



Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Steinar Undrum
Postboks 8004
0030 Oslo

Deres ref.: 200600203
-/KKI

Vår ref.: 2006/879 - 2
MAB KAAS 437.0

Saksbeh.: Katrine Askildsen

Dato: 08. mai 2006

■ Høring - eventuell tillatelse til samarbeid om faste videresalgspriser for fagbøker og lærebøker på norsk for høyere utdanning

Konkurransetilsynet viser til høring publisert på Fornyingsdepartementets hjemmesider, der Konkurransetilsynet er oppført som høringsinstans.

1. Bakgrunn

Salg av bøker i Norge har i mange år vært regulert gjennom avtaler mellom bransjeorganisasjonene. Avtalene har opp gjennom årene hatt unntak fra konkurranselovgivningen. Bransjeavtalen fra 1998 hadde dispensasjon fra konkurranseloven av 11. juni 1993. Dispensasjonen utløp 31. desember 2004.

I kgl. res. av 17. desember 2004 ble partene i bransjeavtalen for omsetning av bøker gitt adgang til å forlenge og praktisere avtalen frem til 1. mai 2005. Videre ble det i samme resolusjon gitt adgang til å videreføre fastprisordningen for skolebøker og for fagbøker til høyere utdanning. For bøker til høyere utdanning skulle overgangsordningen ta slutt 31. desember 2005.

I brev av 1. november 2005 til statsrådene Trond Giske og Heidi Grande Røys ble regjeringen anmodet av aktører i bokbransjen om å gjøre om kgl. res. av 17. desember 2004 angjeldende innføringen av fri prisfastsettelse på fag- og lærebøker til høyere utdanning og profesjonsbøker fra 1. januar 2006. Bokbransjens argumenter var i hovedsak knyttet til kultur- og språkpolitiske mål, samt etterspørselsstruktur og risiko ved salg av slike bøker.

I kgl. res. av 21. desember 2005 ble det vedtatt å forlenge ordningen med fastpris for profesjonsbøker og bøker til høyere utdanning frem til 1. juli 2006 for å gi tid til å vurdere innspillet, samt høring av eventuelle unntaksforskrifter.

2. Høringen

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

De overordnede språklige-, kulturelle- og kunnskapspolitiske mål som ønskes ivarettatt er todelt:

- Sikre studenter god tilgang til relevant faglitteratur til en rimelig pris
- Bidra til styrking og utvikling av norsk fagspråk

Høringen tar for seg de ulike tiltak som skal kunne fremme disse målene. Videre er det fremstilt argumenter for og mot at en fastprisordning på fagbøker til høyere utdanning vil være et egnet virkemiddel for å oppnå de anførte målsetningene.

Det konkluderes i høringen med at det ikke er klart i hvilken grad faste videresalgspriser for fagbøker til universitet og høyskoler bidrar til at de språklige, kulturelle og kunnskapspolitiske målene nås. Høringsinstansene bes derfor om å eventuelt forklare sammenhengen mellom faste bokpriser og faktorer som produksjonsomfang og omsetning av den aktuelle bokgruppen, gunstigst mulig pris for kunden, kvalitet og inntektsgrunnlag for forlag og forfattere. Høringsinstansene bes også uttale seg om andre virkemidler som kan være mer målrettede.

Til sist bes høringsinstansene om å uttale seg om hvordan et eventuelt unntak fra konkurranselovens § 10 skal utformes. I utgangspunktet foreslår departementet å endre § 3 fjerde ledd i forskriften av 29. april 2005 om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker.

3. Konkurransetilsynets vurdering

Konkurransetilsynet har ved flere anledninger uttrykt sitt syn på bransjeavtalen for bøker, blant annet i rapporten "Kven lyt setje pris på boka? Ei vurdering av den norske bokmarknaden" fremlagt i april 2004. Videre har Konkurransetilsynet tidligere sendt høringsuttalelse vedrørende forskriften om unntak fra konkurranseloven for omsetning av bøker.

Konkurransetilsynet har tidligere vist til at det er ønskelig med økt konkurranse om pris både i leverandørleddet og på forhandlernivå i bokbransjen. Økt konkurranse på pris kan bidra til å heve etterspørselen etter norsk litteratur. En hevet interesse for norsk litteratur vil ikke bare være en fordel for de kommersielle titlene, men er også egnet til å fremme interesse for smalere titler og dermed bidra til å opprettholde bredden i norske utgivelser. Dette gjelder for fagbøker til høyere utdanning så vel som annen norsk litteratur.

I høringsuttalelsen til forskriften om unntak fra konkurranseloven for omsetning av bøker foreslo Konkurransetilsynet at bokgruppe 1; skolebøker, bokgruppe 2; lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet samt bokgruppe 7; kommisjonsbøker, lover, forskningsrapporter og tilsvarende ikke skulle omfattes av den omtalte forskriften. Det ble dermed anbefalt at fastpris for disse bokgruppene ikke skulle opprettholdes. Konkurransetilsynet opprettholder dette synspunktet hva angår unntak fra konkurranseloven § 10 for bokgruppe 2.

I det videre vil Konkurransetilsynet kommentere de forhold som særlig gjelder fagbøker til høyere utdanning og profesjonsmarkedet.

3.1 Faste videresalgspriser på fagbøker til høyere utdanning

Uten fast pris på bøker setter forlagene grossistprisene, mens bokhandlerne fastsetter utsalgspris i konkurranse med andre bokhandlere. Fastpris på bøker innebærer at forlaget gis rett til å sette en fast utsalgspris som vil gjelde for alle bokhandlere. Med eller uten fastpris på bøker så vil forlagene uansett sette den grossistpris de mener er tjenelig. Siden det er forlagene som utgir bøker og grossistprisen angir den pris forlaget mottar, vil dermed ikke beslutningen om utgivelse være direkte påvirket om det tillates fast utsalgspris. Konkurransetilsynet antar derfor at selv om forlagene får anledning til å sette faste priser, så vil ikke dette påvirke forlagenes valg av hvilke bøker de vil publisere.

Når forlagene setter fastpris på bøker har dette først og fremst betydning for bokhandlerleddet. Ved fast utsalgspris er forhandlerne forhindret fra å konkurrere om kundene på pris. For at alle aktuelle bokhandlere skal ønske å forhandle boken må fastprisen fastsettes slik at den minst effektive bokhandel opprettholder en positiv margin. Dette vil ha som konsekvens at effektive bokhandlere med lave kostnader ikke har anledning til å sette ned prisen til sine kunder, i dette tilfellet studenter. Argumentet for dette er å sikre lønnsomhet til flest mulig bokhandler, men har

samtidig den effekt at kjøperne av skolebøker til høyere utdanning er med å finansiere driften av lite effektive bokhandlere. Etter Konkurransetilsynets oppfatning er det dermed ingen klar sammenheng mellom antallet utgivelser av lærebøker på norsk og fast pris på lærebøkene, men det er en klar sammenheng mellom fast utsalgspris og prisen studentene må betale.

Slik Konkurransetilsynet oppfatter den aktuelle kundegruppen er det slik at studentene ved semesterstart får utlevert pensumlister. Pensumlisten angir da hvilke bøker studentene faktisk må gå til anskaffelse av. For den enkelte student vil beslutningen dreie seg ikke så mye om man skal velge å kjøpe den aktuelle boka, men hvor man kan få kjøpt den billigst. Tilsynet antar at i praksis vil studenten stå overfor valget mellom å kjøpe boka ny i fagbokhandelen, eller kjøpe den brukt av andre studenter. Det kan også tenkes at en del studenter velger å låne deler av faglitteraturen på biblioteket, som et alternativ til å kjøpe bøkene.

Da det kan antas at studenter utgjør en relativt lite kjøpesterk gruppe, legger Konkurransetilsynet til grunn at det i dag eksisterer et betydelig annenhåndsmarked for salg av brukte fagbøker til høyere utdanning. Tilbudskampanjer hos bokhandlere vil kunne øke omsetningen av nye bøker på bekostning av brukt bokmarkedet.

I høringen blir det vist til at dersom det er et sterkt ønske fra kunden (studentene) om at bokhandlerne heller yter service i form av veiledning enn å konkurrere på pris, så taler dette for at forlagene bør få sette faste priser. I utgangspunktet antar Konkurransetilsynet at behovet for veiledning i fagbokhandelen ikke vil være særlig stort. Pensumlisten i seg selv utgjør den viktigste formen for veiledning, og denne er utarbeidet av faglærerne. For faglitteratur ut over pensumlister antar tilsynet at professorene/lærerne, eventuelt medstudenter, vil være den viktigste kilden til veiledning. Konkurransetilsynet antar derfor at studentene vil foretrekke at bokhandlerne konkurrerer på pris fremfor å tilby omfattende veiledning.

Spørsmålet om fastprisordningen fører til bedre service i bokhandelen har dessuten vært behandlet i den vitenskapelige litteraturen¹, uten at en har funnet avgjørende bevis for påstanden. Disse studiene har blant annet basert seg på sammenlikninger mellom land med og uten fastprisordning.

Det fremholdes i høringen at faste bokpriser vil bidra til forutsigbare inntektsforhold for forfattere. Dette skal igjen gjøre det lettere å rekruttere fagfolk til skrivearbeidet. Dersom målet er å sikre fagbokforfatterne stabile inntekter antar Konkurransetilsynet at mer målrettede virkemidler vil være hensiktsmessig, for eksempel gjennom direkte overføringer til forfatterne. Da unngår man de negative eksterne virkningene for studentene i form av høyere pris.

I høringen blir det fremholdt som bransjeorganisasjonenes argument at det er viktig at det utvikles gode fagbøker på norsk. Dette skal bidra til å ivareta norsk som akademisk språk. Det vises til at det allerede i dag er mange fagområder som mangler gode norske lærebøker som alternativ til de engelske. I den grad engelsk og norsk faglitteratur konkurrerer med hverandre og studentene kan velge mellom ulike alternativer, kan ikke Konkurransetilsynet se at fastpris vil være fordelaktig for omsetning av norske fagbøker. Ved stor prisdifferanse mellom norske og engelske fagbøker vil de norske fagbøkene fremstå som mindre attraktive enn de engelske. Dersom fastprisavtalen fører til at norske fagbøker blir betydelig dyrere enn de engelske alternativene antar Konkurransetilsynet at dette vil minske etterspørselen etter norsk litteratur. Dette medfører at norsk litteratur i enda større grad taper i kampen mot utenlandsk faglitteratur.

I hovedsak er det bokhandlerne som vil oppnå økt fortjeneste som følge av en fastprisordning på fagbøker til høyere utdanning, mens det vil føre til at bokprisene øker for studentene. Dette innebærer i realiteten en inntektsoverføring fra studentene til bokhandlerne. Fastprisordning på bokgruppe 2 stemmer dermed dårlig overens med det anførte målet om å gi studentene tilgang til faglitteratur til en rimelig pris. Som anført i høringen kan det oppfattes som urimelig at studenter,

¹ Se for eksempel Breit (1991), Picot (1991), Marvel og Reagan (1993) eller Beck (2003)

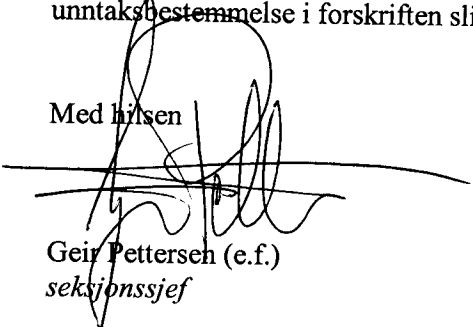
i utgangspunktet en mindre kjøpesterk gruppe, må bære størsteparten av kostnadene for å nå språk- og kulturpolitiske mål.

3.2 Utforming av et eventuelt unntak fra konkurranseloven § 10

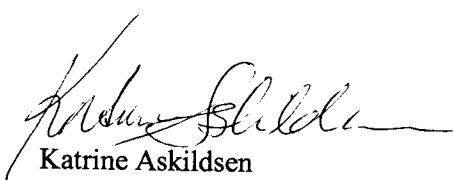
Fast utsalgspris på fagbøker til høyere utdanning medfører et system der leverandørene fastsetter bindende videresalgspriser. Dette er en konkurransebegrensning i strid med forbudet mot konkurransebegrensende avtaler i konkurranseloven § 10 første ledd. Konkurransetilsynet kan derfor ikke stille seg bak et slikt forslag om unntak i forskriften.

Skulle man allikevel komme til at et slikt samarbeid skal unntas fra konkurranselovens bestemmelser er det beste alternativet at fritaket rent praktisk formuleres gjennom en unntaksbestemmelse i forskriften slik det er foreslått i høringen.

Med hilsen



Geir Pettersen (e.f.)
seksjonssjef



Katrine Askildsen
førstekonsulent