



Norsk faglitterær
forfatter- og
oversetterforening

Kultur- og kirkedepartementet
Postboks 8030 Dep
0032 Oslo

postmottak@kkd.dep.no

Deres ref.: 2006/0763 KU/KU2 FIM

Oslo, 28. september 2009

Høringsuttalelse – rapport med evaluering av Bokavtalen

Vi viser til Departementets brev av 2. juli 2009. Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFF) har følgende merknader til rapporten.

NFF er en fagforening for forfattere og oversettere av faglitteratur. Foreningen sikrer medlemmenes faglige og økonomiske interesser gjennom forhandlinger om avtaler med offentlige og private institusjoner om vilkår for utgivelse og bruk av faglitteratur, om vederlagsordninger m.v. NFF arbeider også for å fremme god faglitteratur, styrke norsk skriftspråk og trygge yringsfriheten i et internasjonalt perspektiv. Foreningen har ca. 5200 medlemmer.

1. Generelle merknader

Etter NFFs syn bygger evalueringsrapporten på troverdige metodevalg, den inneholder grundige og differensierte analyser, solid faktagrunnlag og nøkterne vurderinger av analyseresultatene. Men som vi kommer tilbake til, skjemmes rapporten noe av uklare resonnementer, til dels tilsynelatende selvmotsigelser, og mangler ved datagrunnlaget (for eksempel dekker en del av tallmaterialet bare et par bokgrupper, og evalueringens objekt, Bokavtalen av 2005, har hatt en relativt kort virkningsperiode).

I rapporten dokumenteres det at Bokavtalen har hatt gunstig innvirkning på omsetningen av skjønnlitteratur og salget av bøker gjennom bokhandelen, publikums oppfatning av prisnivået på bøker er nyansert, og man konstaterer at situasjonen på skolebokmarkedet er bekymringsfull. På andre områder er virkningene mindre signifikante. Årsakene kommer godt fram, nemlig en rekke faktorer som påvirker omsetningen av bøker, men som ikke kan tilskrives Bokavtalen, og som balanserer og nøytraliserer den virkningen avtalen isolert sett måtte ha: generelle trender i varehandelen (flere utsalg, særlig i kjøpesentra, flere produkter), antall titler i bokutsalgene, antall bokutsalg per innbygger, utlån fra bibliotek per innbygger, størrelsen på det lokale bokmarkedet, målt etter antall innbyggere, – og sist men ikke minst: strukturendringene i bokbransjen i kjølvannet av Bransjeavtalen av 1998 (vertikal integrasjon, sterk økning i antall utsalg, vridning av forhandlingsstyrke til fordel for kjedene). NFF er enig i disse analysene.

Analysene som gjennomføres i rapporten, dokumenterer bare mindre endringer i titteldiversitet, bortsett fra en merkbar økning i antall titler innen ett segment (kriminallitteratur) og en innsvevring av sortimentet i andre (for eksempel sakprosa). Det kan heller ikke dokumenteres at Bokavtalen har påvirket omsetningen av nynorsk litteratur. NFF merker seg dette.

I et avsluttende kapittel tilrås det å ikke foreta endringer i gjeldende Bokavtale (og da i liberaliserende lei, slik vi forstår det), det anbefales å følge nøye situasjonen på

skolebokmarkedet, og man konstaterer at fastprisen ikke lenger er effektiv i forhold til intensjonen. "Ordringen ble undergravd av bransjen selv med bransjeavtalen i 1998." (S. 221.) NFF kommenterer disse forholdene i punkt 4 nedenfor.

Endelig har NFF merket seg at Bokavtalen, ifølge rapporten, ikke har hatt innvirkning på den negative utviklingen av forfatteres og oversetteres inntekter; man må sågar kunne anta at den dokumenterte innsnevring i tilbudet av noen bokgrupper, blant annet sakprosa (se ovenfor), har påvirket negativt faglitterære forfatteres og oversetteres inntektsmuligheter.

2. Prisutvikling, prissetting og bransjestruktur

Et tyngdepunkt i rapporten er analysen av prisutviklingen på bøker etter at Bokavtalen trådte i kraft i mai 2005. Man kommenterer Konkurransetilsynets analyse, sammenlikner SSBs konsumprisindeks og bokindeks, og man kommenterer Frances Fishwicks analyse av det engelske bokmarkedet etter at fastprisen ("Net Book Agreement") ble opphevet der i 1995. Sett i sammenheng finner ikke evaluatorene grunnlag i disse analysene for å kunne konkludere entydig: Det synes uklart om sisteleddsprisene eller prisnivået i norsk bokbransje etter Bokavtalen har endret seg signifikant; tallmaterialet trekker i begge retninger.

Når det gjelder nettoprisene (den pris bokhandler betaler til forlaget), skjedde det et markert skille etter at Bransjeavtalen av 1998 trådte i kraft, en utvikling som har eskalert siden (bortsett fra en utflatning de seneste år). Det dokumenteres i rapporten at de kjedeeide enhetene oppnår – på grunn av forhandlingsstyrke – bedre betingelser enn kjedesammenslutningene og frittstående bokhandler. Det påpekes at dette forholdet kan få dramatiske konsekvenser for lønnsomheten i de mindre aktørene og kan undergrave hele fastprissystemet:

Hvis det er slik, kan det tenkes å undergrave intensjonen med fastprissystemet, spesielt hvis det er slik at det er mindre og marginale bokhandlere som oppnår dårligst rabatter. Det er jo nettopp slike utsalg et fastprissystem skal beskytte." (S. 78.)

NFF er enig i denne konstateringen.

Effekten av de graderte innkjøpsprisene forsterkes av den anledningen Bokavtalen gir til å tilby rabatt (inntil 12,5 % på den faste (evt. veiledende) pris). NFF har vanskelig for å forstå annet enn at koplingen mellom fast pris og frie forhandlinger om innkjøpsvilkår, og forsterket av behovet for å finansiere den rabatteringen som er tillatt og som finner sted, på sikt må virke prisdrivende (i tillegg til de negative følger systemet har overfor de økonomisk svake enhetene både på forlags- og bokhandlersiden). Symptomatisk var det blant annet disse mekanismene, slik vi oppfattet det, som i et avisintervju nylig fikk forlagsdirektør William Nygaard til å karakterisere gjeldende Bokavtale som "katastrofal".¹

Fishwicks analyse av prisutviklingen i det engelske bokmarkedet dokumenterer at prisene på bøker stiger mer enn den generelle prisutviklingen i samfunnet. I en tidligere analyse var konklusjonen annerledes. Årsaken til endringen synes å være at det er først etter noe tid at et liberalisert bokmarked virker synbart prisdrivende. NFF tilrår at partene i Bokavtalen og Departementet følger prisutviklingen i det norske bokmarkedet.

Som kjent er det fri prisdannelse på skolebøker i Norge. I et oppsummerende kapittel beskriver rapporten prisutviklingen på skolebokmarkedet:

For skolebøker [...] har det vært vekst i gjennomsnittsprisen, men også vekst i rabatten ut fra bokhandel. Det er grunn til å tro at utviklingen i rabatten er et direkte utslag av at skolebøker ikke lenger er omfattet av Bokavtalen, og at forlag har satt opp prisene for å kompensere for dette. (S. 89.)

Slik NFF leser denne oppsummeringen, minner utsagnet til forveksling om Fishwicks argumentasjon, som gjengis, når det gjelder prisveksten i friprislandet England (s. 21 et passim). Slik sett, og sammenholdt med rapportens øvrige konklusjoner, kan den

¹ *Klassekampen*, 18. april 2009.

forstås slik at rapportforfatterne fraråder en ytterligere liberalisering av det norske bokmarkedet; i alle fall er ikke et system med fri prisdannelse å anbefale. Er dette riktig oppfattet, er NFF enig i denne vurderingen.

NFF har fått gjennomført et forskningsprosjekt (i samarbeid med Den norske Forleggerforening og utført av et forskerteam ved Universitetet i Oslo) som kartlegger prisadferd i markedet i kjølvannet av Bokavtalen i 2005. I en midtveisrapport fra 2006 er hovedkonklusjonen at det finnes bare marginale avvik fra en boks fastpris eller veiledende pris. Men dette vil endre seg, hevdes det:

De kortsiktige konsekvensene i 2006 for både forlag og forhandlere er altså så langt ubetydelige. Men situasjonen vil endres på sikt. I dette avsnittet gjengir vi punktvis hvordan vi tror markedet vil utvikle seg:

-Konkurransesituasjonen er fra før av ganske skarp, og mange nye, små forlagsaktører har begynt å gjøre seg mer gjeldende. De små forlagene vil sannsynligvis satse på direktosalg. Mye tyder på at det vil bli enda mer konkurranse på nettbokhandel, og man kan forvente at forlagene vil bli mer strategisk bevisst bruken av ulik pris på nettbutikk og butikkutsalg.

- Vi forventer økt konkurranse på pris, spesielt på lærebøkene. Vi tolker resultatene fra siste datainnsamling som tegn på en tendens som vil bli mer markert i framtiden. Samtidig er dette en bokgruppe som har små inntjeningsmarginer å gå på. Det vil derfor være spesielt interessant å følge utviklingen i dette boksegmentet i forbindelse med skolestart 2007/08.

- Kunnskapsløftet vil fortsette å dempe virkningene av friprissystemet både for skoleåret 2007/08 (for lærebøker for andre trinn) og for skoleåret 2008/09 for tredje trinn.

- Nye prisfastsettingsstrategier i forlagene vil bli tatt i bruk som følge av tettere synergieffekter mellom nett og bok. Konkurransen her står blant annet om kvalitet på oppdatering og på koblingsmuligheter til andre digitale ressurser. Det har kommet fagnettsteder til nesten alle lærebøkene for videregående opplæring i vårt utvalg. Vurderinger om disse skal være priset, og om læreboken skal prises uavhengig av tilhørende nettsted, vil bli diskutert videre i forlagene.²

NFF deler disse synspunktene.

3. Lønnsomhet og lønnsomhetspress

I rapporten er det dokumentert at lønnsomheten for aktørene i bokbransjen over en tiårsperiode har vist en fallende tendens. Dette gjelder både bokhandler og forlag, og kjedeeide bokhandler (dvs. eiet av forlag) og forlag som eier bokhandler, viser de laveste marginene. Men ser man nærmere på tallene, kan man undre seg over at i en periode da bruttofortjenesten³ i bokhandelen har økt med om lag fire prosentpoeng fra 1998 til 2004, og en mindre nedgang de etterfølgende årene, så har totalkostnadene vokst relativt vel så mye; dermed faller lønnsomheten. Slik sett kunne man kanskje si at fra et lønnsomhetssynspunkt har norsk bokhandel det siste tiåret deltatt i et null-sum-spill.

I rapporten analyseres forholdet mellom høye innkjøpspriser (det vil si potensielt lav bruttofortjeneste) og økning i kostnadene til enhetenes drift:

Men ved høyere innkjøpspriser får man høyere innkjøpskostnader i tillegg til høyere driftskostnader. I stedet for at man skvises av konkurrenter, som ved priskonkurranse, skvises man i stedet via forlagenes betingelser. For å overleve i et lengre tidsperspektiv er ikke noen av delene gunstig. (S. 217.)

Etter NFFs syn er det vanskelig å skjønne resonnementet i denne passasjen. I rapporten bygger man på talloppgaver fra kjedene, tall som NFF ikke har tilgang til. Men ser man på tallene i ulike generasjoner av Bokhandlerforeningens *Normtallundersøkelse*, finner man at det tvert imot er bedriftene med lavest innkjøpskostnader (altså høyest bruttofortjeneste), som også har de høyeste totalkostnadene. I Tabell 1, som viser tre tallparametre samlet og gruppert etter bedriftsstørrelse (målt etter omsetning) uavhengig av kjedetilnytning, framgår det dessuten at det er bedrifter med lavere

² Tore Slaatta, Gunnar Sæbø, Ingunn H. Haukedal: *Etter fastprisen: Prisvariasjon i lærebok- og sakprosamarkedet og konsekvenser for kontraktsforholdet mellom forlag og fagbokforfattere*, Oslo 2006, s. 11.

³ Vi er selvsagt oppmerksom på at det ikke er innkjøpene alene som er avgjørende for størrelsen på den realiserede bruttofortjenesten, men regner med at dette er av vesentlig betydning i den aktuelle konteksten.

bruttofortjeneste (bortsett fra den laveste omsetningsgruppen) som også i størst utstrekning har lyktes med å tilpasse kostnadsnivået etter inntjening, og som sådan har den beste lønnsomheten. I rapporten pekes det på tre årsaker til den sterke veksten i

	1994	1997	1999	2002	2004	2007
Bruttofortjeneste	34,5	34,6	35,2	38,4	38,7	36,7
0,0 [-2,0 mill	31,4	32,8	0	0	0	0
2,0] -3,0 mill	30,4	32,1	31,1	31,5	34,7	36,6
3,0-4,5 mill	31,7	31,7	32,3	34,6	33,3	32,5
4,5-6,0 mill	32,8	30,5	31,8	36,5	35,6	35,3
6,0-10,0 mill	32,8	32,0	31,2	33,8	35,2	31,2
10,0-20,0	33,8	31,5	32,4	35,2	35,3	33,6
20,0-40,0	34,9	34,3	34,4	35,5	35,6	34,0
> 40,0 mill	36,3	36,8	37,5	40,1	40,1	37,1
Totalkostnader	30,6	31,9	32,4	35,4	36,3	34,1
0,0 [-2,0 mill	32,3	28,2	0	0	0	0
2,0] -3,0 mill	29,2	30,6	29,6	30,6	33,9	30,6
3,0-4,5 mill	30,5	30,2	29,4	32,6	34,1	33,3
4,5-6,0 mill	29,9	28,3	28,7	34,1	32,8	33,6
6,0-10,0 mill	30,5	28,1	29,8	30,9	31	29,7
10,0-20,0	30,2	28,7	29,2	31,3	31,9	29,5
20,0-40,0	31,2	30,5	31,2	29	31,1	30,3
> 40,0 mill	30,9	34,1	34,7	37,7	38,3	35,5
Nettofortjeneste	3,9	2,7	2,8	2,4	2,3	1,9
0,0 [-2,0 mill	-0,9	-3,6	0	0	0	0
2,0] -3,0 mill	1,1	2,1	1,5	-5,5	0,8	7,7
3,0-4,5 mill	1,2	1,5	2,8	2,1	-0,3	3,9
4,5-6,0 mill	2,9	1,9	3,1	1,8	2,8	10,7
6,0-10,0 mill	2,3	2,3	1,5	1,6	4,4	10,3
10,0-20,0	3,6	3,6	3,2	1,8	3,4	10,7
20,0-40,0	3,7	3,2	3,2	6,4	4,6	6,1
> 40,0 mill	5,4	2,9	2,8	2,3	1,8	1,1

Tabell 1. Kilde: Den norske Bokhandlerforening. Når annet ikke er nevnt, angir alle tallene prosentverdier.

kostnadene i en del bokhandler: reklame, husleie og det som kalles "vekstproblemer", det vil si "den sterke veksten er kostnadskrevende" (s. 193).

NFF mener at lønnsomhetsanalysen i rapporten er god, men vil samtidig påpeke at den inneholder en del mangler, områder som man knapt tangerer eller helt utelater. Påstanden om at forlagene i sin tid motiverte sine oppkjøp av bokhandler med behovet for å hente fortjeneste fra forhandlerleddet (s. 208), er plausibel, men burde ha vært dokumentert og analysert på en grundigere måte enn det som er tilfellet. Man nevner også at bransjen lider av overkapasitet og etableringsvekst. Hva med mellomfinansiering, hvordan behandles kapitalkostnader og goodwill-avskrivninger regnskapsmessig, hvordan påvirker aktørenes kostnadsstruktur forfatteres og oversetteres inntekter? Dette er etter NFFs syn viktige spørsmål som rapporten bare antydningvis berører. NFF tilrår at Departementet tar initiativ til at disse spørsmålene utredes. På den andre siden finner NFF det naturlig å peke på at i 1994 var norsk bokhandels bruttofortjeneste og totalkostnader lavere og nettofortjensten høyere enn i "toppåret" 2004, men dette tidsperspektivet ligger jo også utenfor evalueringsrapportens mandat.

4. Fastprisen – intensjon og virkning

I rapporten heter det:

(Vi) mener at fastprisen ikke lenger er effektiv i henhold til intensjonen. Ordningen ble undergravd av bransjen selv med bransjeavtalen av 1998. Et resultat av denne er at innkjøpsprisene ser ut til å variere mellom ulike bokhandler. Hvis fastprisen skal beskytte utsalgsteder med dårlig lønnsomhet mot konkurranse, burde en også hatt fastsatt rabatt på innkjøpspris, slik at de små aktørene slipper å betale en høyere innkjøpspris enn sine konkurrenter. Med høyere innkjøpspris har slik utsalgsteder dårligere forutsetninger for å benytte seg av fastprisrabatten. Fri utsalgspris ville trolig gjøre situasjonen enda mer kritisk for disse. (S. 221–222.)

NFF deler disse synspunktene, men ønsker å supplere dem med noen momenter som kan underbygge argumentasjonen til fordel for et fortsatt og utvidet fastprisregime i Norge.

Vi minner først om hva et fastprisregime ikke er. I sitt notat fra 2004, grunnlaget for Moderniseringsdepartementets høring om forskriften til konkurranseloven i forbindelse med behandlingen av gjeldende Bokavtale, skriver Konkurransetilsynet at "Fastprisperioden bør ideelt sett sammenfalle med den perioden man erfaringsmessig har sett det største salget, og oppheves når den perioden er over." ⁴ Etter NFFs syn kan dette utsagnet knapt forstås annerledes enn at begrunnelsen for den faste bokpris (slik Konkurransetilsynet ser det) er et virkemiddel som skal hindre konkurranse rundt salget av de lettest solgte titlene i den mest hektiske salgsperioden. Men det er jo å sette saken fullstendig på hodet.

Historisk har den faste bokpris hatt både en kommersiell og en kultur- og språkpolitisk begrunnelse: I et lite språkområde som det norske, må storparten av utgitte titler stimuleres slik at de kan være tilgjengelige i markedet en viss periode; først da vil det være mulig å generere så store salgsinntekter at utviklings- og framstillingskostnadene – samt salgsladdets kostnader – med rimelighet skal kunne dekkes inn. Poenget med den faste bokpris er med andre ord at den skal vare lenge om den intenderte virkning skal inntreffe. Posisjonen kan knapt formuleres bedre enn som daværende direktør i Gyldendal, Nils Kåre Jacobsen, skriver et sted:

(Bestemmelsen om fastpris i bransjeavtalen) kalles gjerne faneparagrafen i bransjeavtalen. Den skal hindre at bokhandlerne av økonomiske grunner kvitter seg med relativt nye bøker ved å tilby dem til lav pris. Normalt ville det særlig gå ut over bøker som har begrensede salgsmuligheter, men som likevel bør være tilgjengelige i kraft av sin litterære kvalitet. ⁵

Etter NFFs syn er denne argumentasjonen fremdeles gyldig. Erkjennelsen brer om seg. Vi ønsker å minne om at et fastprissystem i dag finnes i en rekke kulturland i Europa (og noen land i Sør-Amerika – se vedlagte oversikt), som frivillige avtaler noen steder, som i Norge, eller fastsatt ved lov i andre. Og argumentasjonen som blir brukt, og som til en viss grad gjengis i rapporten, er et uttalt behov for å verne nasjonalspråkene og nasjonale kulturuttrykk. Vi vil her understreke den sammenhengen mellom litteratur og språkpolitikk som regjeringen peker på i St. meld. 35 (2007–2008) *Mål og mening*. Litteraturen er den viktigste språkbæreren vi har, og derfor er det innført en rekke virkemidler for å opprettholde de strukturene vi har i bokproduksjon og -distribusjon. Vi gjengir en kort passasje fra forarbeidene til fastprisloven i EU-landet Tyskland, som nettopp tydeliggjør hvordan man der ser på fastpris som et virkemiddel mot en globalisert verden der engelsk språkpåvirkning oppfattes som en trussel:

In einer Zeit der Globalisierung der internationalen Informationsmärkte unter der zunehmenden Bedeutung des Englischen nimmt die Zahl der Mitgliedsstaaten, ... im Begriff sind, eine solche einzuführen, stetig zu. [Bundesregierung und Bundestag] verstehen ihr Preisbindungsgesetz deswegen nicht zuletzt auch als Beitrag zur Harmonisierung des Rechtrahmens der Buchmärkte innerhalb der Europäische Union. ⁶

⁴ Vedlegg til brev av 17. desember 2004, s. 4.

⁵ "Betraktninger om bransjeavtalen" i *Fra idé til bok. Handbok i forlagsarbeid*, Den norske Forleggerforening 1990, s. 201.

⁶ *Zum Preisbindungsgesetz und zum Bücher Preis*, Die Deutsche Buchhandlervereinigung 2001, s. 2.

5. Oppsummering og tilråding

Å sikre en effektiv bokproduksjon, et bredt litteraturtilbud i alle genre og emneområder, og et landsdekkende distribusjonssystem – slik er Bokavtalens formål. I sluttrapporten fra forskningsprosjektet om prisvariasjoner i lærebok- og sakprosamarkedet, som er omtalt ovenfor (se side 3), reflekterer forfatterne over de virkningene fri prisdannelse, rabatter og fri konkurranse i markedet med stor sannsynlighet har på forfatterinntekter og forlagenes redaksjonelle utvikling. Her heter det:

I intervjuene sier flere i forlagene at de hadde større kontroll over bokhandlenes prisedsettelse kort tid etter innføringen av ordningen med friere priser, enn de har nå. Forlagene opplever nå mer og mer at prisedsettelse heller kommer som følge av større kampanjeplaner i regi av de store kjedene. For å knytte kampanjer til bøkens nyhetsinteresse ønsker bokhandlene da å gi rabatter med en gang bøkene kommer ut. I tråd med den nye avtalen kan bokhandlene sette ned prisen 12,5 prosent fra bøkene kommer ut. Rabatten får ingen direkte konsekvenser for forfatterens inntjening i fastprisperioden under det nåværende avtaleverket, i og med at royaltien ligger fast. (På sikt kan man imidlertid tenke seg at det etablerer seg en markedspris som ligger lavere enn veiledende pris.)

Vi har registrert at bokhandelkjedene benytter seg av denne muligheten, spesielt på bøker som forventes å selge godt. De fire nettbokhandlene i undersøkelsen innrømmet f.eks. i oktober 2008 denne rabatten bl.a. på Per Pettersons *Jeg forbanner tidens elv* og på Olav Njølstads bok *Jens Chr. Hauge Fullt og helt* (Libris ga 9,1 % rabatt på sistnevnte). Det kan dermed virke som bokhandlene har funnet en strategi som virker for dem, og at deres innflytelse på forlagenes redaksjonelle valg i denne bokgruppen samtidig er blitt større. Når bokhandelkjedene har sine sentraliserte forhandlinger med forlaget, er de på jakt etter spesifikke titler som kan passe inn i planlagte kampanjetematikker. Men det har, i følge våre informanter, også hendt at de spør om det er bøker som forlagene arbeider med som passer til nye kampanjetemaer. For eksempel kan de være interessert i å høre om salgstimer for å danne seg et bilde av bøkens egnethet til kampanjerabatter. På denne måten er bokhandlenes mulige, indirekte redaksjonelle innflytelse blitt tydeligere.⁷ (Vår utheving.)

NFF er enig i dette resonnetet. Den kommersielle innretningen som beskrives, kombinert med en potensiell avvikling av flere mindre bokutsalg, slik det advares mot i evalueringsrapporten, kan altså true både mangfoldet i litteraturtilbudet og strukturen i bokbransjen. Til syvende og sist er dette uheldig for bokkjøperne og for norsk skriftspråk. NFF ber derfor departementet om å foreta en grundig undersøkelse av de begrunnelser som foreligger i de land i Europa som har funnet det nødvendig å innføre fast bokpris. Vi ber også departementet kartlegge de erfaringer som er høstet med disse dispensasjonene fra konkurranselovgivningen i EUs indre marked.

Vennlig hilsen
Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening



Trond Andreassen
Generalsekretær

⁷ Tore Slaatta, Kjell-Olav Hovde: *Om å sette pris på bøker: Prisvariasjon i lærebok- og sakprosamarkedet og konsekvenser for kontraktforholdet mellom forlag og fagbokforfattere*, 2008, s. 13.