 bokhandlere litteraturabonnement etter Bokavtalen, fordelt på hhv. breddeabonnement, kulturabonnement og distriktsabonnement. Samtlige innebærer at bokhandel mottar all norsk skjønnlitteratur oppmeldt til Kulturrådets innkjøpsordning.

### **3. Evalueringen behandler ikke i tilstrekkelig grad endringer som følge av at kortere fastprisperiode og lik rabattadgang i alle salgskanaler ble innført**

I evalueringen fokuseres det på at markedet for skolebøker er sterkt endret i perioden. Med gjeldende Bokavtale opphørte bokhandelens enerett til salg av skolebøker - og forlagenes anledning til å sette fast utsalgsspris på skolebøker. Sammen med innføringen av gratis skolebøker til elevene, endret dette radikalt markedet for skolebøker (mer om dette nedenfor i pkt 4). Gjeldende Bokavtale inneholder i tillegg to andre endringer: kortere fastprisperiode og lik rabatt i alle salgskanaler (lik rabatt i alle salgskanaler betød at bokklubbenes adgang til eksklusivt å gi 25 % rabatt i fastprisperioden og adgangen til å gi bort fastprisbøker opphørte samtidig). I perioden har bokklubbene hatt omsetningsfall og mistet medlemmer, bokhandelens andel av salget av skjønnlitteratur har økt. Evalueringen vurderer ikke disse endringene, og vi oppfordrer myndighetene til å evaluere disse endringenes betydning for totalmarkedet. De norske Bokklubbene sender eget høringsvar

### **4. Liberaliseringen av skoleboksalg**

I evalueringen fremheves det at markedet for skolebøker trolig er sterkest endret i perioden. Gjennom liberalisering av skoleboksalg, hvor bokhandelens enerett til salg av skolebøker opphørte, ble også forlagenes anledning til å sette en fast utsalgsspris på skolebøker avviklet. Dette har sammenfalt med Kunnskapsreformen og med innføring av gratis skolebøker til elevene. Alle fylker har innført utlånsordning for elever i videregående skole.

Innføringen av utlånsordning har medført store endringer for lokal bokhandel som mister dette salget og som i stor grad mister eventuelt tilleggssalg ved å ha elever eller lærere inne i butikk. Flertallet av bokhandlerne i distriktene har ikke lenger salg av skolebøker i sin portefølje som følge av kommunale og fylkeskommunale anbudsprosesser. Omstillingen har også vært krevende for større kjeder, hvor man i flere av dem har opprettet egne enheter for skolebok som BS Norli skole og Ark direkte for å kunne delta i anbuds konkurranser og tilrettelegge for økt konkurranse. Også kjeder som Libris og Akademika har brukt ressurser for å være konkurransedyktige i dette markedet. Anbudskonkurransene krever ofte en ekspertise og en arbeidsinnsats som gjør at det i praksis er uaktuelt for små bokhandler å delta i disse. Mindre bokhandler har i noen grad deltatt i såkalte minikonkurranser for å være leverandør til de nærmeste skoler.

Hensikten med liberaliseringen av skoleboksalg var å legge til rette for økt konkurranse, og sikre billigere skolebøker til kommuner og fylker. Et sikkert foreløpig resultat, er at man har fått langt færre tilbydere av skolebøker på bokhandlersiden, og at konkurransen om anbudene har hardnet til. Det har ikke fremkommet noe klart bilde av hvorvidt det enkelte fylke, den enkelte kommune eller den enkelte skole, har spart ressurser som følge av liberaliseringen. Liberaliseringen kom samtidig med Kunnskapsløftet og med innføring av gratis skolebøker for elever for videregående skole. Skoleåret 2009/10 er det siste reformåret, og bransjen forventer at omsetningen av skolebøker vil falle betraktelig i årene som kommer. Vi er usikre på hvordan dette markedet vil utvikle seg de kommende årene.

Når det gjelder salg til grunnskolen, vil de nærmeste årene være preget av at alle skoletrinn nå er innfaset med nye skolebøker. Dette tilsier at forlagenes forventninger om salg i årene som kommer er vesentlig lavere enn nivåene som årene 2006-2009 viser. For videregående skole er situasjonen at

utlånsordning er innført i samtlige fylker og fylkeskommuner. Dette innebærer at forventningene om salg til videregående skole står og faller på om skolene får tilført midler til utskiftning av skolebøker i den takten som er lagt til grunn i Kunnskapsløftet. Får kommunene tilført midler for utskiftning hvert tredje år vil dette gi forlagene en mulighet for å satse på utvikling av læremidler. Effektene av den fylkeskommunale satsingen gjennom Norsk Digital Læringsarena (NDLA) som tilbyr gratis digitale læremidler til skolene/elevne vil også kunne slå kraftig ut for forlagenes muligheter til å satse på utvikling av læremidler i trykt og digital form om fylkeskommunene pålegger skolene å ta i bruk NDLAs tilbud på de store fagene. Evalueringen har følgelig kommet i en periode hvor skoleboksaget har hatt en topp som neppe kan tenkes i samme størrelse i årene som kommer. Omsetningsfall i størrelsesorden 200 MNOK for begge skoletrinn fra tallene for 2007 og 2008 er i alle fall realistisk, sannsynligvis blir fallet større og større fra 2010 og utover. Først når skoleboksaget nærmer seg normalårsomsetning på de lavere nivåene vil det være grunnlag for å måle de reelle virkningene av Bokavtalen.

Mest av alt bør man se på den litteraturpolitiske effekten av endringene, hvor færre bokhandler i distriktene kan bli en konsekvens. Bokhandelen er i en krevende omstillingsprosess hvor tapte inntekter på skoleboksaget, skal erstattes med inntekter på andre felt. For små bokhandler i distriktene som har hatt inntil 40 % av bokomsetningen i skolebøker, er dette en krevende prosess. Kompetanseprogrammet Merkur-bok, i regi av Kommunal- og regionaldepartementet er i så måte ett svært viktig tiltak. Bransjen har også siste året utformet nye litteraturabonnement, hvorav ett er rettet særlig mot distriktsbokhandler.

Vi anbefaler at effekten av liberaliseringen av skoleboksaget og de litteraturpolitiske effektene av dette følges nøye. Vi ber også om at man i kommende stortingsperiode evaluerer effekten av utlånsordningen. Vi støtter Telemarksforskningens anbefaling om å overvåke prisutviklingen på skolebøker i årene fremover, da dette er et spesielt viktig område for bransjen. Vi vil selvfølgelig bidra med aktuell statistikk til dette formålet.

## **5. Konsekvenser for den nynorske litteraturen**

Da den nye bokavtalen ble inngått ble det understreket at man skulle følge opp, og se spesielt på konsekvensene for den nynorske litteraturen. Markedet for nynorsk litteratur er av språkpolitiske grunner særskilt interessant. Vi finner det uheldig at evalueringen ikke har gått dypere inn i dette.

## **6. Eierskap - vertikal integrasjon**

På side 216 i evalueringen står det at norske forlag kontrollerer 2/3 av bokhandlerne i Norge. Dette tallet stemmer ikke. Per 31.12.2008 var 94 av 633 utsalg tilknyttet Ark eid av Gyldendal ASA, 71 tilknyttet Norli eid av Aschehoug, 15 tilknyttet Tanum eid av Cappelen Damm. Det var 138 utsalg i Notabene og 114 i kjeden Fri Bokhandel, 124 i Libris og 55 tilknyttet UNIPA.

Vi mener det er viktig med åpenhet om eierskap i bransjen. Dette gjelder også om bransjens tallgrunnlag. Det er godt kjent at de tre største bokkonsernene som eier forlag også er eier eller deleier i både bokhandlerkjeder og bokklubber. I Forleggerforeningens bransjestatistikk for 2007 er forlagenes markedsandeler i bokhandel offentliggjort. Framover vil vi arbeide for å utvikle en samlet og felles statistikk for bokbransjen, noe som vil gi offentligheten bedre grunnlag for å vurdere makt- og markedsforhold i bransjen basert på fakta.

## **7. Markedskonsentrasjon og rabatter**

Veksten i antall utsalg og tiltakende kjededannelse forklares i evalueringen ut fra to teorier: Den første og nærliggende forklaringen er den generelle trenden til økt kjededannelse i varehandelen. Den andre forklaringen er bortfallet av faste innkjøpspriser (også kalt "faste rabatter" eller "nettopriser") som følge av bokbransjeavtalen fra 1998. Telemarksforskning mener disse

endringene i bokbransjeavtalen styrker incentivene til å etablere forhandlermakt gjennom kjeder og finner støtte for teorien i markedsandeler, og utvikling i disse over tid. Vi har to innvendinger mot denne analysen.

For det første har Telemarksforskning benyttet innkjøpstall for samtlige bokgrupper, inkludert skolebokinnkjøp, i fastsettelsen av markedsandeler. Markedsandeler som inkluderer skoleboksalget blir det i denne sammenheng feil. Skolebokinnkjøpene utgjør over 25 prosent av de totale innkjøpene og etter de-reguleringen av skolebokmarkedet foregår skoleboksalget i mindre grad gjennom ordinære bokhandlerutslag.

For det andre savner vi en drøfting rundt hvor stor andel av innkjøpene som går utenfor distribusjonssentralene. Det meste av lokal litteratur, som ofte utgjør en stor andel av salget i distriktbokhandelen, er ikke inkludert i grunnlaget. Direkte kjøp fra forlag er heller ikke inkludert i grunnlaget og for enkelt kjeder, spesielt de med egne lager, utgjør dette en ikke ubetydelig andel av innkjøpene.

Videre pekes det på at frie nettopriser undergraver ideen om fastprisordningen. Faste bokpriser medvirker til at distriktbokhandelen får mulighet til å tilby bøker til samme pris som nettbokhandler og andre bokhandler. Fastprisen har også andre funksjoner enn å verne små bokhandlere. Grunntanken bak fastprisen er at forlag og bokhandler skal gis tilstrekkelig motivasjon til å produsere og formidle et bredt utvalg bøker. Dette gir igjen forfatterne tilstrekkelig motivasjon til å skrive med mulighet for et anstendig utkomme fra sitt forfatterskap. Forleggerforeningen har som kjent inngått normalavtaler med de forskjellige forfatter- og oversetterforeninger slik at norske forfattere og oversettere sikres en standard royaltysats ved honorarberegningen.

I analysen av faste rabatter versus rabattforhandlinger er hensikten å finne ut hvorvidt innkjøpsprisene varierer systematisk med kjedetilknytning. I denne analysen deles bokhandlerne inn i tre grupper: kjedeeide utsalg, utsalg i sammenslutninger og uavhengige utsalg. Resultatene peker naturlig nok i retning av at kjeder og sammenslutninger får større rabatter på innkjøpene, men vi mener grunnlaget i analysen er for svakt til at Telemarksforskning kan konkludere med at de kjedeeide bokhandlerne oppnår større rabatter enn det som følger naturlig med stordriftsfordeler. Vi har to innvendinger mot analysen. Det første er grupperingen av bokhandlerne. Gruppen uavhengige utsalg er en heterogen gruppe som ikke kan analyseres som en gruppe. I konklusjonen heter det at gruppen uavhengige bokhandlere kommer spesielt dårlig ut når det gjelder betingelser på innkjøpspriser.

I denne gruppen, som utgjør under 30 bokhandlere, finner vi blant annet Haugen Bok i Volda, medlemmer som selger bøker i mindre omfang som Kristent Media Senter og spesialiserte bokhandlere. I gruppen ligger også seks nettbokhandler. Bokhandlerne inngår i analysen fordi de er medlemmer i Bokhandlerforeningen og har innkjøp via Sentraldistribusjon. Det er en svakhet i analysen at den kun baserer seg på nettopriser fra Sentraldistribusjon. Vi kan ikke se at inndeling av grupper er hensiktsmessig ut fra evalueringens mandat. Vi mener evalueringen feiler når den legger så mye fokus på denne gruppen som ikke representerer en bestemt type bokhandlere. En av bokhandlerne i gruppen utgjorde i 2008 86 % av innkjøpene i denne gruppen. Ni av bokhandlerne i gruppen hadde innkjøp via sentralene på under 50.000 kroner i 2008. Senere i evalueringen, i kapittelet om lønnsomhet, brukes den samme inndelingen. Her benyttes også Bokhandlerforeningens normtallsundersøkelse som sier noe om bokandeler, det vil si hvor stor andel av omsetningen som utgjøres av varer med momsfritak. Resultatene angående bokandel og uavhengige bokhandlere er ikke representativt for gruppen som helhet og bør ikke vektlegges.

Den andre innvendingen gjelder behandlingen av fastprisbundne bøker og friprisbøker. Telemarksforskning tar selv opp dette forholdet i forbindelse med analysen. Dette er selvfølgelig vesentlig for resultatet. Større bokhandler kjøper inn en større andel litteratur som ikke er bundet av fastprisen enn det mindre bokhandler kjøper inn. Tall som Bokhandlerforeningen har sett viser at forskjellen i rabatter mellom de ulike grupperingene er mindre for fastprisbøker enn for andre bøker.

## 8. Nye litteraturabonnementer – ny bokavtale

I forhandlingene om Bokavtalen av 2004 ble det foretatt en justering av litteraturabonnementene ved at et L-abonnement ble innført. For å sikre en enda bedre bredde av innkjøpsbøker hos flere bokhandler har foreningene re-forhandlet samtlige litteraturabonnement, og bokhandel har forpliktet seg på at minst 300 (basert på dagens antall) bokhandler skal tegne Kultur- eller breddeabonnement. Det er stor oppslutning om de nye litteraturabonnementene som gir både forfattere og forlag langt mer forutsigbarhet når det gjelder spredning av litteraturen.

For å sikre et bedre samarbeid i bransjen har vi dannet et Litteraturpolitisk samarbeid som omfatter skribentorganisasjonene, dvs. Den norske Forfatterforening, Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening og Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere, Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen. I en tid med store endringer, og økende behov for omstilling og nytenking mener vi det er viktig å ha gode fora for debatt og samhandling. Samarbeidet har foreløpig resultert i felles hørings svar til Finansdepartementet om merverdiavgiftsforskriften (vedlagt), og man arbeider dessuten med en formidlingsordning av utgivelser knyttet mot litteraturabonnementene.

## 9. utfordringer fremover – litteraturpolitiske virkemidler inn i en digitalverden

Vi er enig i vurderingen på side 222 i evalueringen:

*”Ferske erfaringer fra Storbritannia peker dessuten i retning av at ytterligere liberalisering kanskje ikke er veien å gå for å oppnå sentrale kulturpolitiske målsetninger. I den turbulente tiden som bokbransjen nå er inne i, vil vi derfor argumentere for at man ikke gjennomfører særlig vidtrekkende endringer i avtaleverket mellom partene i bransjen.”*

Utsagnet blir ekstra aktuelt nå som vi er på vei inn i en digital tidsalder. Bøker vil komme i andre format enn på papir. Lydbokmarkedet er økende, og vi står foran en lansering av ebøker på det norske bokmarkedet. Det er derfor meget viktig at de viktigste litteraturpolitiske virkemidlene i norsk bokbransje videreføres til nye bokformat. Vi sikter her til opphavsretten, fastprisen, innkjøpsordningen og nullsats merverdiavgift.

Rettighetshavernes innsats må beskyttes ved opphavsrett, og det må være mulig å håndheve disse rettighetene. Slik situasjonen er i dag, så er det for vanskelig å håndheve sine rettigheter for å forhindre ulovlig fildeling. Vi imøteser tiltak som løser dette problemet.

For så vidt gjelder fast pris og nullsats merverdiavgift viser vi til søknad om ny bokavtale, sendt 8. juni 2009. Det haster med avklaring om faste priser og nullsats på merverdiavgift for ebøker. Lanseringen av e-boken forsinkes av at ny bokavtale med videreføring av fastpris, og en klargjøring av håndhevingsadgangen mot piratkopiering, ikke er på plass, men først og fremst av at Finansdepartementet ikke tydelig har slått fast at nullsats merverdiavgift nødvendigvis også må gjelde bøker i elektronisk form. Vi har gjennom de nye litteraturabonnementene tatt litteraturpolitisk ansvar for bredde, kvalitet og tilgang av norsk litteratur over hele landet. Bransjen har behov for langsiktige og forutsigbare rammevilkår for å ha mulighet til å utføre det litteraturpolitiske arbeidet som de har påtatt seg ansvaret for. En forlengelse av Bokavtalen med fastpris og litteraturabonnement vil skape bedre forhold for forfattere, bokhandlere, forlag og leserne, og dermed styrke litteraturens stilling i samfunnet.

### Bokhandlerforeningen

Randi S. Øgrey  
direktør  
tlf 911 85 601

### Den norske Forleggerforening

Per Christian Opsahl  
administrerende direktør  
tlf 91 19 83 30