



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Høringsnotat

Høringsliste

Nr.

Vår ref:

Dato

2013/0053

HØRING: LOV OM OMSETNING AV BØKER (BOKLOV)

Innhold

1.	Innledning, bakgrunn m.v.....	2
1.1	Innledning.....	2
1.2	Bakgrunn	2
2.	Litteratur- og språkpolitiske målsettinger	4
3.	Fastprissystemer.....	5
3.1	Fastpris i Norge i dag	5
3.2	Europeiske boklover	7
4.	Nærmere om lovforslaget	8
4.1	Innledning.....	8
4.2	Lovens formålsparagraf.....	9
4.3	Lovens virkeområde.....	9
4.4	Definisjoner.....	15
4.5	Samarbeid om standardkontrakter.....	16
4.6	Fastpris.....	16
4.7	Rabatter til sluttkunde	20
4.8	Skaffe- og leveringsplikt.....	21
4.9	Litteraturabonnementer.....	22
4.10	Vilkår for forhandlinger mellom leverandør og forhandler.....	24
4.11	Prinsipp for rabatt til forhandler.....	25
4.12	Samarbeid om frakt- og leveringsbetingelser.....	28
4.13	Rådgivende nemnd	28
5.	Forholdet til konkurranseloven.....	29
6.	Eierskapsbegrensninger	30
7.	Forholdet til EØS-avtalen	31
8.	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	33
9.	Lovforslag	34

1. INNLEDNING, BAKGRUNN M.V.

1.1 Innledning

Kulturdepartementet legger med dette frem et høringsnotat med forslag til lov om omsetning av bøker (bokloven).

Departementets utgangspunkt for forslaget er for det første gjeldende ordning for samarbeid ved omsetning av bøker i Norge. Det er gjort nærmere rede for dette i kap. 3. For det andre det tatt utgangspunkt i vurderingene og konklusjonene i to ulike utredninger om henholdsvis litteratur- og språkpolitiske virkemidler i Norge, og litteraturpolitiske virkemidler i Europa. Det er gjort nærmere rede for hovedfunnene i utredningene i pkt. 1.2. For øvrig er ikke de teoretiske vurderingene og argumentasjonen gjengitt i dette høringsnotatet. De to utredningene har vært på bred høring, med høringsfrist 16. april 2012. Innspillene fra høringsrunden er også reflektert i dette høringsnotatet.

Selv om departementets naturlige utgangspunkt for forslaget er gjeldende ordninger på området, ønsker vi synspunkter på flere konkrete spørsmål rundt regulering av omsetning av bøker i Norge. Det er en målsetting med denne høringen å finne frem til en god balanse mellom de litteraturpolitiske målene og konkurranse og effektivitet i markedene for skjønnlitteratur og fagbøker.

Vi legger frem to ulike modeller for videreføring av en ordning med bindende videresalgspriser på bøker:

- a) En lov som pålegger alle forlag å fastsette bindende videresalgspriser for sine nye bøker
- b) En boklov som gir rett til samarbeid om bokomsetning

En boklov vil gi et permanent unntak fra konkurranselovgivningen for et nærmere angitt samarbeid om forretningsvilkår i bokbransjen. Et slikt unntak begrunnes ut fra at omsetning av bøker har spesielle behov for markedsregulerende beskyttelse.

1.2 Bakgrunn

I kongelig resolusjon av 17. desember 2010 ble unntakene fra konkurranseloven som åpner for fortsatt fastprisordning for fag- og lærebøker for høyere utdanning forlenget til 31. desember 2012, og for skjønn- og generell litteratur forlenget til 31. desember 2014. Det var forutsatt at unntaket fra konkurranseloven § 10 skulle opphøre etter dette, dersom det ikke kunne godtgjøres argumenter som viste at unntaket førte til slike positive samfunnsmessige virkninger at det kunne forsvare en videreføring av unntaket.

I kongelig resolusjon av 7. desember 2012 er det besluttet å forlenge forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid om omsetning av bøker, for så vidt gjelder fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning. Unntaket er forlenget til 31. desember 2014.

Høsten 2011 satte Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet i gang en ekstern utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler i Norge. Denne ble gjennomført av Oslo Economics, i

samarbeid med Simonsen advokatfirma og Oeconomica (heretter omtalt som Oslo Economics), og ble overlevert 30. desember 2011.

I tillegg fikk Kunnskapsdepartementet og Kulturdepartementet gjennomført en ekstern kartlegging av litteraturpolitiske virkemidler i Europa. Denne ble utført av professorene Tore Slaatta og Helge Rønning, ved Institutt for medier og kommunikasjon ved Universitetet i Oslo, i samarbeid med forsker Håkon Larsen og stipendiat Terje Colbjørnsen ved Institutt for medier og kommunikasjon og professor Olav Torvund ved Senter for rettsinformatikk ved Universitetet i Oslo (heretter omtalt som Slaatta og Rønning).

Utredningen om litteratur- og språkpolitiske virkemidler i Norge konkluderer med at:

måloppnåelsen stort sett er styrket fra 2005 til i dag, og at vi oppnår litteraturpolitiske mål bedre her til lands enn i Sverige og Danmark.

Den konkurransøkonomiske analysen av fastpris i bokbransjen konkluderer blant annet med at:

For det samlede salget av bøker, og den samlede inntekten i bransjen, kan det være bedre at bokhandlerne, i stedet for å konkurrere på pris, konkurrerer på kvalitet i form av å legge forholdene til rette for et godt salg av boken. Dette kan altså oppnås ved at forlaget setter en fastpris på boken. I tillegg til at fastprisordningen styrker bokhandelens insentiver til å skape en attraktiv salgsarena, kan det samtidig understøtte det økonomiske fundamentet til et desentralisert bokhandlernet. (...) Det betyr imidlertid ikke at konkurransen totalt sett svekkes, ettersom forlagene konkurrerer når de setter prisen. Den enkelte utgivelse fra et forlag vil konkurrere mot andre forlags utgivelser, og konkurransen mellom forlagene holder prisen nede. (...) Fastprisen som prinsipp kan ha et rasjonale i bokbransjen, og det er vanskelig å finne økonomiske argumenter for at ikke forlagene bør kunne videreføre dette. Det er her mer problematisk at forskriften legger sterke begrensninger på fastprisens varighet.

På den annen side påpeker Oslo Economics:

Metodisk er det svært vanskelig å fastslå hva som er forklaringen på at de språk- og litteraturpolitiske målene nås så godt som de gjør og hvor viktig hvert virkemiddel er. (...) Samlet sett synes virkemidlene på et prinsipielt plan i hovedsak å være effektive.

Oslo Economics anbefaler ikke at fastprisen skal være en del av et kollektivt avtaleverk og skriver:

Det er imidlertid ikke opplagt at fastprisordningen bør kunne inngå som en del av et kollektivt avtaleverk (...) Frivillige avtaler i bransjen utnytter lokal informasjon, og kan bedre legge grunnlaget for en effektiv insentivstruktur enn det som er mulig gjennom regulering i form av lov/forskrift.

Rapporten peker i forbindelse med dette på faren ved horisontale avtaler:

Endelig vil vi på generelt nivå påpeke at horisontale avtaler kan innebære en form for samhandling som øker faren for eksplisitt eller implisitt prissamarbeid. I motsetning til vertikale avtaler og føringer kan horisontale avtaler om prissamarbeid føre til kartelldannelse og potensielt store velferdstap.

Oslo Economics mener imidlertid at andre elementer i bokbransjen bør være kollektive og skriver følgende om dette:

I vurderingen av hvilke avtaleordninger som skal tillates i bokbransjen er det derfor viktig at det ikke legges begrensninger på bransjens muligheter til å avtalefeste kollektive mekanismer som abonnementsordninger og lignende.

Når det gjelder viktigheten av et bokhandlernet for et optimalt salg av bøker sier de følgende: «Derimot er det viktige effektivitetsargumenter i favør av kollektive ordninger som understøtter et desentralisert og attraktivt bokhandlernet».

Kartlegging av prissystemer i Europa, der åtte land har boklov, to land har fastpris ved avtaler og syv land har fripris, oppsummeres blant annet slik:

Valg av friprissystem fører til økt bestselgersalg og lavere priser på utvalgte bøker, mens fastpris fører til salg av et bredere utvalg bøker. Men systemene kan ikke skilles fra effekter på gjennomsnittlige priser: Målt i gjennomsnitt er det ikke mulig å si at valg av friprissystem fører til lavere priser enn fastprissystemer.

I kartleggingen vises det til noen sammenfallende utviklingstrekk. For det første ser det ikke ut til at valg av prissystem har noen innvirkning på hvor mange bøker som produseres eller selges. Dette øker jevnt i hele Europa. Til sist er det verdt å merke seg at valg av prissystem ikke synes å ha noen innvirkning verken på konsentrasjons- eller integrasjonstendenser i bokbransjen.

2. LITTERATUR- OG SPRÅKPOLITISKE MÅLSETTINGER

Litteraturen står i en særstilling i arbeidet med å trygge og utvikle norsk språk generelt og norsk skriftkultur spesielt. I tillegg til de godt etablerte forfatterne kommer det stadig nye litterære stemmer til. Mengden av bokutgivelser i ulike sjangre og den store interessen for å lese nyere norske bøker vitner om en levende litterær kultur. Norges sammensatte virkemiddelapparat kan derfor sies å være vellykket både litteratur- og språkpolitisk. Litteraturens betydning for å styrke det norske språket begrunner ytterligere behovet for litteraturpolitiske virkemidler.

Hovedmålene for litteraturpolitikken er kvalitet, bredde og tilgjengelighet. Det er bra at vi leser ulike bøker – det er berikende for kultur og demokrati at mange forskjellige tanker spres og diskuteres. Regjeringens politikk er å legge til rette for at et mangfold forfattere kan skrive god litteratur som dekker et mangfold av temaer i et mangfold av sjangre, og at litteraturen er godt tilgjengelig for lesere i hele landet.

En bærekraftig litteratur krever et bredt og mangfoldig boktilbud. Det er et kulturpolitisk mål at det ikke bare blir utgitt potensielle besteselgere, men at det lesende publikum skal kunne velge blant et mangfold av litteratursjangre og titler fra et mangfold av forfatterstemmer.

For å oppnå disse målsettingene må de litteraturpolitiske virkemidlene gi gode rammebetingelser for hele den litterære verdikjeden, fra forfatter via forlag, bokhandel og bibliotek til leser. Det er viktig at et bredt utvalg av litteraturen skal være tilgjengelig for folk der de bor, og at prisene skal være like både i sentrale strøk og utkantstrøk. Nettbokhandelens bidrag til litteraturens tilgjengelighet er betydelig, men landets bokhandlere i gatebildet vil fremdeles være viktig for aktiv formidling av et mangfoldig litteraturtilbud.

Hovedmålene for språkpolitikken er gitt i St.meld. nr. 35 (2007-2008) *Mål og mening* (Språkmeldingen). Språkmeldingen vier særlig oppmerksomhet til fagspråkets betydning for at norsk vedvarer og utvikler seg som et samfunnsbærende og fullverdig språk. I meldingen vurderes fastprisordningen som et stabiliserende element i et sårbart marked, ved å bidra til å sikre tilgang til norskspråklig studielitteratur. Det fremgår imidlertid at det periodevis siden 1998 har vært nedgang i omsetning og antall norske lærebøker, og at det er skjedd domenetap for norsk i forhold til engelsk. Faglitteratur og språkpolitikk er nærmere omtalt under punkt 4.3.

3. FASTPRISSYSTEMER

3.1 Fastpris i Norge i dag

I Norge har vi hatt unntak fra konkurranselovgivningen og samarbeidsavtaler om fastpris mellom Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen siden 1960-tallet.

Forskrift av 17. desember 2010 om unntak fra konkurranseloven¹ § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker (heretter omtalt som forskriften), gir Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen adgang til å inngå avtale om omsetning av bøker. Gjeldende Bokavtale fra 2009² (i dette notatet omtalt som Bokavtalen). Avtalen er et frivillig samarbeid mellom de to foreningene, og målsettingen er å bevare og utvikle norsk språk og litteratur. Det er bare foreningenes medlemmer, med tilhørende bokklubber, som er bundet av avtalen. Disse sto i 2011 for rundt 85 pst. av det totale boksalg (bokimport er her holdt utenfor). Det er etter forskriften også tillatt for andre enn foreningenes medlemmer å sette fastpris på sine bøker. Også uorganiserte forlag har adgang til å fastsette bindende videresalgspriser.

Det bærende prinsipp i Bokavtalen er fastpris på nye bøker, jf. forskriften § 3 og Bokavtalen § 2. Fastpris innebærer at det er forlaget som fastsetter utsalgsprisen på nye bøker og ikke forhandleren. Den fastsatte prisen gjelder i bokens utgivelsesår og frem til 1. mai året etter. Dette innebærer at bokhandlene ikke kan konkurrere på pris i denne perioden. Etter fastprisperiodens utløp gjelder fri pris. Dette innebærer i praksis at over 85 pst. av titlene som til enhver tid er til salgs i en bokhandel har fripris. Av solgte titler er det om lag 30 pst. som selges i fastprisperioden.

Det er skjønnlitteratur, sakprosa, samt fagbøker for profesjonsstudier og lærebøker for høyere utdanning, i alle formater, som er omfattet av avtalen. Forskriften § 3 fjerde ledd og Bokavtalen § 2.1 presiserer at skolebøker for grunnskolen og den videregående skolen, samt lover, forskningsrapporter eller tilsvarende ikke er omfattet av unntaket.

Den kulturpolitiske begrunnelsen for fastpris på bøker er todelt. For det første forventer Kulturdepartementet at dette vil øke bransjens evne og villighet til å utgi et bredt spekter av bøker, også titler som selger i små opplag. Departementet legger til grunn at det gir forlagene rom til å kunne satse på nye forfatterstemmer og den smalere litteraturen. Å bygge et forfatterskap kan ta tid, et godt eksempel er at Per Petterson fikk utgitt flere bøker før han slo igjennom.

¹ Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger

² Oppdatert i henhold til protokoll av 17. november 2011

Den andre begrunnelsen er at fastpris bidrar til å opprettholde et landsdekkende bokhandlernet. Dette er viktig for å gi befolkningen i hele landet tilgang til et bredt utvalg av bøker til lik pris, og bokhandlernet er viktig for å få spredt og solgt et bredt utvalg bøker³.

Nettbutikker bidrar til at bøker er tilgjengelige der folk er og når folk vil ha tilgang. Det er mulig å tilgjengeliggjøre hele sortimentet av både gamle og nye bøker i nær sagt ubegrenset omfang. Dette er store fordeler ved nettsalg av bøker. Likevel fremheves det i både Oslo Economics og i høringsrunden at optimalisert salg av bøker trenger aktiv og kvalitetsmessig formidling. En amerikansk undersøkelse (Codex-Group) av boksalg i oktober i 2011 og februar i 2012, antyder betydningen av den fysiske bokhandelens rolle som utstillingsvindu for nyere og ukjent litteratur. I følge oktoberundersøkelsen sa 24 pst. av de som hadde kjøpt en bok på nettet forrige måned at de hadde vært innom en fysisk bokhandel først. Undersøkelsen i 2012 viser at impulssalget er større i bokhandelen enn i Kindlestore og at dermed påvirkningsmuligheten til ny litteratur er bedre i fysisk bokhandel: 61 pst. av dem som sist besøkte en fysisk bokhandel, hadde ikke på forhånd bestemt seg for hvilken bok han eller hun var på jakt etter. Mens det blant Kindleiere var 62 pst. som på forhånd hadde bestemt seg for valg av bok før det handlet på nettet.

I forskriften § 6 er det bestemmelser om skaffe- og leveringsplikt. Det er gitt adgang til å samarbeide om en plikt for bokhandel til å bestille bøker på direkte forespørsel fra en kunde. På den andre siden kan det samarbeides om at forlaget får en plikt til å levere bøker til alle samarbeidende bokhandler.

Forskriften gir også anledning til å samarbeide om litteraturabonnementer, jf. forskriften § 5. Det er i Bokavtalen tre forskjellige abonnementer for generell litteratur og ett for faglitteratur. Disse virker slik at bokhandelen får kjøpt det første eksemplaret til 70-74 pst. avslag på fastprisen, mot at de forplikter seg til å ta inn bøker i hele bokgrupper. Det er også et abonnement knyttet til bøker påmeldt til Norsk kulturråds innkjøpsordninger. Dette er mindre i volum og mer aktuelt for mindre bokhandler. Førsteeksemplaret som inngår i abonnementet sendes bokhandelen uoppfordret. I tillegg til rabatten på førsteeksemplaret får bokhandlene med litteraturabonnement en sortimentsrabatt og rabatt på bøker i også de bokgruppene som ikke inngår i abonnementet (gjelder ikke fagbokabonnement).

Gjeldende forskrift gir videre anledning til samarbeid om standardkontrakter mellom forlag og forfattere. Slike kontrakter kan inneholde bestemmelser om royaltysatser og provisjonssatser for agenter.

Når det gjelder rabatt på den faste bokprisen til sluttkunde, er det i gjeldende forskrift § 3 annet ledd gitt adgang til å avtale maksimale rabattsatser. I Bokavtalen § 2.2 er det avtalt en generell adgang til å gi 12,5 pst. rabatt, i tillegg kvantumsrabatt, rabatt til

³ Foros og Kind (NHH 2012) *Fastpris på bøker: Bransjeomfattende eller frivillig?*: «Dersom et viktig motiv er å løse problemer av kollektiv art, som å øke bredden av litteratur, og omfang og kvalitet i forhandlerleddet, er det grunn til å tro at en bransjeomfattende fastpris vil være fordelaktig, både bedrifts- og samfunnsøkonomisk» (kap. 5, s. 28).

bibliotek og fellesnedsettelse i forbindelse med Mammut-salget. Dessuten er det fastsatt særlige bestemmelser for velkomstbøker i bokklubber.

Forskriften inneholder også adgang til samarbeid om frakt- og leveringsbetingelser i § 7. De to foreningene har blitt enige om slike betingelser, som er utarbeidet som et vedlegg til Bokavtalen.

Når det gjelder konkurranse i bokmarkedet og innvirkning på pris understreker Oslo Economics følgende med hensyn til pris og konkurranse:

Den enkelte utgivelse fra et forlag vil konkurrere mot andre forlags priser, og konkurransen mellom forlagene holder prisene nede.

Det er altså et viktig poeng at det er konkurranse mellom forlagene når det gjelder å fastsette bokens pris. Forlagene fastsetter prisen på hver nye tittel ut fra sine forretningskalkyler og lesernes betalingsvillighet. Konkurransetilsynet uttaler i sin høringsuttalelse at forlagene som ikke omfattes av Bokavtalen er et viktig konkurransekorrektiv, og bidrar til å støtte dynamikk i markedet. Selv om kun få forlag står utenfor avtalen vil muligheten for priskonkurranse kunne disiplinere forlagene i sin prissetting, ifølge Konkurransetilsynet.

Oslo Economics har sett nærmere på de tre store aktørene i markedet og deres markedsandeler av totalomsetningen: Cappelen Damm 20,6 pst., Gyldendal 16,5 pst. og Aschehoug 12,7 pst. De konkluderer med at det norske markedet for produksjon er "lite konsentrert", og at dette tilsier at "forholdene ligger relativt godt til rette for konkurranse".

Eierskapet disse tre forlagskonsernene har i andre deler av verdikjeden, særlig i fysisk bokhandel, har utrederne også sett på. Norli/Libris (som Aschehoug eier 51 pst. av) har en andel av totalmarkedet på 22 pst., ARK som er heleiet av Gyldendal har markedsandel på 13 pst. og Tanum som er heleiet av Cappelen Damm har en markedsandel på 4 pst. Bokkonsernet Cappelen Damm eier bokhandlerkjeden Tanum. Ifølge noen kritikere fører dette til at Cappelen Damm er tjent med høy avanse i bokhandlerleddet. Til dette er å bemerke: Tanum har ca. 4 pst. markedsandel, 94 pst. av Cappelen Damms omsetning i den viktigste kanalen for boksalg i Norge, selges m.a.o. gjennom andre bokhandlere. Heller ikke Aschehoug og Gyldendal har dominerende markedsposisjoner i bokhandel.

Lik pris på samme utgivelse, i alle salgskanaler gjør at bokhandler i utkantstrøk kan være konkurransedyktige mot nettbokhandler når det gjelder nye bøker (som selger samme papirbok på postordre, altså ikke e-bokutgave som ikke vil koste det samme). Alternativt kan en lett tenke seg at bokhandler i utkantstrøk ikke greier seg i konkurransen mot nettbokhandlene, og at nett blir eneste salgskanal i distrikts-Norge.

3.2 Europeiske boklover

Kulturdepartementet fikk overlevert en kartlegging av litteraturpolitiske virkemidler i Europa 15. februar 2012. Utredningsarbeidet "Til bokas pris" ble ledet av Tore Slaatta og Helge Rønning, begge professorer fra Institutt for medier og kommunikasjon ved Universitetet i Oslo. Kartleggingen omfatter 15 europeiske land, hvorav åtte har boklover med fastprisbestemmelser (Tyskland, Spania, Frankrike, Portugal, Hellas,

Østerrike, Italia og Nederland). I syv land er det fripris (Sverige, Finland, Danmark, Storbritannia, Belgia og Sveits). I rapporten fremgår det at tre land i Europa har avtalefestede fastprisordninger (Norge, Slovenia og Ungarn). Det har vist seg i ettertid at det ikke er avtalefestet fastprisordning i Ungarn, men 95 pst. av salget er kommisjonssalg. Det vil si at også i Ungarn er det utgiver som setter prisen til sluttkunde.

De landene i Europa som har innført boklover, der fastpris er et sentralt element, begrunner dette ut fra det kulturpolitiske hensyn at bøker er et egenartet produkt, og at man vil opprettholde bredde og mangfold i boktilbudet og et stort antall bokhandler. Slaatta og Rønning skriver at en viktig motivasjon for at flere land de senere årene har gått over fra avtalebasert fastpris til boklov er at EU har avvist slike bransjeavtaler, men akseptert en kulturpolitisk regulering på nasjonalt nivå.

Det er ikke etablert en enhetlig politikk i EU på området, men de europeiske boklovene har en del overordnede fellestrekk. Alle boklovene regulerer forholdet mellom bokhandel og forlag, først og fremst når det gjelder prisfastsettelse på bøker og tilgjengelighet. Forlagene har en plikt til å fastsette bokens utsalgspris, til å skaffe bøker til veie og til å ta i mot retur av usolgte bøker. Ingen av boklovene inneholder eierskapsbegrensninger. Heller ikke forholdet mellom forfatter og forlag er regulert i boklovene, men gjenstand for individuelle kontrakter. De europeiske boklovene er obligatoriske for alle aktører i bransjen. For å unngå EU-rettslige komplikasjoner gjelder alle boklovene kun bøker på det nasjonale markedet, avgrenset mot salg over landets grenser.

De nasjonale boklovene varierer på detaljnivå fra land til land, både når det gjelder fastprisens varighet, størrelse på lovlig rabatter og når det gjelder hvilke bokgrupper som er omfattet (skolebøker er omfattet i Italia, Frankrike og Tyskland).

For å bidra til å sikre like konkurransebetingelser inneholder både den tyske og franske loven et forbud mot diskriminerende innkjøpspriser og bokhandlenes innsats for formidling av boken skal tilgodeses ved forhandling av rabatter. Det er ikke tillatt å gi rabatter som utelukkende baserer seg på omsetningsvolumet i bokhandelen.

Den kulturpolitiske begrunnelsen for de europeiske boklovene har flere fellestrekk. Bokbransjen er betraktet som en særegen bransje med behov for markedsregulerende tiltak. Grunnleggende for å innføre regulering av bransjen er at boken anerkjennes som en unik, kulturell ytring, at bokhandelen er viktig for formidling av et bredde tilbud. I land med boklover er det en oppfatning at kostnadene ved å ha et stort tilbud av bøker i en bokhandel ikke skal bæres av bokhandelen alene, men at også forlagene skal bidra til dette fellesgodet, ved å tilby rabatterte bøker og ved å etablere returordninger for usolgte bøker.

4. NÆRMERE OM LOVFORSLAGET

4.1 Innledning

I dette kapitlet redegjør departementet nærmere for forslaget til boklov. Strukturen i kapitlet følger strukturen i forslaget til lov. Som nevnt i pkt. 1.1 legger departementet frem ulike alternativer til regulering på flere punkter. Alternativene er omtalt fortløpende. Vi ber om at høringsinstansene uttaler seg eksplisitt om alle alternativer.

4.2 Lovens formålsparagraf

Høringsspørsmål 1

Departementet foreslår at loven får en formålsparagraf som gjenspeiler språk- og litteraturpolitiske målsettinger. Departementet foreslår denne formålsparagrafen:

Formålet med denne lov er å legge til rette for bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur, samt god tilgjengelighet over hele landet. Særlig viktig er det å ivareta forfatteren og leseren. Loven skal bidra til å fremme kultur og kunnskapsformidling og styrke norsk språk og skriftkultur.

4.3 Lovens virkeområde

4.3.1 Innledning

I dette punktet kommer departementet nærmere inn på lovens virkeområde for så vidt gjelder e-bøker og fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning. Gjeldende regelverk omfatter ikke brukte bøker, skolebøker for bruk i grunnskolen og videregående skole. Departementet foreslår ingen endringer på dette punktet, men foreslår for ordens skyld at det spesifiseres i loven at denne type bøker ikke omfattes. Loven vil gjelde bøker på norsk og samisk.

4.3.2 E-bøker

Gjeldende forskrift og Bokavtale gjelder omsetning av bøker, uansett lagringsmedium og publiseringsformat, som hovedsakelig er ment for det norske marked. Omsetning av e-bøker er med andre ord omfattet av gjeldende regulering.

Den digitale utviklingen åpner for uante muligheter med hensyn til å utvikle nye produkter, utforske nye kulturuttrykk basert på boken som et utgangspunkt og å nå ut til nye kundegrupper.

Det norske e-bokmarkedet er i stadig utvikling, og de fleste forutsetninger for en god utvikling er i ferd med å etableres:

- Avtaler som sikrer forfatternes rettigheter på digitale formater og muligheten til å publisere digitalt er på plass.
- Den teknologiske plattformen er videreutviklet slik at de fleste nettbokhandler har enkle registreringsløsninger.
- Det er åpent for å etablere forskjellige forretningsmodeller som kan konkurrere på formidling, digitale løsninger for nedlasting og salg av lesebrett. Det vil si at det ikke er noen hindringer i gjeldende avtaleverk for nye aktører som vil etablere seg i bokbransjen.

I dag finnes det i underkant av 4000 norske titler som e-bøker, hvorav 2000 har kommet ut i 2012. I Norge er e-bøker ved årsskiftet 0,6 pst. av markedet, mot 0,1 pst. for ett år siden. Nye bøker kommer stadig oftere parallelt i både e-bok og papirbok. En undersøkelse blant Forleggerforeningens medlemmer antar at mellom 75 og 85 pst. av utgivelsene vil komme samtidig på papir og som e-bok i 2013. Flere nettbokhandlere har kommet med egne lesebrett eller egne applikasjoner. En rekke av bransjens aktører har investert i å få etablert en fellesløsning for den digitale distribusjonen som er

tilgjengelig for alle aktører, slik at det er tilgang til alle norske e-bokkjøp i samme nettløsning. Det vil si at i Norge har man tilgang til alle sine e-bøker fra alle elektroniske plattformer (det være seg mobiltelefon, PC, nettbrett eller lesebrett). Dette er ikke situasjonen i proprietære løsninger, for eksempel Amazon eller iTunes, der e-bøkene kun kan leses på deres egne lesebrett eller applikasjoner.

Ifølge tilgjengelig statistikk varierer markedsandelene for e-bøker i Europa mellom 0,5 og 2 pst., med unntak av Storbritannia som har opp imot 10 pst. Dette er en indikasjon på at utviklingen av e-bokmarkedet ikke har noen sammenheng med om landene har fastprissystemer eller fripris. Storbritannia er i en særstilling da det engelskspråklige markedet er mange ganger større enn alle andre europeiske språkområder. I USA skal e-bokmarkedet utgjøre om lag 20 pst. av det totale markedet.

Oslo Economics oppsummerer slik med hensyn til fastpris og e-bøker:

De prinsipielle argumentene for fastprisordninger er like relevante for den digitale arenaen som den tradisjonelle, men kontraktsformene vil kunne være svært ulike.

Videre konkluderer Oslo Economics som følger:

Det er betydelige utfordringer knyttet til utviklingen av forretningsmodeller i digitale plattformer. Det gjør det ekstra uheldig hvis avtaleverket blir for rigid med hensyn til valg av prismodeller. Det er grunn til å tro at hensiktsmessige prismodeller på digitale produkter vil avvike fra papirprodukter. Det tilsier også at det enkelte forlag bør ha betydelig rom for utforming av prismodeller.

I høringsrunden av litteraturutredningene (de to utredningene ble behandlet i en felles høring) er det stilt spørsmål ved om Oslo Economics' konklusjon baserer seg på at fastpris innebærer samme pris uansett hvilket format boken utgis i, altså at en papirutgave og digital utgave av samme tittel må ha samme pris. Det er imidlertid ikke slik gjeldende fastprisordning virker. At lovens bestemmelser gjelder alle formater betyr ikke at nye bøker i forskjellige format er underlagt samme fastpris. Forlaget kan velge å sette én pris på den innbundne utgaven og en annen på e-boken som blir lansert parallelt med den innbundne. Bøker i e-bokformat og papirformat vil som regel ha forskjellig pris avhengig av tilbud og etterspørsel knyttet til de ulike formatene, og avhengig av de faktiske produksjonskostnadene. Dette innebærer at det alt i dag finnes en fleksibilitet med hensyn til valg av prismodell som Oslo Economics understreker. Slik fleksibilitet bør også videreføres i forslaget til boklov. Andre hevder at Oslo Economics ikke har misforstått, da de omtaler prismodell og ikke pris.

Digitutvalget, oppnevnt av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i 2011, gjennomgår bokbransjen i NOU 2013:2 *Hindre for digital verdiskaping*. Gjennomgangen viser at e-bøker øker kompleksiteten i litteraturmarkedet. Det skjer en utvikling i hva bøker er og i måter de omsettes på. Digitutvalget peker på at «[d]igital teknologi åpner helt nye muligheter som vil gi nye formater og typer innhold». Utvalget er bekymret for at Norge skal sakke akterut i en utvikling der elektronisk litteratur utnytter teknologien utover det som kan gjøres på papir. De viser til at det er tekniske utfordringer som har satt rammene for koblingen mellom litteratur og papirbøker i en del av de litteraturpolitiske tiltakene, og at dagens innretning i bokbransjen opprettholder og sementerer eksisterende formater, distribusjonsformer og forretningsmodeller. For eksempel er dagens innkjøpsordninger først og fremst innrettet mot papirbøker og moms fritaket

gjelder kun papirbøker. Utvalget ber «regjeringen vurdere å endre innretningen på de generelle ordningene slik at de følger den som skaper innholdet og innholdet i stedet for å følge formatet». Digitutvalget mener at et regelverk må legge til rette for realisering av digital verdiskaping også av andre enn de tradisjonelle innholdsleverandørene, som for eksempel iTunes og Amazon. Da det er en forutsetning for å lykkes med en digital innholdstjeneste at alt innhold er tilgjengelig på konkurransemessig like vilkår. På bakgrunn av dette skriver Digitutvalget i sin anbefaling at de eksisterende aktørene ikke lenger bør få et unntak fra konkurransereguleringen.

Digitutvalget mener altså at det er viktig for en uhindret digital utvikling at støtten ikke er knyttet til bestemte formater og at det bør være en uhindret adgang for internasjonale aktører til å etablere seg på det norske markedet.

Internasjonale aktører vil ikke være omfattet av en boklov. Det kan stilles spørsmål ved om en boklov med fastpris vil være en hindring for disse aktørene til å etablere seg på et norsk marked. Et perspektiv på denne problemstillingen er at Digitutvalgets mandat har vært å identifisere og kartlegge eventuelle barrierer for digital verdiskaping.

Kulturdepartementet mener at en slik målsetting ikke så lett lar seg forene med de litteraturpolitiske målene. Man kan si at et av målene med boklov vil være å beskytte nasjonale aktører, da det ikke kan legges til grunn at store internasjonale aktører som Apple og Amazon vil bidra til den litteraturpolitiske målsettingen om bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur. Slaatta og Rønnings sammenlikning av bokmarkeder i Europa konkluderer med at valg av prissystem ikke later til å ha noen innvirkning på bransjens mulighet til å være innovativ. Slaatta og Rønning mener tvert i mot at fastpris kan bidra til å beskytte nasjonale aktører, dvs. både forfattere, forlag og bokhandlere.

Digitutvalgets argumentasjon bygger opp under teknologinøytralitet. De mener at det er viktig at litteraturpolitiske virkemidler ikke favoriserer papirformatet fremfor digitale formater. Kulturdepartementet støtter en slik argumentasjon. Når Oslo Economics også legger til grunn en forutsetning om at fastprisens argumentasjon gjelder i like stor grad for e-bøker som for papirbøker taler dette for at e-bøker og papirbøker behandles likt også i fastprissammenheng. Departementet mener at det kan legges til grunn at fastpris legger til rette for at aktørene i bransjen får en mer stabil økonomi, slik at de har bedre mulighet til å investere i utvikling og innovasjon, dermed vil det kunne hevdes at e-bøker bør være en del av en boklov.

En teknologinøytral lov reiser en avgrensingsproblematikk for e-bøker. Spørsmålet er om berikede⁴ bøker skal omfattes eller eventuelt hvor grensen skal gå. Den franske loven omfatter e-bøker, men avgrenser mot berikede bøker ved at det er et vilkår at bokens innhold eller komposisjon gjør den egnet til å bli utgitt i trykt form.

Det er sannsynlig at det også vil skje en utvikling av boken i beriket form. Særlig vil dette kunne gjøre seg gjeldende for fag- og lærebøker. En avgrensning mot berikede bøker kan synes lite fremtidsrettet. Det er imidlertid viktig at grensen settes slik at den lar seg gjennomføre i praksis. En digital bok vil således være en publikasjon som er formatert slik at den kan gjøres tilgjengelig i elektronisk format, der den dominerende

⁴ Berikede bøker vil være mer eller mindre multimediale og bestå av lenker til for eksempel lydfiler, filmklipp, bilder eller lignende

delen består av tekst, illustrasjoner og annet grafisk materiale. En elektronisk bok kan inneholde tekst med audiovisuelle elementer, være interaktivt eller på annen måte inneholde elementer som beriker teksten, forutsatt at slike elementer ikke utgjør mer enn halvparten av boken.

På den annen side kan utviklingen i e-bokmarkedet ha kommet for kort til at man kan overskue konsekvensene av å videreføre fastpris på e-bøker. Et slikt alternativ kan dermed kreve mer utredning. Spørsmål om avgrensning av e-bøker og gråsonene for berikede bøker kan også være så problematiske at det mest hensiktsmessige likevel bør være å holde e-bøker utenfor lovens virkeområde.

Det kan videre argumenteres for at fastpris på e-bøker vil kunne redusere tilbudet som følge av høyere priser. Konkurransetilsynet uttaler i sin høringsuttalelse at besparelser i forbindelse med trykking, distribusjon og salg av e-bøker ikke vil komme konsumentene til gode i en fastprisordning. Tilsynet uttaler videre at bokbransjens e-bokløsning kan regnes som proteksjonistiske tiltak med formål å opprettholde gjeldende produkter og produktplattformer. Gjennom samordning på forlags- og bokhandlerleddet hevdes det at bokbransjen beskytter seg effektivt mot intern konkurranse. Dette vil i følge Konkurransetilsynet kunne svekke incentivene til innovasjon og til å ta i bruk nye elektroniske medieløsninger.

Departementet vil følge utviklingen i e-bokmarkedet, og vil kunne vurdere endringer i regelverket dersom utviklingen i e-bokmarkedet skulle tilsi at det er nødvendig for å sikre at de litteraturpolitiske målene nås.

Høringsspørsmål 2: to alternativer

Alternativ 1 – e-bøker omfattet av bokloven

Lovforslaget gjelder for omsetning av bøker i Norge. Loven kan være teknologinøytral og altså omfatte alle publiseringsformater. Det forutsettes da at både papirbøker, lydbøker og digitale bøker skal være omfattet av loven. Digitale bøker vil være omfattet uansett om de strømmes, lastes ned eller er utformet som en applikasjon.

Som høringsalternativ 1 foreslår departementet denne lovbestemmelsen:

Loven gjelder omsetning av bøker utgitt av norsk forlag for salg ved norsk forhandler. Loven gjelder likevel ikke salg til sluttbruker i annen stat i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet. Loven gjelder uansett publiseringsformat.

Alternativ 2 – e-bøker ikke omfattet av bokloven

Som høringsalternativ 2 foreslår departementet denne lovbestemmelsen:

Loven gjelder omsetning av bøker utgitt av norsk forlag for salg ved norsk forhandler. Loven gjelder likevel ikke salg til sluttbruker i annen stat i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet. Loven gjelder analoge bøker og lydbøker.

4.3.3 Fagbøker

Bokgruppen omfatter lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet, og omtales i det følgende som fagbøker.

Fagbøker er omfattet av forskriften om unntak fra konkurranseloven § 10. I forskriften § 11 står det at for fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning

gjelder forskriften til 31. desember 2012. Det ble i 2012 vedtatt å forlenge unntaket for fagbøker ut 2014.

Bokavtalen omfatter faglitteratur og lærebøker for høyere utdanning utgitt av medlemsforlagene. Avtalen inneholder et eget fagbokabonnement. Fagbokabonnementet følger avtalens generelle bestemmelser for abonnement, men bokhandlene gis sortimentsrabatt bare for innkjøp av fagbøker, og det er ikke anledning til å kjøpe førsteeksemplarer utover bøker dette.

Ifølge Forleggerforeningens bransjestatistikk fra 2011 utgjorde fagbøker om lag 14 pst. av det årlige totalmarkedet i perioden 2007-2011.

Fagbøker og språkpolitikk

Kulturdepartementets St.meld. nr. 35 (2007-2008) *Mål og mening* gir grundig begrunnelse for den språkpolitiske betydningen av å vedlikeholde og utvikle fagspråk. En grunnleggende forutsetning for at norsk skal være et komplett, samfunnsbærende språk, er at det kan brukes til å utveksle og formidle spesialisert kunnskap. Dette krever at det finnes tilgang på norske ord og uttrykk i form av fastlagte spesialtermer som kan danne grunnlaget for en fullverdig faglig kommunikasjon på norsk.

Et viktig middel for å sikre at norsk beholder og utvikler sin faglige uttrykkskraft, er et godt tilbud av norske fag- og lærebøker. Dette vil bidra til å sikre læringseffekt, innlæring av grunnleggende fagterminologi og at norsk fagspråk brukes og utvikles. Norsk fagspråk er også viktig for at vitenskapelige resultater kan formidles til det norske samfunn.

Ett av tiltakene i Språkmeldingen, er fastpris for fagbøker. I meldingen legger man til grunn at dette vil bidra til å sikre produksjon av norskspråklige fag- og lærebøker for høyere utdanning. Tilgang til norskspråklig studielitteratur av god kvalitet er viktig for læringseffekt, innlæring av grunnleggende fagterminologi og at norsk fagspråk brukes og utvikles.

Vurderinger

Utredningene har ulike oppfatninger av effekten av fastpris for fagbøker. Oslo Economics mener gevinsten er størst der betydningen av distribusjonsleddet er særlig viktig (s. 86). De mener betydningen av distribusjonsleddet er mindre for faglitteratur, fordi bokhandlenes rolle blir uvesentlig når anskaffelse av pensumlitteratur skjer ifølge pensumlister.

Etter Kvalitetsreformen i høyskole- og universitetssektoren er læremidlene i større grad organisert ut fra ressurslister enn angitt i tradisjonelle pensumlister, slik at studentene selv kan velge blant tilgjengelige læremidler. Etter departementets vurdering tilsier dette at bokhandlene på lærestedene er nyttige, både ved tilgjengeliggjøring av lærebokalternativer og gjennom den veiledningstjeneste bokhandlerne kan gi. I følge Slaatta og Rønning, samt flere høringsinstanser kan det stilles spørsmål ved om nettbokhandlene kan ivareta disse oppgavene like godt. Slaatta og Rønning poengterer det særegne ved bøker, at enhver bok er et prototypeprodukt, som i begrenset grad kan komme en potensiell leser i møte uten at fysiske bokhandlere finnes. Dette handler om at kunden møtes og veiledes til ulike forfattere og titler enn de kjente i utgangspunktet. Det kan hevdes at nettbokhandlere ikke evner å synliggjøre

alternative lærebøker på samme måte som fysiske bokhandler på lærestedet. Også Norsk studentorganisasjon påpeker at campusbokhandelen er en viktig del av det akademiske miljøet på lærestedene, og bidrar til å heve kvaliteten på lærestedet. De hevder at bortfall av campusbokhandler gjør at studentene reelt sett mister sin valgfrihet ettersom bredden av faglitteraturen usynliggjøres i nettbokhandlene, samtidig som den faglige veiledningen de har i campusbokhandelen forsvinner. Videre påpeker de at det er behov for faglig veiledning utover de alternativene som fremkommer på en pensum- eller ressursliste og at en campusbokhandel tilbyr bredden av faglitteratur tilpasset det enkelte studiestedet.

Som alternativ til fastpris foreslår Oslo Economics en egen innkjøpsordning for faglitteratur. En slik innkjøpsordning er tidligere vurdert og omtalt blant annet i språkmeldingen. Spørsmål som reiser seg er hvordan de innkjøpte bøkene skulle disponeres. Ordningen ville ikke kunne gjøres stor nok til å gi alle studenter gratis studielitteratur. Gratis studielitteratur til høyere utdanning er ikke en målsetting. Da man i stor grad har gått over til ressurslister og temalister i motsetning til pensumlister med henvisning direkte til verk, i kombinasjon med rask utvikling i de forskjellige fagene ville det trolig vært et stort kassasjonsbehov.

Slaatta og Rønning anbefaler i sin utredning *Til bokas pris* (s. 168) at fagbøker til høyskoler og universiteter bør omfattes av en norsk boklov. De hevder at det er på dette området dynamikken er størst, og der internasjonale forlag kan komme til å spille enda større roller enn i dag, gitt et friprissystem der det er muligheter for sterke rabatteringer.

Høringen av de to utredningene viste at langt de fleste går inn for at fastprissystemet skal omfatte fagbøker. Blant annet understreker Norsk studentorganisasjon betydningen av norske lærebøker i alle fag og av velassorterte campusbokhandler. Innlæring skjer ofte best på eget morsmål, særlig på lavere grad. Den akademiske språkkulturen er avhengig av at nye studenter forstår og videreutvikler fagspråk. God norsk fagspråkforståelse er også en forutsetning for formidling av vitenskapelig arbeid til samfunnet generelt.

Oslo Economics konklusjon om at gevinstene ved fastprismodeller er størst der distribusjonsleddet, er særlig viktig. Oslo Economics har lagt til grunn at distribusjonsleddet ikke er viktig når det gjelder faglitteratur. Høringsrunden viser at denne slutningen ikke kan legges til grunn, som omtalt ovenfor. Det bør altså kunne legges til grunn at de instrumenter som virker for kvalitet, bredde og tilgjengelighet i skjønnlitteratur, også virker for fagbøker. Mangfoldet av fag, læresteder og studentgrupper og hensynet til våre to målformer og samisk krever et system som stimulerer produksjonen av et mangfold fagbøker.

I tillegg vil adgang til abonnements- og rabattordninger gi salgsstedene for fagbøker fleksibel mulighet til å tilby studentene faglitteraturen de trenger ved de ulike læresteder. Skaffeplikten vil sikre studentene stabil tilgang til fagbøkene.

Andre tiltak, som er innført, er produksjonsstøtten til norske lærebøker og universitetene og høyskolenes ansvar for utvikling av norsk fagspråk. Bevisstheten om hvor viktig det er å utvikle norsk fagspråk er under utvikling i samfunnet, slik også tiltak for å sikre språkets stilling er det. Sammen med disse tiltakene kan det hevdes at

fastpris bidrar til at norsk bevarer sin stilling i landet, som allmennspråk og som fagspråk.

Et argument som kan trekke i motsatt retning er at det er skjedd et domenetap for norsk i forhold til engelskspråklige lærebøker siden 1998. Dette kan bidra til å svekke antakelsen om en årsakssammenheng mellom faste videresalgspriser og produksjon og salg av både smal og bred norsk faglitteratur. I tråd med dette kan det hevdes at det er forhold som halvering av produksjonsstøtten og konkurranse fra engelskspråklige fag- og lærebøker som ikke er underlagt fastpris, som har ført til domenetap for norske fag- og lærebøker. Dette kan igjen hevdes å indikere to ting. For det første at direkte, målrettede virkemidler, som produksjonsstøtte, har effekt, og at konkurranse fra fremmedspråklig litteratur kan utgjøre et særlig problem ved faste videresalgspriser for læremidler på norsk.

Konkurransetilsynet uttaler i høringsuttalelsen sin at det ikke er noen garanti for at forlag benytter det økte produsentoverskuddet til å finansiere den smale litteraturen. I tråd med dette kan det hevdes at bøker uten kommersielt grunnlag kun vil produseres dersom forlagene har en forpliktelse til å produsere disse bøkene. I et slikt tilfelle vil det kunne være svært uheldig at den store massen av studenter skal betale høyere priser på lærebøker, som øker profitten til forlagene uten at det har effekter på norske utgivelser. Høyere priser på norskspråklige lærebøker vil som følge av mangelfull konkurranse kunne gi studentene økte incentiver til å velge lærebøker på andre språk.

Høringsspørsmål 3

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om lengden på fastpris for fagbøker bør være den samme som for skjønnlitteratur.

4.4 Definisjoner

Departementet foreslår å definere begrepene leverandør, forhandler, bokklubb og bibliotek.

Leverandør

Leverandør vil i hovedsak være de tradisjonelle forlagene. Det er imidlertid klart at også eventuelle andre virksomheter som utgir bøker skal være omfattet, for eksempel der Bokklubb står som utgiver.

Forslag

Med «leverandør» skal forstås virksomhet som utgir bøker

Forhandler

En forhandler av bøker vil i første rekke gjelde tradisjonelle bokhandler, både på nett og fysiske butikker. Begrepet forhandler er valgt for å gjøre det klart at også andre virksomheter som omsetter bøker skal være omfattet av bestemmelsene i loven. For eksempel vil supermarkeder, kiosker, bensinstasjoner og alle andre steder det selges bøker være omfattet.

Forslag

Med «forhandler» skal forstås virksomhet som selger bøker til sluttkunde.

Bibliotek

Lovens bestemmelser om særskilte rabatter kommer kun til anvendelse for offentlige bibliotek, i motsetning til privateide bibliotek.

Forslag

Med «bibliotek» skal forstås skolebibliotek og bibliotek som driver ordinært utlån med allmenn og åpen publikumsadgang.

Bokklubb

Forslag

Med «bokklubb» skal forstås virksomhet som periodisk distribuerer bøker etter løpende opsjonsavtale med slutt kunder som har medlemskap i klubben.

4.5 Samarbeid om standardkontrakter

Bakgrunn

Det er i gjeldende forskrift § 9 gitt hjemmel for at det kan samarbeides om standardkontrakter til forfattere og deres agenter. Dette er fulgt opp ved utarbeidelse av en normalkontrakt, i forhandling mellom Forleggerforeningen og forfatter- og oversetterforeninger.

Vurdering

Normalavtaler mellom Forleggerforeningen og forfatter- og oversetterforeninger i Norge sikrer likhet og trygghet for landets forfattere og oversettere. Fastprisen er et feste for beregning av royaltier i normalkontraktene. I høringsrunden påpeker forfatterorganisasjonene at når royaltien kan beregnes ut fra en gitt fastpris over en gitt periode, gir dette forfatterne en forutsigbarhet med hensyn til inntjening.

Høringsspørsmål 4

Departementet foreslår følgende formulering:

Representanter for forfattere, oversettere og leverandører kan samarbeide om standardkontrakter som inneholder bestemmelser om royaltysatser for forfattere og provisjonssatser for deres agenter, samt oversetterhonorar.

4.6 Fastpris

4.6.1 Innledning

Med hjemmel i gjeldende unntaksforskrift for samarbeid ved omsetning av bøker § 3, pålegger dagens Bokavtale forleggere som er medlemmer av Forleggerforeningen å fastsette utsalgsprisen på sine nye bøker. Bøkene selges til fast bokpris i utgivelsesåret og frem til og med 30. april året etter. Gjeldende avtale omfatter skjønnlitteratur, sakprosa, fagbøker for profesjonsstudiet og lærebøker for høyere utdanning, og utløper 31. desember 2014.

Oslo Economics anbefalte videreføring av fastprisordning i Norge som en frivillig, individuell fastpris. Dette ville innebære at forlaget selv vil stå fritt til å velge om en utgivelse skal ha fastpris eller ikke. Oslo Economics' anbefaling er begrunnet i

utviklingen av prismodeller i en bransje der digitale plattformer er i vekst. Oslo Economics skriver:

Det er betydelige utfordringer knyttet til utviklingen av forretningsmodeller i digitale plattformer. Det gjør det ekstra uheldig hvis avtaleverket blir for rigid med hensyn til valg av prismodeller. Det er grunn til å tro at hensiktsmessige prismodeller på digitale produkter kan avvike fra papirprodukter.

En frivillig, individuell fastprisordning tilsvarer den løsningen de hadde i Danmark fra 2001 til 2011. I denne perioden kunne forlagene velge om de ville sette fastpris på nye bøker. Fra 2006 ble denne valgfriheten begrenset til kun å gjelde maksimalt 10 pst. av forlagets utgivelser. Andelen fastprisbøker sank med dette til rundt 1 pst. av omsatte bøker i 2011. Oslo Economics peker på at det kan være forskjellige grunner til at utviklingen ble slik i Danmark. Det kunne blant annet bety at fastpris som prismodell ikke er den mest optimale og det kan være forskjeller mellom det danske og det norske markedet som gjør at en slik utvikling muligens ikke vil komme til å skje i Norge.

I høringen av litteraturutredningene hevdet flere aktører at Oslo Economics anbefaling knyttet seg til en misforståelse av at gjeldende fastprisordning innebærer at det må settes lik pris på alle plattformer, og altså at den fleksibiliteten Oslo Economics etterlyser er ivaretatt. Videre har det blitt pekt på grunner til den utviklingen man fikk i Danmark med en slik ordning. Mange (også Oslo Economics) er enige om at det i bokbransjen er viktig at det er et godt og utbygget bokhandlernet over hele landet. For forlagene er dette å anse som et kollektivt gode, altså noe som tjener alle forlag for å få solgt flest mulig bøker. Siden alle forlag har interesse av et godt utbygget bokhandlernet bør alle også bidra til å opprettholde det. I høringen ble det vist til en utredning av individuell fastpris⁵ som viser at individuelle markedsaktører vil ha for lave incentiver til å løse kollektive problemer. Det oppstår et gratispassasjerproblem når det er frivillig å ha fastpris på nye bøker. Ved å sette en fastpris med en viss varighet, vil hvert enkelt forlag bidra til å sikre bokhandlerne en profittmargin som gir incentiver til å investere i et generelt høyt service- og kunnskapsnivå. Dette kommer hele bransjen og samfunnet til gode, men kostnaden ved å gi bokhandlerne en høy margin må bæres av det enkelte forlag. Det hevdes altså at faste priser kan være individuelt irrasjonelt, selv om det er kollektivt rasjonelt. Dette er en kostnadsside ved fastprisen, med bakgrunn i at man i bokmarkedet skal selge unike produkter, gjør at optimalt salg krever god, kvalifisert informasjon om produktene. På bakgrunn av dette har flere høringsinstanser hevdet at en frivillig fastprisordning verken sikrer samfunnsøkonomisk effektivitet eller oppnåelse av de kulturpolitiske målene.

Konkurransetilsynet på sin side hevder at mindre inngripende fastprisordning vil kunne bidra til å skape mer konkurransedynamikk i markedet. Tilsynet hevder videre at fastprisordningen ikke bør avtales horisontalt, men bør vurderes for hver enkelt bokutgivelse og av det enkelte forlag.

Det har vært anført at det er et avgjørende premiss for at en fastprisordning skal gi et positivt bidrag til de kulturpolitiske målene at bokloven sikrer at de økonomiske gevinstene forlagene oppnår gjennom faste bokpriser faktisk omsettes i en

⁵ Øystein Foros og Hans Jarle Kind (NHH 2012): *Fastpris på bøker: Bransjeomfattende eller frivillig?*

kulturpolitisk gevinst og ikke forblir et økonomisk privilegium for noen få eiere. Det hevdes at man ikke har noen garanti for at økte inntekter brukes til å utgi flere boktitler. Dessuten påpekes det at økt produksjon av smale titler heller ikke nødvendigvis fører til økt omsetning av slik litteratur. På denne bakgrunn er det etterspurt regler som sikrer dette, eventuelt ved å pålegge markedsføringsplikter av smale titler.

Konkurransetilsynet viser i sin høringsuttalelse til at prisene på bestselgere er to til fire ganger høyere enn i friprislandet Sverige (før korrigeringsfaktor for kjøpekraft). Det hevdes at dette indikerer vesentlige økonomiske kostnader ved begrenset konkurranse i bokmarkedene.

Oslo Economics har ikke sett på konsekvensen av den oppmykingen av fastprisordningen som skjedde i 2005. I 2005 ble regelverket endret slik at fastprisperioden ble kortere, samtidig som bokklubbenes privilegium med hensyn til å selge rabatterte bøker ble fjernet. Det hevdes at denne oppmykingen av regelverket kan være en viktig grunn til at de kulturpolitiske målene ser ut til å bli oppfylt i økende grad i perioden etter 2005.

I dette punktet redegjør departementet nærmere for to ulike alternativer til fastprisordninger. Dernest presenteres tre alternativer for fastprisens lengde.

4.6.2 Alternativer

Høringsspørsmål 5: to alternativer

Alternativ 1: Boklov med obligatorisk fastpris

Det å gjøre fastprisordningen obligatorisk for alle aktørene i bransjen vil innebære en utvidelse av virkeområdet i forhold til gjeldende ordning. Dagens ordning innebærer at de forlagene som ikke omfattes av Bokavtalen, og som står for rundt 16 pst. av totalomsetningen ikke har en plikt men en adgang til å sette faste videresalgspriser. Disse vil etter dette forslaget også bli pålagt å sette faste videresalgspriser. En slik utvidelse medfører noe omlegging for enkelte av disse aktørene i bokbransjen. Disse aktørene består på den ene side av noen mellomstore aktører, der flere allerede velger å fastsette bindende videresalgspriser. På den annen side er dette også utgivere som kun utgir en bok, som da må sette bindende videresalgspriser.

En obligatorisk boklov kan hevdes å legge best til rette for et helhetlig lovverk, der det angis klare rammer for videresalg av bøker. Med en kulturpolitisk begrunnelse og målsetting om å oppnå kulturpolitiske mål vil en boklov med obligatorisk fastpris kunne hevdes å best bidra til slik måloppnåelse. Oslo Economics uttaler imidlertid i sin rapport at en obligatorisk boklov vil være for rigid med hensyn til å kunne inngå individuelt tilpassete avtaler, som forutsettes å gi best samfunnsøkonomisk effektivitet. Et kollektivt element knyttet til fastprisen hevdes å øke faren for horisontalt prissamarbeid mellom forlag, noe som kan føre til kartelldannelse og store samfunnsøkonomiske tap.

Det er likevel verdt å merke seg at for alle de europeiske boklovene er det et fellestrekk at alle forlag er forpliktet til å sette fastpris.

Alternativ 2: Boklov som gir rett til å samarbeide om bokomsetning

Dette alternativet vil mer eller mindre lovfeste av dagens ordning. Gjeldende Bokavtale⁶ binder bare de som velger å være medlem av Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen, samt at enkeltleverandør kan velge å sette fastpris. Forleggerforeningen har i dag i underkant av 100 medlemmer. Bokhandlerforeningens medlemmer har i dag 640 utsalgssteder og står for 90 pst. av omsetningen av bøker. De forlagene som står utenfor Bokavtalen, står som nevnt for om lag 16 pst. av totalomsetningen fra forlag.

I dag er reguleringen av bokbransjen basert på et unntak fra konkurranselovgivningen, slik at bransjens foreninger har adgang til å samarbeide om nærmere angitte handelsbetingelser. Dette alternativet vil gi en boklov som lovfester en adgang for Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen til å inngå samarbeid om konkrete betingelser. I tillegg videreføres en individuell rett til å ha fastpris på nye bøker. Noen hevder at fordelene med at loven ikke gjøres obligatorisk er at forlagene som står utenfor fastprisordningen vil kunne virke disiplinerende på prissettingen.

Mens det kan argumenteres med at en frivillig avtale må være bedre enn en obligatorisk lov for å opprettholde fleksibilitet i bransjen, vil en lovbestemmelse om obligatorisk faste videresalgspriser gi mer forutsigbarhet enn en avtale.

4.6.3 Fastprisens lengde

Oslo Economics har stilt spørsmål ved fastprisperiodens lengde og påpekt at noen særlig ressurskrevende utgivelser kan kreve en lengre fastprisperiode. Konkurransetilsynet har pekt på at det er uheldig at fastprisens varighet er låst til en og samme dato for alle utgivelser, idet dette innebærer at bransjen kan koordinere seg i utsalgsstrategi. I andre boklover i Europa har hver utgivelse sin egen fastprisperiode.

Det er nye bøker som skal ha en fastpris. I praksis identifiseres i dag nye utgaver ved et nytt ISBN-nummer. Det har tidligere vært anført (Konkurransetilsynets høringsuttalelse av 15. oktober 2010) at det skal svært lite til for at en bok får en ny ISBN-kode. I noen tilfeller kan et nytt omslag være nok, noe som innebærer at mindre justeringer av bøker kan gi rett til ny fastprisperiode. I tråd med dette mener noen at det må understrekes at ny fastprisperiode kun kan avtales for reelle nyutgivelser, det vil si nye bøker eller bøker som gis ut på nytt dersom innholdet i boken er vesentlig endret. Konkurransetilsynet skriver om dette i sin høringsuttalelse følgende:

Etter Konkurransetilsynets oppfatning kan det være hensiktsmessig å foreta en nærmere konkretisering i merknadene av hva som ligger i vilkåret om at innholdet må være "vesentlig endret". Som nevnt gir fastprisperiodens lengde uttrykk for en balanse mellom antatte kulturpolitiske virkninger og konkurransepolitiske hensyn. Retningsgivende for vurderingen av om innholdet anses "vesentlig endret" vil derfor være om endringen gir leseren noe kvalitativt nytt sammenlignet med den forrige utgaven. Som en ikke-uttømmende eksemplifisering kan det som ovenfor vises til at følgende endringer ikke er tilstrekkelig til å oppfylle vilkåret om en vesentlig endring av innholdet: nytt trykkeår, ny pris, rettelser av stavfeil, nytt omslag, ny papirkvalitet, nytt forord og et svært begrenset omfang av ny tekst.

⁶ Bokavtalen inngått av Den norske Forleggerforening og Bokhandlerforeningen 5. juni 2009.

Konkurransetilsynet har imidlertid tidligere omtalt at versjonsprising ikke nødvendigvis er problematisk i et konkurransemessig perspektiv, i sin rapport *Bokbransjen og § 10* (2009). Der skriver de følgende:

Selv om prisskumming, på samme måte som andre former for prisdiskriminering, forutsetter en viss markedsrett, er strategien ikke nødvendigvis problematisk i et konkurransemessig perspektiv. Varian (1997) kaller forretningsstrategien for en *versjonspolitik*. Varian skriver at det kritiske spørsmålet fra et samfunnsperspektiv er om strategien fører til økt produksjon og/eller høyere kvalitet: Prisskumming kan være velferdsforbedrende dersom boken når frem til flere lesere enn om en slik strategi ikke hadde vært fulgt. På den annen side, dersom versjonspolitikken og prisskumming fører til at boken oppnår færre lesere i livsløpet, oppstår et velferdstap.

Høringsspørsmål 6: versjonsprising

Gjeldende forskrift åpner for versjonsprising samtidig som det kun er nye bøker som skal ha fastpris. Departementet ser derfor at det kan være et behov for at bokloven har bestemmelser som avgrenser muligheten til å omgå eller uthule at fastprisordningen kun skal gjelde nye bøker for en avgrenset periode.

Departementet ber om synspunkter på hvordan forskriften bør utformes på dette punktet.

Høringsspørsmål 7: tre alternativer

Departementet ber om høringsinstansenes syn på følgende alternativer:

1. Dagens ordning – fastprisen gjelder i utgivelsesåret og til og med 30. april året etter.
2. Fastprisen gjelder i 12 måneder fra bokens utgivelsesdato.
3. Individuell fastprisperiode etter en konkret vurdering av hver bokutgivelse, men med et tak på hvor lang perioden bør være.

Vi ber også om høringsinstansenes innspill til andre mulige fastprisperioder. Vi ber spesielt om høringsinstansenes vurdering av om en ordning med 12 måneders fastpris vil innebære store administrative kostnader eller andre ulemper sammenliknet med dagens ordning.

4.7 Rabatter til sluttkunde

Bakgrunn

Det er med hjemmel i unntaksforskriften avtalt at alle salgskanaler samme adgang til å gi inntil 12,5 pst. rabatt på fastprisen. Ved salg til bibliotek er det avtalt at det kan gis inntil 20 pst. rabatt.

Lovens utgangspunkt er at alle forlag skal sette bindende utsalgspris på nye bøker. Det vil imidlertid være behov for et rom for å gi rabatt til sluttbruker for å sikre en viss fleksibilitet også i forhandlerleddet.

Alle boklovene i Europa åpner for en allmenn kunderabatt. Denne varierer fra 5 pst. i Frankrike til 20 pst. i Nederland og Italia. Det er gitt anledning til å gi rabatter i

forbindelse med forskjellige arrangementer som omfatter store deler av bransjen, til bibliotek og i forbindelse med undervisningsformål.

Vurdering

Departementet finner gode grunner for å videreføre anledning til å gi sluttkunde rabatter. Rabatter bør kunne gis både ved salg til bibliotek og i forbindelse med kjøp av store kvantum av bøker. I tillegg bør loven legge til rette for en videreføring av det årlige Mammut-salget. Dette er et arrangement der en vesentlig del av bransjen samarbeider om fellesnedsettelse.

Bestemmelser om rabatter til sluttkunde er imidlertid av en slik karakter at departementet mener det er mest hensiktsmessig å fastsette bestemmelser om dette i forskrift. Det er imidlertid naturlig å ta utgangspunkt i gjeldende ordning, der forhandler kan gi rabatt til sluttkunde på inntil 12,5 pst. Adgangen til rabatter bør være lik i alle salgskanaler og uansett publiseringsformat. Videre bør forhandler kunne gi rabatt til bibliotek og i forbindelse med kvantumssalg og årlig fellesnedsettelse. De nærmere vurderingene vil bli fulgt opp i forskriftsarbeidet.

Det har vært anført at lik adgang til rabatter til sluttkunde er en form for koordinering av konkurranseparametre, som i tråd med konklusjonene til Oslo Economics ikke bør inngå som en del av avtaleverket. På denne bakgrunn mener noen at regulering av rabatter til sluttkunde heller ikke bør inngå som en del av bokloven.

Høringsspørsmål 8

Forslag

Departementet foreslår at det skal være adgang til å gi rabatt og at alle kanaler skal ha samme adgang til å gi rabatt. Bestemmelser om generelle rabatter til sluttkunde fastsettes i forskrift.

4.8 Skaffe- og leveringsplikt

Bakgrunn

I gjeldende forskrift er det i § 6 gitt adgang til å samarbeide om en gjensidig skaffe- og leveringsplikt for forlag og bokhandel. I Bokavtalen § 3.1 er slikt samarbeid formalisert.

Vurdering

Et av de litteraturpolitiske målene er at det skal være mulig å opprettholde et nett av velassorterte bokhandler over hele landet. Det hevdes at fastprisordningen bidrar til at dette målet er oppfylt i Norge i dag. Tall fra Bokhandlerforeningen viser at deres medlemmer har 640 utsalgssteder og at 93 pst. av befolkningen har en bokhandel i akseptabel reiseavstand. Utvalget i bokhandlene skal være mangfoldig og leserne skal ha anledning til å velge også annet enn bestselgere. En kombinasjon av skaffe- og leveringsplikt og litteraturabonnementer vil bidra til å oppnå dette. God spredning av en bredde i litteraturen er også viktig for forfatterne. Bøker som ikke er tilgjengelig blir heller ikke solgt. Selv om det i dag er god tilgjengelighet til bøker via nett er det fremdeles viktig at bokhandelen yter den servicen det er å bestille en bok de ikke har på lager. Opp gjennom årene har det vært en nedgang i bokhandlenes lagerplikt og

det som tidligere var gjenkjøpsplikt, altså en plikt for bokhandelen til å erstatte en bok som selges ut, har blitt erstattet med en skaffeplikt.

Det kan oppstå et konkurransemessig problem hvis forlagene kan utnytte markeds- makt til å gi egen bokhandel et konkurransefortrinn i forhold til konkurrerende bokhandlere. Dette kan gjøres ved å gi konkurrentene dårligere innkjøpsvilkår eller nekte å levere produkter slik at kvaliteten til konkurrentene reduseres. Den gjensidige skaffe- og leveringsplikten kan bidra til å avhjelpe en slik utvikling.

Det er likevel ikke naturlig at alle forhandlere av bøker er forpliktet til å skaffe bøker på bestilling. Plikten avgrenses altså til de forhandlerne som har litteraturformidling som sin kjernevirksomhet. Supermarkeder, dagligvarebutikker og kiosker vil altså ikke pålegges slike plikter. Skaffe- og leveringsplikten er en gjensidig ordning. Det innebærer at slike forhandlere heller ikke bør ha de rettighetene som en leveringsplikt gir.

Det er viktig at forpliktelsen ikke blir belastende for bokhandlerleddet. På denne bakgrunn legger departementet opp til å videreføre praksisen med at bestilling på forespørsel fra en kunde skal sendes uten omkostninger for bokhandelen og at det er forlaget som dekker dette. I dag er slike vilkår fastsatt i de felles frakt- og leveringsbestemmelsene som gjelder som et tillegg til Bokavtalen. I dette forslaget til boklov vil en skaffeplikt gjelde alle forhandlere med litteraturformidling som sin kjernevirksomhet, mens felles frakt- og leveringsbestemmelser kun vil gjelde de aktørene som er organisert i Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen og samarbeider om dette. For at alle som er pålagt skaffeplikt skal få bøkene levert kostnadsfritt vil departementet fastsette nærmere bestemmelser om slike vilkår i forskrift.

Høringsspørsmål 9

Forslag

Departementet foreslår at gjeldende ordning der forlagene har plikt til å levere lagerførte bøker til bokhandel, og bokhandlene har plikt til å skaffe bøker på direkte bestilling fra sluttkunde omfatter alle aktører i bransjen. Likevel holdes forhandler som ikke har bokomsetning som sin kjernevirksomhet utenfor ordningen. Mer detaljerte bestemmelser om vilkår for skaffeplikten, blant annet at denne skaffeplikten skal kunne oppfylles kostnadsfritt for forhandleren, vil bli fastsatt i forskrift.

4.9 Litteraturabonnementer

Bakgrunn

Litteraturabonnemementene har vært et grunnleggende element i bokavtalene gjennom en årrekke. Dette er sett på som en del av den kulturelle forpliktelsen bransjen har for å bidra til å sikre bredde og mangfold i utvalget. Abonnementsordningene fungerer slik at bokhandlene forplikter seg til å ta inn ett eksemplar av bestemte bokgrupper, avhengig av om de har bredde-, kultur-, fag-, eller distriktsabonnement. Dette første eksemplaret får de til sterkt rabattert pris, i tillegg til at det gis en viss sortimentsrabatt og rabatt på bøker i andre bokgrupper. Samarbeid om litteraturabonnementer er tillatt

etter forskriften § 5. I Bokavtalen er det fastsatt tre abonnemeter for skjønnlitteratur og sakprosa og ett for fagbøker. Forleggerforeningens medlemsforlag er forpliktet til å tilby bøker i de forskjellige litteraturabonnemeterne.

Vurdering

Litteraturabonnemeter er en sentral del av det som anses som bokbransjens samfunnskontrakt. Abonnemeterne bidrar til et garantert salg for forfatterne, samtidig som salgspotensialet utover disse første eksemplarene øker ved at bøkene er tilgjengelig i bokhandelen. Dessuten sikres lesere over hele landet tilgang til et mangfold av bøker og reelle valgmuligheter. Ved at bokhandlene tegner abonnemeter forplikter de seg til å ta inn et bredt utvalg av bøker heves bokhandelens kvalitet.

Bokhandlere med abonnemeter blir belønnet med høy rabatt av førsteeksemplaret av de bøkene som inngår i abonnemeteret, samt en høy rabatt på førsteeksemplarer som ikke inngår i abonnemeteret. I tillegg er det videreført en ordning der abonnemeterne får en sortimentsrabatt, som beregnes av bokhandelens samlede bruttoinnkjøp av bøker til ordinær pris og ordinære betingelser innenfor bokgruppe sakprosa, skjønnlitteratur, billigbøker og verk. Rabatten for bøkene i abonnemetersordningen fungerer som en økt rabatt på grunnlag av kvaliteten, altså mangfoldet i bokhandelen. På denne måten lønner det seg økonomisk å tilgjengeliggjøre litterær bredde.

Oslo Economics skriver i utredningen følgende om abonnemetersordninger:

I vurderingen av hvilke avtaleordninger som skal tillates i bokbransjen er det derfor viktig at det ikke legges begrensninger på bransjens muligheter til å avtalefeste kollektive mekanismer som abonnemetersordninger og liknende.

Departementet mener det er viktig å videreføre abonnemetersordningene, og at dette bør skje ved at bransjen gis anledning til å samarbeide om slike ordninger tilsvarende dagens ordning. Dette vil sikre den mest fleksible utviklingen av alternative abonnemeter, tilpasset bokhandler av forskjellig størrelse og profil. Lovhjemmelen vil ikke være et påbud om et slikt samarbeid mellom leverandørene, men departementet forutsetter at leverandørene tilbyr litteraturabonnemeter. Det er heller ikke et krav til at forhandlerne tegner abonnemeter. Det må likevel være en målsetting at de forskjellige abonnemeterne skal være så attraktive for bokhandlene at antallet bokhandler som velger å tegne et abonnemeter skal være et betydelig antall. I dag er minstekravet etter Bokavtalen 300 bokhandler.

I litteraturabonnemeterne skal leverandørene tilby identiske innkjøpsrabatter på de bøker som omfattes og for øvrig identiske vilkår til alle bokhandler som tegner samme type abonnemeter. Slikt samarbeid er kun tillatt innenfor rammene av litteraturabonnemeterne.

Som et alternativ høres en fleksibel abonnemetersordning, der det kun åpnes for individuelle abonnemeter mellom et enkelt forlag og en enkelt bokhandel. Det har vært anført at litteraturabonnemeter er et horisontalt samarbeid som kan være svært skadelig og har potensial til å begrense konkurransen i markedet ytterligere. En slik ordning vil kunne sikre fri konkurranse bedre og medføre mindre fare for kartelldannelse.

Høringsspørsmål 10

Alternativ 1

Det åpnes i loven for at forlag kan samarbeide om en abonnementsordning der forhandlere belønnes med høye rabatter på førsteeksemplar og sortimentsrabatt, ved å binde seg til å ta inn et breddesortiment. Det bør etableres flere typer abonnemeter, der målsettingen er at de skal være så attraktive at det er et betydelig antall bokhandler som inngår abonnementsavtaler. Dette er å betrakte som en kulturpolitisk forpliktelse for bokbransjen.

Alternativ 2

Loven gir kun adgang til å inngå litteraturabonnemeter mellom enkeltstående forlag og bokhandler.

4.10 Vilkår for forhandlinger mellom leverandør og forhandler

4.10.1 Ikke-diskrimineringsprinsipp

Bakgrunn

Det har de senere årene vært en økende tendens til konsentrasjon i bokbransjen og til at forlag kjøper bokhandler, bokklubber og distribusjonskanaler (vertikal integrasjon). Vertikal integrasjon kan ha den konsekvens at det blir vanskelig for forlag og bokhandlere som er uavhengige, å få tilgang til distribusjon og bøker til konkurransedyktige betingelser. Slike konkurransemessige problemer kan oppstå hvis vertikalt integrerte aktører på ett ledd i en verdikjede, utnytter markedsmakt til å stenge ute konkurrerende virksomheter på et annet ledd av verdikjeden.

I konkurranseloven § 11 er det et forbud mot misbruk av dominerende stilling, som kan ramme utestengning eller tilgang på dårligere vilkår for forlag som ikke selv eier bokhandler. Etter denne bestemmelsen er det imidlertid lagt til grunn at med markedsandeler under 40 pst. vil dominans normalt være utelukket. Markedsandelene til dagens bokhandlerkjeder er i dag såpass langt under en slik andel at denne bestemmelsen ikke vil komme til anvendelse.

Vurdering

Som en forutsetning for mangfold og bredde – og sunn konkurranse – er det viktig å legge til rette for et marked med både små og mellomstore aktører. Det er viktig å hindre at forleggere ikke gir bedre vilkår til egne bokhandler. Det oppstår et konkurransemessig problem dersom forlagene utnytter markedsmakt ved å gi egen bokhandel et konkurransefortrinn i forhold til konkurrerende bokhandler. Dette kan gjøres ved å gi konkurrentene dårligere innkjøpsvilkår eller nekte å levere produkter slik at kvaliteten til konkurrentene reduseres. En mangfoldig litteratur er avhengig av et mangfold av forlag og utsalgssteder.

Bokloven kan risikere å fremstå som mindre kulturpolitisk effektiv ved en eventuell utvikling mot stadig mer vertikal integrasjon og konsentrasjon i hvert salgssledd, dersom ikke tiltak for å motvirke mulige negative effekter av vertikal integrasjon er en del av loven.

For å sikre at konkurransen i omsetningskanalene skjer på likeverdige vilkår bør det lovfestes et ikke-diskrimineringsprinsipp i bokloven. Det er gode kulturpolitiske og samfunnsøkonomiske argumenter for en slik regulering. Kvaliteten i bokmarkedet som helhet vil reduseres ved at tilgjengeligheten og utvalget blir påvirket. Et prinsipp for likebehandling, gir store og små aktører både på bokhandler- og forleggersiden likere konkurransevilkår enn de ellers ville hatt.

Høringsspørsmål 11

Forslag

Departementet foreslår å lovfeste et ikke-diskrimineringsprinsipp basert på eierskap i bokloven.

4.11 Prinsipp for rabatt til forhandler

Bakgrunn

Det har i en tid pågått en diskusjon i bokbransjen om det bør innføres en avanseregulering i bokmarkedet. Forslaget går ut på å fastsette en maksimal rabatt forlaget kan gi bokhandelen. Målet er å sikre at en forholdsmessig andel av inntektene fra boksalg på denne måten holdes i produksjonsleddet.

Vurdering

Kulturpolitisk sett er det ønskelig at en rimelig andel av overskuddet fra boksalg disponeres til å krysssubsidiere investeringen i smalere titler og debutanter i produksjonsleddet. Rabatt- og avanseregulering gir de små og mellomstore forlagene forutsigbarhet og hensikten er å sikre mangfold på utgiversiden. Fastprisen er kulturpolitisk begrunnet og da må man også sikre at marginen fra denne ordningen tilflyter de som produserer kulturen, altså forfatterne som skriver bøkene og forlagene som redigerer og gir dem ut. I en situasjon med økende kjedemakt vil det kunne være en risiko for at marginen fra prisreguleringen mot sluttbruker overføres salgsleddet i form av økte innkjøpsrabatter.

På den annen side mener departementet imidlertid også at det er viktig at konkurranse og et reelt forhandlingsrom opprettholdes for å sikre et vitalt marked. Detaljregulering av innkjøpsbetingelser vil kunne føre til at incentiver og motivasjon til fornyelse og innovasjon svekkes. Økonomisk teori⁷ viser at bokhandelens margin er avgjørende for utviklingen av kvalitet i den salgsfremmende virksomheten i bokhandelen.

Argumentasjonen er at jo høyere fortjenesten er per bok, jo mer attraktivt er det for bokhandelen å forsøke å få solgt flest mulig eksemplarer. Gode marginer gir altså incentiver til å øke salget av bøker og utvikle gode formidlingsarenaer. Videre er det en fare for at begrensning i bokhandelens marginer kan medføre økte priser til forbrukerne, da tapte effektiviseringsgevinster ved frie forhandlinger vil kunne resultere i økte kostnader som må dekkes inn på andre måter. Til sist kan det også være en konsekvens av regulerte innkjøpsbetingelser at salgsleddet blir ytterligere konsentrert. Effektiviseringsgevinster vil kunne søkes i andre stordriftsfordeler.

⁷ Øystein Foros og Hans Jarle Kind (2012) *Fastpris på bøker: Bransjeomfattende eller frivillig?*

Avanseregulering er per i dag gjennomført i noen andre bransjer, men en omfattende regulering på 70 og 80 tallet er i stor grad avvirket. Konkurransemyndighetens erfaring er at da de virker mot markedskreftene vil aktørene bruke betydelig ressurser på å bryte eller omgå dem, noe som innebærer at det vil være behov for kontroll og vedlikehold av regelverket. Faren er at det stadig blir mer detaljerte bestemmelser, og det vil mest sannsynlig være et press mot størrelsen på avansen. På den annen side kan det argumenteres for at en avanseregulering ikke i seg selv vil gi forlagene incentiver til å tilby et bredere utvalg av boktitler. En avanseregulering som flytter overskudd fra bokhandlene til forlagene uten motytelse hevdes dermed å være en gave til eierne av forlagene. De samme viser til Oslo Economics utredning som understreker at koordinering av konkurranseparametre, blant annet valg av prismodell som en avanseregulering vil være, ikke bør inngå som en del av avtaleverket. Horisontale avtaler kan innebære en form for samhandling som øker faren for eksplisitt eller implisitt prissamarbeid mellom forlag, og at slike avtaler kan føre til kartelldannelser og potensielt store velferdstap.

På denne bakgrunn har departementet funnet det riktig å høre tre alternative fremgangsmåter med hensyn til å regulere avansen mellom forlag og bokhandel.

Hørings spørsmål 12: tre alternativer

Alternativ 1

Avanseregulering ved å fastsette et tak for rabattnivået mellom forlag og bokhandel knyttet til titler som er bundet av fastpris, med tillegg for kostnader knyttet til spesifiserte utgifter til formidling og fremme av en utgivelse. Innenfor taket på rabatten har forlag og bokhandel individuell forhandlingsfrihet med sikte på å finne gode løsninger og ulike strukturer for innkjøpsrabatt innenfor de forskjellige utgivelsesområdene og utgivelsesformatene ut fra utgivelsens forutsetninger. Innkjøpsrabatter som kun er motivert ut fra detaljistikjedens størrelse må unngås. I tillegg til den avtalte rabatten skal det være tillat å inngå individuelle avtaler om markedssamarbeid, så lenge de inneholder gjensidige tiltak som er formålsoverordnet og målbare, knyttet til utvalgte enkeltutgivelser eller spesifikke kampanjer. For å oppnå den maksimale rabattsatsen bør det forutsettes at bokhandelen yter noe ekstra med hensyn til formidlingen av utgivelsen, som for eksempel god eksponering, lav returrett og bestillingsrutiner som er effektivitetsfremmende.

I dette alternativet foreslår departementet å sette et tak for rabatten til 50 pst. av utsalgspris. Satsen bør fastsettes i forskrift for å sikre at den kan justeres forholdsvis enkelt dersom utviklingen i bransjen skulle tilsi det. Forhandlingene mellom bokhandlere og forlag skal ellers foregå på alminnelige, kommersielle vilkår. Taket på rabatten skal ikke føre til noen begrensninger i friheten aktørene har til å inngå avtaler seg imellom. Fastsettelsen av de enkelte utgivelsenes utsalgspris skal ikke være en del av forhandlingene. Departementet vil følge utviklingen i bransjen og vurdere balansen mellom forlagenes behov for stabil økonomi til satsing på smale titler og bokhandlenes behov for å utvikle bokhandelen. Dersom endringer i inntjening over tid, endrede markedsforhold, digital utvikling eller andre forhold reiser et behov, vil nivået kunne endres i forskriften. I hvilken grad forlag og bokhandlere bidrar til de kulturpolitiske målsettingene vil kunne dokumenteres, både med omfang av litteraturabonnementene

og den årlige bransjestatistikken som viser produksjon og omsetning knyttet til de forskjellige bokgruppene.

Etableringen av en nemnd som gir rådgivende uttalelser skal bidra til å sikre at loven følges (omtalt i punkt 4.13). Nemnda vil fungere slik at dersom en aktør mener at et konkret avtaleforhold ikke er i tråd med lovens bestemmelser, kan en rådgivende uttalelse innhentes i saken av et uavhengig organ. Departementet mener at etablering av et tilsynsorgan med håndhevingsregler og eventuelle sanksjoner i dagens marked vil være en unødvendig byråkratisering og ha uforholdsmessige økonomiske og administrative konsekvenser. Departementet vil kunne gjøre endringer med hensyn til håndheving av regelverket dersom det skulle vise seg en omfattende omgåelse av bestemmelsene.

Alternativ 2

Som alternativ 2 legger departementet frem en modell basert på de tyske og franske boklovene der høye innkjøpsrabatter skal gjenspeile en gjenytelse fra bokhandleren som fremmer breddetilbud og litteraturformidling til sluttkunde. Rabattene skal altså ikke kunne baseres utelukkende på omsetningsvolum, og gjenytelser som bidrar til de kulturpolitiske målsettingene skal gi bedre uttelling i forhandlinger om avtalevilkår. En grunnrabatt kan ikke økes først og fremst ut fra innkjøpt volum, men ut fra hvilket tilbud bokhandelen gir sine kunder i form av utvalg og formidling. Dette bidrar til forhandlernes mulighet til å konkurrere om å gi kundene et best mulig tilbud.

Som motytelse til å gi høy rabatt skal forlaget kunne kreve at bokhandelen iverksetter markedsførings-/formidlingstiltak. På den måte sikres små forlag at de får god eksponering/markedsføringstiltak tilbake for å måtte akseptere høy rabatt til bokhandelen.

Effekten av en slik rabattregulering vil være at dersom en stor del av bokkrona går til bokhandelen så må disse sette i verk formidlingstiltak for alle titler de har høy rabatt på, og dermed for et bredere sortiment enn de ellers måtte gjort.

Eksempler på markedsførings-/formidlingstiltak kan være avtale om at boken med høy rabatt får:

- relativt god eksponering i bokhandelen; i utstillingsvindu, i butikklokalet etc.
- reklamekampanjer, avisannonser etc.
- formidling gjennom forfattertreff, boksigneringsarrangementer etc.

På denne måten reguleres ikke forhandlingene mellom leverandør og salgsledd, men det legges føringer for hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for avtalene som inngås.

Alternativ 3

Noen hevder at små forlag vil ha flere alternative bokhandler og andre salgskanaler å levere til dersom en kjede nekter å kjøpe en bok til en akseptabel pris. Dersom en eller alle kjeder opptrer på tilsvarende måte, kan det foreligge en leveringsnektelse/kollektiv leveringsnektelse som er forbudt etter konkurranseloven. Det kan videre argumenteres for at avansen som aksepteres er økonomisk godt begrunnet.

Konkurransemyndighetenes erfaring med pris og avansereguleringer er at aktørene

bruker betydelig ressurser på å bryte eller omgå dem. Det innebærer behov for kontroll og vedlikehold av regelverket. For å tette hull i reguleringen vil det kunne bli behov for stadig mer detaljerte bestemmelser. I bokbransjen der det vil være motstridende interesser mellom forlag og bokhandlere vil det mest sannsynlig være et press mot størrelsen på avansen og derfor krevende å opprettholde en slik regulering over tid. På denne bakgrunn høres et alternativ der bokloven ikke gis bestemmelser om avanseregulering.

4.12 Samarbeid om frakt- og leveringsbetingelser

I henhold til forskriften § 7 kan det samarbeides om standardbetingelser for betaling, frakt og levering. Slike betingelser gjelder som vedlegg til Bokavtalen.

Fellesbestemmelser for frakt, betaling og levering av bøker ligger til grunn for et smidig samarbeid om abonnementsordningene og skaffe- og leveringsplikten. I dette avtaleverket inngår bestemmelser om returrett og bestillingsrutiner som tilrettelegger for optimalisert logistikk. Hensikten er å holde forlagenes og bokhandlenes omkostninger til slik logistikk nede. Departementet har ikke fanget opp noen signaler om at denne ordningen ikke bør videreføres.

Høringsspørsmål 13

Forslag

Departementet foreslår at hjemmel for samarbeid om frakt- og leveringsbestemmelser videreføres.

4.13 Rådgivende nemnd

Gjeldende Bokavtale binder som tidligere nevnt kun medlemmene i Forleggerforeringen og Bokhandlerforeningen. Som en sikkerhet for at avtalen følges lojalt er det i Bokavtalen etablert en lojalitets- og informasjonsplikt, samt et Bransjeråd som årlig vurderer avtalens virkninger, jf. Bokavtalen §§ 5.1 og 5.3.

Bokloven vil regulere forholdet mellom private avtaleparter. Eventuelle lovbrudd egner seg dermed best for håndheving ved domstolene. Fastprisordningen så langt har vært et privatrettslig anliggende og departementet ser ikke behov for å innføre et apparat for tilsyn, med sanksjoner og håndhevingsbestemmelser på det nåværende tidspunkt. Kulturdepartementet vil administrere loven og følge med på praktiseringen av den. Dersom det skulle vise seg et behov for å etablere et tilsynsapparat vil departementet kunne komme tilbake med endringer av loven. Bransjeorganisasjonene vil måtte gjennomføre statistiske undersøkelser slik at bokbransjen blir så transparent som mulig og man kan følge med den kulturpolitiske måloppnåelsen.

Prinsippene i loven skal i mange tilfeller beskytte de små aktørene i bransjen. For å bidra til overholdelse av loven, og da særlig bestemmelsene om ikke-diskriminering og avanseregulering vil det være tjenlig å etablere et organ der det er lav terskel for å få råd i en tvist om loven er fulgt. Departementet foreslår å etablere en nemnd som gir rådgivende uttalelse i en sak. Etableringen av en slik nemnd skal bidra til å sikre at loven følges. Dersom en aktør mener at et konkret avtaleforhold ikke er i tråd med lovens bestemmelser, kan en rådgivende uttalelse innhentes i saken av et uavhengig

organ. Nemnda skal arbeide raskt og effektivt, slik at partene kan legge nemndas råd til grunn i en konkret avtaleinngåelse.

Kulturdepartementet oppnevner en egen nemnd bestående av tre medlemmer, der Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen foreslår en representant hver og en jurist oppnevnes som leder. I utgangspunktet er det ikke grunn til å anta at nemnda vil få en særlig omfattende saksmengde. Nærmere bestemmelser om nemnda fastsettes i forskrift.

Høringssspørsmål 14

Forslag

Departementet foreslår å etablere en egen rådgivende nemnd for tvisteløsning ved avtaleinngåelse mellom leverandør og forhandler.

5. FORHOLDET TIL KONKURRANSELOVEN

Konkurranseloven⁸ har som formål å fremme konkurranse for å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, jf. konkurranseloven § 1. Det skal særlig tas hensyn til forbrukernes interesser.

Konkurranseloven inneholder forbud mot samarbeid mellom foretak som begrenser konkurransen i § 10, og forbud mot at foretak misbruker sin dominerende stilling i § 11. Foretak har plikt til å melde fusjoner og oppkjøp til Konkurransetilsynet i kap. 4. Ved brudd på konkurranseloven kan flere ulike sanksjoner benyttes, jf. konkurranseloven kap. 7.

Etter konkurranseloven § 10 er enhver avtale mellom foretak, beslutning truffet av sammenslutninger av foretak og samordnet opptreden, som har til formål eller virkning å hindre, innskrenke eller vri konkurransen forbudt. Eksempler på dette er avtaler om fastsettelse av priser, begrensnings av produksjon, deling av markedet eller tildeling av kunder, altså horisontale avtaler (i bokmarkedet avtaler mellom forlag eller mellom bokhandler). Forbudet vil også gjelde vertikale avtaler (i bokmarkedet avtaler mellom forlag og bokhandel). For å bli rammet av forbudet må avtalen påvirke konkurransen i den grad at man kan forvente negative virkninger på markedet med hensyn til priser, produksjon, nyskaping eller kvaliteten på varene eller tjenestene.

I dette høringsnotatet argumenteres det for kultur- og språkpolitiske mål gjør det formålstjenlig å videreføre særbestemmelser som i noen grad tillater begrensnings av konkurransen i bokmarkedet. Vedlagte forslag til boklov innebærer på denne bakgrunn at bokbransjen kan samarbeide på angitte områder til tross for konkurranseloven § 10. Etter det såkalte *lex specialis*-prinsippet går boklovens bestemmelser, så langt de rekker, foran de generelle bestemmelsene i konkurranseloven. Rekkevidden av bestemmelsene vil måtte avgjøres konkret i det enkelte tilfellet.

Det er også verdt å nevne at konkurranselovens kap. 4 om kontroll med foretakssammenslutninger fremdeles vil omfatte bokbransjen. Det vil si at foretak skal melde

⁸ Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger

foretakssammenslutninger, som for eksempel fusjoner og oppkjøp til Konkurransetilsynet, og tilsynet vil vurdere eventuelle konkurransebegrensende virkninger av dette.

6. EIERSKAPSBEGRENSNINGER

Bakgrunn

Flere har tatt til orde for at den økende integrasjonen i bokbransjen, der samme konsern har store eierandeler både blant forlagene, i distribusjon og bokhandel vil kunne være en fare for de litteraturpolitiske målsettingene, samt demokrati og ytringsfrihet. Det har vært etterlyst en vurdering av om forlag burde ha samme type eierskapsbegrensninger som man har for medieeierskap.

Vurdering

Sammenhengen mellom ytringsfrihet og medieeierskap har alltid vært grunnleggende i norsk mediepolitikk. Dette fremgår også av forarbeidene⁹ til medieeierskapsloven¹⁰. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens artikkel 10 om ytringsfrihet har blitt fortolket slik at det er en offentlig oppgave å fremme mediemangfold. Dette var også utgangspunktet i Ytringsfrihetskommisjonens rapport¹¹ og Medieeierskapsutredningen¹² som ble lagt frem i april 2012.

I forarbeidene til lov om medieeierskap er det lagt vekt på at regulering av eierskap er inngripende og derfor bare bør innføres dersom klare og tungtveiende samfunnsinteresser tilsier det. Regulering av horisontal konsentrasjon (i produksjonsleddet) er basert på at dominerende eierposisjoner i mediemarkedet gir en potensiell påvirkningskraft over opinionen som, om den blir misbrukt, kan bidra til å undergrave de demokratiske beslutningsprosessene i samfunnet. Ved en eventuell overføring til bokbransjen er det viktig å understreke at eierskapsbegrensninger med denne begrunnelsen ikke vil gjelde vertikal integrasjon, altså forlags eierskap av bokhandel, men kun forlags oppkjøp av andre forlag.

I medieeierskapsloven er det to kumulative vilkår for når det kan gripes inn mot erverv i dagspresse og kringkasting. For det første må den som erverver, alene eller i samarbeid med andre, ha eller få en betydelig eierstilling i mediemarkedet nasjonalt eller regionalt. Dessuten må eierposisjonen være i strid med lovens formål, som altså er å bidra til å fremme ytringsfrihet og mediemangfold.

Ytringsfrihetskommisjonen understreker det infrastrukturkrav som er grunnleggende for ytringsfriheten. Kommisjonen peker hvor viktig hele det brede institusjonelle arrangementet er for ytringsfriheten. Dette favner blant annet forlagene, i tillegg til skolevesen, bibliotek, universiteter, mediene, momssystemet, økonomiske støtteordninger etc. I følge kommisjonen er det mest påtrengende problem i dag den økende eierkonsentrasjon i de dominerende medier. Det gjelder så vel for dagsavisene som for

⁹ Ot.prp. nr. 81 (2003-2004) Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 53 om tilsyn med erverv i dagspresse og kringkasting

¹⁰ Lov 16. juni 1997 om eierskap i medier

¹¹ NOU 1999:27 Ytringsfrihet bør finne sted

¹² Overlevert til Kulturdepartementet i april 2012

forlagene. Eierkonsentrasjonen kan true mangfoldet og uavhengigheten dels ved direkte påvirkning og dels indirekte gjennom krav til avkastning.

Oslo Economics konkluderer med at dagens bokmarked er lite konsentrert og forholdene ligger til rette for konkurranse. Konklusjonen trekkes etter en beregning av bokmarkedets konsentrasjon med Herfindahl-Hirschman-indeksen. I forlagsbransjen er det tre dominerende forlag: Cappelen Damm (20,6 pst.), Gyldendal (16,5 pst. og Aschehoug (12,7 pst.). Institutt for medier og kommunikasjon gjorde i 2010/2011 en undersøkelse av forlagssituasjonen i Norge¹³. Den viste at talt ut fra ISBN-nummer (der utgivere har sitt eget nummer), var det 13 000 separate utgivere i Norge. Rundt 130 av disse hadde gitt ut mellom 10 og 50 titler. Denne oversikten viser at det er et godt stykke igjen til dagens eierskapskonsentrasjon nærmer seg grensen i medieeierskapsloven på 33 pst. av markedet.

Departementet legger til grunn at det skal være et klart behov for å sikre tungtveiende samfunnsinteresser for å innføre eierskapsbegrensninger i særskilte sektorer. Samfunnsinteressene er tungtveiende nok, men det er departementets oppfatning at en slik regulering av bokbransjen ikke er påkrevet i dag. Det er imidlertid grunn til å følge utviklingen i konsentrasjonen, for eventuelt på et senere tidspunkt vurdere å innføre slike begrensninger. Da Konkurransetilsynet fremdeles vil overvåke at konkurranse opprettholdes ved eventuelle fusjoner og oppkjøp, er departementet av den oppfatning at det ikke vil være nødvendig å innføre særskilte eierskapsbegrensninger for bokbransjen.

Høringsspørsmål 15

Forslag

Departementet foreslår ikke å innføre eierskapsbegrensninger i forbindelse med dette lovarbeidet.

7. FORHOLDET TIL EØS-AVTALEN

EØS-avtalens bærende prinsipp er å legge til rette for fri flyt av varer og tjenester innenfor EØS-området. All regulering som legger begrensninger eller påvirker samhandelen med EØS-land vil måtte vurderes i et EØS-rettslig perspektiv. Vurderingen vil måtte gjøres konkret ut fra de to alternativene som foreslås:

Boklov med obligatorisk fastpris

Obligatorisk fastpris vil være å anse som et statlig tiltak og det er reglene om fri bevegelse som må vurderes om kommer til anvendelse. Fastprisordningen kan ha en side mot det frie varebytte og reglene om etableringsretten. Når det gjelder fri bevegelse er det en forutsetning at det foreligger et grensekryssende element, altså at samhandelen er påvirket. Målet med endringene er å sikre at bokloven kun gjelder i rent interne situasjoner, slik at det ikke foreligger et grensekryssende element og EØS-avtalens regler om det frie varebyttet ikke kommer til anvendelse.

Forslag til formulering av lovens virkeområde i § 2 første ledd:

§ 2 Lovens virkeområde

¹³ Utført for NFF

Loven gjelder omsetning av bøker utgitt av norsk forlag for salg ved norsk forhandler. Loven gjelder likevel ikke salg til sluttbruker i annen stat i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet. Loven gjelder uansett publiseringsformat.

Det er to kumulative vilkår at både leverandør og forhandler skal være norske. Med dette menes at leverandør og forhandler skal være etablert i Norge. Situasjoner der forlag eller forhandler er etablert i annen EØS-stat vil ikke omfattes av loven. Situasjoner der sluttbruker er bosatt eller oppholder seg i annen EØS-stat vil heller ikke omfattes av loven. På tross av at det skal lite til for at samhandelskriteriet er oppfylt mener departementet at lovutkastet er i tråd med EØS-retten for så vidt gjelder det frie varebyttet.

Da fastprisordningen vil ramme bøker som selges i Norge og ut av Norge ulikt vil situasjonen kunne bli berørt av EØS-avtalens artikkel 12 forbud mot eksportrestriksjoner. Artikkel 12 er forstått som et diskrimineringsforbud, både formelt og reelt. Bestemmelsen rammer situasjoner der eksport av varer diskrimineres i forhold til salg internt i Norge. I denne situasjonen vil eksport være positivt diskriminert, altså ha en mindre restriktiv stilling enn ved salg i Norge. Det kan dermed legges til grunn at artikkel 12 ikke er til hinder for en slik formulering av virkeområdet.

Det kan videre reises spørsmål om en fastprisordning også har en side mot reglene om etableringsretten, der en restriksjon skal være forholdsmessig og begrunnet i tvingende allmenne hensyn. Det er imidlertid usikkert om dette er av praktisk betydning i bokbransjen. Det har ikke vært reist noen saker om dette spørsmålet knyttet til fastprisordninger i Europa. I lovforarbeidene bør dette spørsmålet likevel kommenteres. Etter departementets syn er fastprisordningen både egnet og nødvendig for å oppnå de kulturpolitiske målene med ordningen, og således i tråd med EØS-retten når det gjelder etableringsretten.

Boklov med rett til samarbeid om bokomsetning

En boklov med rett til samarbeid om bokomsetning vil kunne rammes av artikkel 53 om konkurransebegrensende samarbeid. Et vertikalt samarbeid der forlaget fastsetter bindende videresalgspris vil være et slikt samarbeid. Det er imidlertid en forutsetning at samhandelen EØS-statene må påvirkes på en merkbar måte. Det må gjøres en konkret vurdering av hvordan samhandelen er påvirket. På den ene side er det redegjort ovenfor at lovbestemmelsen er formulert slik at det skal være klart at loven kommer til anvendelse kun på rent interne situasjoner i Norge. Et annet moment er det språklige, som i tillegg gjør at det skal en del til for at samhandelen er merkbart berørt. De fleste rettsprosesser vedrørende nasjonale fastprisregler knytter seg til land med et marked for tysk og fransk litteratur. EU-kommisjonen vurderte i to saker^[1] i 2002 fastprisordningen i medhold av den tyske bokloven opp mot EØS-konkurranseloven. Kommisjonen kom her til at ordningen ikke påvirket samhandelen, betinget av tilsagn fra aktørene om konkrete forpliktelser som hindrer at samarbeidet påvirker salg over landegrensene. Sakene kan gi en veiledning i vurderingen av det norske utkastet til boklov og alternativet som gir anledning til samarbeid om fastpris. Det må dessuten kunne legges til grunn at de potensielle virkningene på samhandelen er større for tyske

^[1] COMP/C-2/34.657 og COMP/C-2/37.906

bøker, gitt at tysk er et større språkområde enn Tysklands grenser og at tyske bøker må antas å ha et vesentlig større salgspotensial enn det som er tilfellet for norske bøker. I Norge vil et nasjonalt fastprissystem uansett ha få grenseoverskridende konsekvenser, fordi bøker på norsk har liten kommersiell interesse for utenlandske forlag, og fordi norskproduserte bøker på norsk i liten grad er salgbare utenfor Norge. Siden kommisjonens vurdering i 2002 har det skjedd en utvikling med hensyn til utbredelse av digitale distribusjonsplattformer og netthandel med bøker. På tross av en mye enklere tilgang til norske bøker vil det likevel kun være et lite antall norske bøker som selges til utlandet.

Departementet legger etter dette til grunn at samhandelen ikke er påvirket i merkbar grad og at lovutkastet er i tråd med EØS-retten på dette punkt.

8. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Forslaget om å etablere en boklov bygger tar utgangspunkt i en videreføring av de ordningene som det er gitt adgang til i gjeldende unntaksforskrift og som er fulgt opp i gjeldende Bokavtale. Det høres flere alternativer for faste videresalgsspriser på nye bøker. For det første et alternativ der det blir en obligatorisk plikt for forlagene til å fastsette utsalgsprisen til sluttbruker. Det vil være noen økonomiske og administrative konsekvenser av at fastprisen gjøres obligatorisk, da forlag og bokhandler som i dag står utenfor Bokavtalen vil pålegges å fastsette bindende videresalgsspriser og være forpliktet til å følge prinsippene i skaffe- og leveringspliktene. Forlag som i dag står utenfor Bokavtalen står for om lag 16 pst. av totalomsetningen av bøker. Det er i tillegg flere av disse forlagene som allerede i dag følger prinsippene i Bokavtalen, eller det er utgivere av bare en bok. Tatt i betraktning at bare om lag 12 pst. av titlene i en bokhandel er underlagt fastpris, blir virkningene av at bokloven er obligatorisk relativt liten. For forbrukerne vil også endringene ved overgang fra forskriftsunntak til boklov være forsvinnende små.

For det andre høres et alternativ der det gis adgang til å samarbeide om fastpris, altså en videreføring av gjeldende ordning. De administrative og økonomiske konsekvensene av dette blir små. Da det foreslås en privatrettslig lov, som fordrer at konflikter prøves ved domstolene vil det kunne innebære noe økt belastning ved domstolene.

Når det gjelder avanseregulering, som er et nytt tiltak i forhold til gjeldende regime, er ikke dette noe som i første rekke vil gi virkninger overfor forbrukerne. Dette vil heller ikke medføre store konsekvenser for verken bokhandel eller forlag i dag. Reguleringen skal sikre at rabattnivået ikke forskyves i urimelig grad fra produksjonsleddet til forhandlerleddet.

Departementet foreslår å etablere en tvisteløsningsnemnd, bestående av tre personer oppnevnt av Kulturdepartementet. Det vil måtte påregnes utgifter til vederlag til nemndas medlemmer. Vederlagskostnadene vil avhenge av hvilken arbeidsbyrde som vil oppstå for nemnden, men det er ikke grunn til å anta at arbeidsmengden vil bli særlig omfattende. Merutgifter ved opprettelse av en egen nemnd vil dekkes under Kulturdepartementets gjeldende budsjetttrammer.

9. LOVFORSLAG

Lov om omsetning av bøker (bokloven)

§ 1 Formål

Formålet med denne lov er å legge til rette for bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur, samt god tilgjengelighet over hele landet. Særlig viktig er det å ivareta forfatteren og leseren. Loven skal bidra til å fremme kultur og kunnskapsformidling og styrke norsk språk og skriftkultur.

§ 2 Lovens virkeområde

Loven gjelder omsetning av bøker utgitt av norsk forlag for salg ved norsk forhandler. Loven gjelder likevel ikke salg til sluttbruker i annen stat i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet. Loven gjelder uansett publiseringsformat. *Eller:* Loven gjelder kun bøker i papirformat.

Skjønnlitteratur og sakprosa, samt fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning er omfattet.

Loven omfatter ikke omsetning av brukte bøker, skolebøker til grunnskolen og videregående skole.

§ 3 Geografisk virkeområde

Kongen kan fastsette i forskrift om loven også skal gjelde for Svalbard.

§ 4 Definisjoner

Med uttrykket

- a) «leverandør» skal forstås virksomhet som utgir bøker.
- b) «forhandler» skal forstås virksomhet som selger bøker til sluttkunde.
- c) «bibliotek» skal forstås skolebibliotek og bibliotek som driver ordinært utlån med allmenn og åpen publikumsadgang.
- d) «bokklubb» skal forstås virksomhet som periodisk distribuerer bøker etter løpende opsjonsavtale med sluttkunder som har medlemskap i klubben.

§ 5 Standardkontrakt for forfatter og oversetter

Leverandører, forfattere og oversettere kan samarbeide om standardkontrakter som inneholder bestemmelser om royaltysatser for forfattere og provisjonssatser for deres agenter, samt oversetterhonorar.

§ 6 Prissetting på bøker til sluttbruker

Leverandør skal sette fast videresalgspris på bøker leverandøren utgir. *Eller:* Leverandør kan sette fast videresalgspris på bøker leverandøren utgir og det kan samarbeides om avtaler som forplikter den enkelte leverandør til å sette slik fast videresalgspris.

Fast videresalgspris etter første ledd skal settes for alle utgaver og formater av boken. Den faste videresalgsprisen skal gjelde i utgivelsesåret og frem til 1. mai året etter. *Eller:* Den faste videresalgssprisen skal gjelde i 12 måneder fra utgivelsesdato.

Kongen gir i forskrift nærmere bestemmelser om vilkår og størrelse på rabatter til sluttkunde, særlige ordninger for bokklubber, samt periode for fast utsalgspris for særlig ressurskrevende utgivelser og hva som regnes for reelle nyutgivelser.

§ 7 Skaffe- og leveringsplikt

Forhandler, som har formidling av litteratur som kjernevirksomhet, har plikt til å skaffe bøker som lagerføres av leverandør, på konkret forespørsel fra sluttkunde.

Leverandør har plikt til å levere bøker som lagerføres, på bestilling fra forhandler.

Kongen gir i forskrift nærmere bestemmelser om vilkår for forhandlernes skaffeplikt og leverandørens leveringsplikt.

§ 8 Litteraturabonnement

Leverandører kan samarbeide om å tilby forhandlere forskjellige typer litteraturabonnement, til samme rabattsats og for øvrig med identiske vilkår til alle forhandlere som tegner samme type abonnement. *Eller:* Leverandører kan inngå abonnementsavtale med enkeltstående forhandler.

Kongen gir i forskrift nærmere bestemmelser om litteraturabonnementene.

§ 9 Frakt- og leveringsbetingelser

Leverandører og forhandlere kan samarbeide om standardbetingelser for betaling, frakt og levering.

§ 10 Vilkår for forhandlinger mellom leverandør og forhandler

Leverandør kan ikke gi forhandler rabatt på bakgrunn av eierskap.

Alternativ 1

Det settes en maksimal sats for innkjøpsrabatt fra leverandør til forhandler. Dette er ikke til hinder for at forhandler og leverandør kan inngå individuelle avtaler om markedssamarbeid der gjensidige tiltak er formålsorientert og målbare.

Kongen gir i forskrift en maksimal sats for innkjøpsrabatt fra leverandør til forhandler og nærmere bestemmelser om særskilte ytelser som kan være grunnlag for ekstrakostnader.

Alternativ 2

Ved forhandling om rabatt fra leverandør til forhandler, skal forhandlerens ytelser når det gjelder innsats for formidling av et mangfold av bøker, gi større rabatt enn omsetningsvolum eller eierskap.

§ 11 Nemnd

Det kan klages på overtredelse av lovens bestemmelser til særskilt nemnd. Nemnda gir en rådgivende uttalelse i saken.

Kongen gir i forskrift nærmere bestemmelser om saksbehandling og sammensetning av nemnda.

§12 Ikraftsetting

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.