



NORSK KULTURRÅD
Arts Council Norway

Moderniseringsdepartementet
Konkurransopolitisk avdeling
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
ARKIVKODE 650
14 MARS 2005
SAKSB. KPA - ANH
SAKSNR 200404502-34

Deres ref.

Vår ref.

Dato

04/06483 MF 109

11.03.2005

Høring - Forslag til forskrift etter konkurranseloven § 3 om unntak fra konkurranseloven for bokomsetning - bokavtalen

Vi viser til mottatt høringsbrev av 17.12.04 angående forslag til forskrift for ny bokavtale.

Vedlagt følger Norsk kulturråds uttalelse i saken, godkjent av rådets arbeidsutvalg 08.03.05.

Med hilsen

Ole Jacob Bull
direktør

Mari Finess
Seksjonsleder

Vedlegg: Høringssvar

Kopi: Kultur- og kirke departementet

Høringsvar fra Norsk kulturråd om

Forslag til forskrift om unntak fra konkurranseloven for omsetning av bøker

Bakgrunn

Innledningsvis vil Norsk kulturråd vise til det arbeidet som er gjort i forbindelse med prosjektet "Strukturendringer i bokbransjen". *Sluttrapporten* (Notat nr. 53 – Norsk kulturråd, 2003) går fra forskjellig innfallsvinkler nærmere inn på de forhold som rent allment gjelder litteraturpolitiske tiltak, herunder også spørsmålet om reguleringer og konkurransehensyn i bokbransjen.

Da partene i bransjeavtalen for omsetning av bøker ikke kunne bli enige om en omforent løsning, ble saken lagt frem for de politiske myndigheter. I sitt svar til partene av 13. september gir statsrådene Meyer og Svarstad Haugland klare forutsetninger for en eventuell godkjenning av en ny avtale. Sentralt står beslutningen om at det er uaktuelt å videreføre ordningen med faste bokpriser for skolebøker og bokhandlernes enerett på omsetningen av denne boktypen. Det ble klart at en ny form for fastprisordning på skjønnlitteratur og allmennlitteratur kunne godtas, forutsatt at ingen salgskanaler får eksklusive rabattordninger, slik bokklubbene har hatt til nå.

Litteraturpolitiske mål

I Stortingsmelding nr. 48 (2002-2003) om *Kulturpolitikk fram til 2014* trekker regjeringen opp mål og virkemiddel i litteraturpolitikken.

Allerede i kap. 1.1 *Innleiing* slås det fast at "Det er viktig å leggja til rette for mangfaldet innanfor kulturlivet." (s. 7) Mer utfyllende er dette formulert i kap. 13 om *Litteratur*. Her formuleres det slik: "Hovedformålet med den statlege litteraturpolitikken er å leggja til rette for kvalitet, breidd og mangfald med omsyn til innhald og sjanger, i fag- og skjønnlitteratur. Vidare må den litteraturen som vert skapt, distribuerast slik at han når fram til publikum gjennom mange og vel egna kanalar. (...) Gjennom eit godt utbygd distribusjonssystem har bøkene nådd fram til lesarane, og utanlandske forlag kjøper og gjev ut fleire bøker enn nokon gong." (s. 199)

I *St.prop.nr. 1 (2004-2005)* kap. 2.1 om *Hovedmål for kulturpolitikken* videreføres denne målsettingen og formuleres i budsjettproposisjonen på følgende måte (s.14):

"Regjeringens hovedmål for kulturpolitikken er å legge til rette for:

- kunstnerisk kvalitet og nyskaping
- bevaring og sikring av kulturarven
- formidling av et rikt og mangfoldig kulturtilbud til hele befolkningen."

I samme *St.prop. nr 1* fremheves det som et *Hovedmål for mediepolitikken* (kap. 2.2):

”For å ivareta ytringsfriheten som en forutsetning for et levende demokrati skal mediepolitikken sikre:

- et mangfold av informasjonstilbud og ytringsmuligheter for smale og brede grupper i samfunnet; inkl. barn og ungdom, den samiske befolkning og ulike minoritetsgrupper.
(...)
- mediernes tilgjengelighet for allmennheten.”

Sammenfattet kan denne politikken uttrykkes med stikkord som ”mangfold og tilgjengelighet”.

Ved en rekke anledninger er det dessuten pekt på behovet for å styrke bibliotekene, noe som bl.a. søkes realisert ved at kulturmeldingen gir bud om opprettelsen av en ny innkjøpsordning for sakprosa. På den annen side kan vi konstatere at vi i mange år har hatt en nedgang i antall bibliotek, og hvis dette forholdet også ses i sammenheng med en mulig reduksjon av antall bokhandlere i Norge, er situasjonen svært alvorlig. Norsk kulturråd vil påpeke at de kulturpolitiske virkninger av en slik prosess må bli overvåket i lys av målsettingene om mangfold og tilgjengelighet.

Norsk kulturråd og bokbransjen i Norge

Dette dokumentet tar sikte på å belyse følgende hovedproblemstillinger:

- Innkjøpsordningene for norsk skjønnlitteratur
- Generelt om tilgjengelighet og situasjonen for nynorske bøker spesielt
- Den nynorske skriftkulturens plass i skole og undervisning
- Forfatternes arbeids- og inntektssituasjon
- Fastprisperioden og litteraturabonnementet
- Bokhandelens skaffe- og leveringsplikt.

Innkjøpsordningene for norsk skjønnlitteratur

Innkjøpsordningene bygger essensielt på et prinsipp om faste bokpriser og likebehandling av alle de bøker og forfattere som ordningene omfatter. Disse ordningene er ment å være et bidrag til å ivareta en mer overordnet politikk for norsk språk og litteratur, men gjennom innkjøpsordningene har Staten også medvirket til å sikre det lesende publikum et tilfredsstillende litterært tilbud, forlagene en basis for utgivelser og forfatterne en mer stabil og forutsigbar økonomi. Innkjøpsordningene bygger på en faglig kvalitetsvurdering av utgivelsene, og Norsk kulturråd er satt til å forvalte og administrere dem.

Ved siden av Norsk kulturråds innkjøp til bibliotekene omfatter ordningene også en refusjon til forlagene for deler av det utbetalte royaltibeløpet til forfatterne. Dette forholdet er et grunnleggende premiss i det kollektive avtaleverket som over lang tid er bygget opp mellom forfatterne og forlagenes organisasjoner. Sammen med momsfrirket har dette vært bokbransjens sentrale forutsetninger.

Tilsynelatende er innkjøpsordningene lite direkte berørt av endringer i forslaget til forskrift og den nye bokavtalen. Den faste prisen for skjønnlitteratur og allmennlitteratur gjør at dagens oppgjørsmønstre, inkludert den nevnte avtalen om delvis refusjon av royalty, kan videreføres. Dette gjelder både de to åpne innkjøpsordningene (norsk skjønnlitteratur både for voksne og barn) og de to selektive ordningene (oversatt skjønnlitteratur for voksne og barn og faglitteratur for barn og unge). Samme modell vil også kunne komme til anvendelse ved opprettelsen av en ny, selektiv innkjøpsordning for sakprosa.

Generelt om tilgjengelighet og situasjonen for nynorske bøker spesielt

Norsk kulturråd ser med bekymring på et mulig økt kommersielt press som følge av de nye konkurransemessige vilkårene for bokbransjen. Dette presset kan få virkninger både for omfanget av og for kvaliteten på det som utgis. I tillegg vil det kunne få konsekvenser for den allmenne tilgjengeligheten på litteratur.

Når det gjelder bokgruppe 1 og 2, skole- og lærebøker/fagbøker, er dette utgivelser som i praksis bare unntaksvis vil komme inn under Norsk kulturråds område. For disse bøkene er det foreslått frie bokpriser. Selv om dette heller ikke er bøker som i utgangspunktet vil komme inn under en eventuell ny innkjøpsordning for sakprosa (men som vil kunne vurderes etter særskilt søknad), er det den mer allmenne liberaliseringen av prisene på disse bokgruppene som kan gi virkninger i hele bokmarkedet.

Denne virkningen er i første rekke knyttet til den nye konkurransesituasjonen. Det er grunn til å frykte at denne vil kunne svekke mindre og uavhengige bokhandleres inntjeningssevne, redusere boktilbudet og påskynde en omstilling til salg av andre varegrupper der fortjenestemarginene er høyere. Det vil også kunne føre til nedleggelse.

Dette minner om forhold vi kjenner fra platebransjen, der det alltid har vært frie priser, og der resultatet er at tilgjengeligheten på kunstmusikken er blitt fortrent til fordel for mer omsettelige musikkjangere.

Det faktum at bokhandler som ligger i kjerneområder for salg av nynorske bøker samtidig har lite befolkningsgrunnlag, gjør disse bokhandlene særlig sårbare. Dette fremkommer i en undersøkelse foretatt av Høyskolen i Telemark som viser at virkningen av en full liberalisering av skolebokomsetningen vil kunne medføre at ca. 140 bokhandler forsvinner. Flertallet av de mest utsatte bokhandlene ligger i nynorskkommuner.

Den nynorske skriftkulturens plass i skole- og undervisning

Frie priser på skole- og lærebøker reiser også spørsmålet om hvordan kravet til like priser på bokmåls- og nynorskutgaver skal praktiseres. Dette kravet er hjemlet i opplæringsloven. En fri anbudskonkurranse vil i praksis kunne oppheve lovens krav om at utgaver på begge målformer (parallellutgavene) skal ha samme pris. En full priskonkurranse med anbud fra flere bokhandler og forlag vil kunne medføre at samme bok, både bokmåls- og nynorskutgaven, vil kunne tilbys til forskjellige priser. En skole som ber om tilbud på en nynorsk utgave, vil altså kunne oppleve at bokmålsutgaven av den samme boken selges til vesentlig lavere pris til en annen skole.

Full priskonkurranse basert på anbud vil i praksis medføre at bokmålsutgaver med store opplag vil bli solgt til vesentlig lavere pris enn tilsvarende nynorskutgaver.

Over tid vil dette kunne medføre at både elever og grunnskoler velger en bokmålsutgave fordi den er rimeligere, uansett hvor i landet de befinner seg. Forholdet mellom forskriftene på den ene siden og opplæringsloven på den andre siden, er på dette området ikke tilfredsstillende avklart. Slik forskriftene nå fremstår, uten at situasjonen for nynorsk språk og litteratur overhodet er omtalt i forslaget, ivaretas ikke de hensyn som bør gjelde for den nynorske skriftkulturens plass i skole- og lærebøkene.

Forfatternes arbeids- og inntektsforhold

Forfatternes arbeids- og inntektsforhold står sentralt i litteraturpolitikken. Frie priser på bokgruppe 1 og 2 (skolebøker og fagbøker) vil medføre at gjeldende kontraktsvilkår må endres vesentlig fordi den faste bokprisen til nå har vært et utgangspunkt for beregning av forfatternes honorar.

Norsk kulturråd vil argumentere for at ordnede kontraktsforhold har vært et stabiliserende element som har gitt forfatterne en nødvendig sikkerhet for inntekter av sitt arbeid. Kulturrådet ser bare ulemper, både for forfattere og bokkjøpere, ved at det i forskriftene åpnes for veiledende royalty- og provisjonssatser, slik det fremgår av pkt. 10. Disse honorarsatsene har vært praktisert som minstesatser (ikke maksimalsatser), og ordningen er på mange måter sammenliknbar med andre minstelønnsordninger. Dagens royaltysatser har ikke vært til hinder for at forfatter og forlag kan gjøre mer individuelle avtaler, ofte til fordel for forfatteren.

Allment svekkede kontraktsforhold for norske forfattere, uansett sjanger, vil for øvrig kunne få virkninger på rekrutteringen til forfatteryrket. Når det gjelder de faglitterære forfatterne, sitter disse ofte i faste stillinger, gjerne innen forskning og undervisning, og det er tradisjon for at de tar permisjon i den perioden manus skrives. Dette finansieres gjerne ved at forlaget tilbyr et forskudd på forventede salgs- og royaltyinntekter. Svekkede kontraktsforhold i kombinasjon med frie priser på skole- og lærebøker vil skape stor usikkerhet om fremtidige forfatterinntekter, fordi man fjerner det faste beregningsgrunnlaget for royalty. Den usikre inntektssituasjonen vil derved kunne medføre at mange faglitterære forfattere heller vil avstå fra å skrive bøker enn å risikere å komme i et gjeldsforhold til forlaget.

Når det gjelder de skjønnlitterære forfatterne, vil veiledende royalty- og provisjonssatser kunne introdusere et nytt prinsipp om ulike beregningsmodeller for honorarer, som igjen vil kunne forsterke de økonomiske forskjellene innenfor denne yrkesgruppen.

Fastprisperioden og litteraturabonnementet

Når det gjelder fastprisperioden på de bøker som fortsatt kan ha faste bokpriser (skjønnlitteratur og allmennlitteratur), er det Konkurransetilsynets oppfatning at forskriftene bør begrense denne til maksimalt ni måneder og at den skal opphøre senest 31.mars året etter utgivelsen. Det hevdes fra Konkurransetilsynets side at en slik ordning vil føre til at færre bøker blir returnert til forlagene hvis forhandlerne står fritt til å sette ned prisene, noe de først kan gjøre etter utløpet av fastprisperioden.

Et grunnleggende problem for handelen med bøker er det hvis kvalitetslitteratur blir gjort til "ferskvarer". En begrensning på ni måneder vil få den virkning at forlagene trolig vil utsette lansering av bøker til etter første kvartal, for derved å unngå at nye bøker går ut av fastprisordningen i årets siste kvartal. Dette vil kunne medføre en kortere produksjonsperiode, med økt kapasitetspress, som igjen kan få konsekvenser for bokprisene.

En produksjon som kan fordeles over hele året, vil derimot kunne gi grunnlag for lavere produksjonskostnader og derved lavere utsalgspris til kunde. Det har videre vært et uttalt mål fra Norsk kulturråd at bøker som hører hjemme på innkjøpsordningene, bør utgis og gjøres tilgjengelig for leserne gjennom hele året og ikke bare i to-tre høstmåneder. Både påmeldings- og leveringsfrister samt antall utsendinger av bøkene tar høyde for en slik ønsket spredning.

Spørsmålet om hvor lang fastprisperioden bør være, må sees i sammenheng med hvordan litteraturabonnementet er ment å virke. En for kort fastprisperiode kan komme til å oppheve den kulturpolitiske gevinsten i litteraturabonnementet. Dette vil skje fordi en for kort fastprisperiode vil motvirke at bokhandleren kjøper inn nye eksemplarer etter at abonnementseksemplaret er solgt, siden hun vet at boken fritt kan selges til den pris forhandleren selv vil velge. Det vil derfor være forbundet med stor økonomisk risiko å ta inn nye eksemplarer av bøkene. I tillegg vil kjøp av ytterligere eksemplarer måtte skje til vesentlig dårligere betingelser enn abonnements-eksemplaret. Bokhandleren vil derfor sikre seg ved kun å bestille et nytt eksemplar dersom hun har en kunde som legger inn en bestilling på boken. Også her er erfaringene fra platebransjen entydige, og dette gjør seg særlig gjeldende for utgivelser med lave opplag. Norsk kulturråd vil derfor støtte forfatternes syn på at dagens ordning med en fastpris i 12 måneder i tillegg til utgivelsesåret, bør gjelde også for den nye bokavtalen.

Litteraturabonnementet står sentralt i den nye bokavtalen og har en klar kulturpolitisk hensikt. Denne erkjennelsen kommer også tydelig frem i høringsnotatet fra Konkurransetilsynet, og Norsk kulturråd slutter seg til de oppfatninger som fremkommer i avsnitt 6.3. Her heter det:

”Konkurransetilsynet antar at dagens brede distribusjon kan ha bidratt til bokas sterke stilling i Norge. Førsteeksempellrabatter med tilhørende gjenkjøpsplikt og en fungerende abonnementsordning for bøker er vesentlige virkemidler for å sikre en slik bred distribusjon. Ordningene sikrer at et bredt utvalg av nye titler ikke bare er tilgjengelig i de store bokhandelene og over Internett, men også hos mindre forhandlere. Dette er etter Konkurransetilsynets oppfatning med på å synliggjøre boka som kulturuttrykk og til å sørge for at utgivelser av mindre kjente forfattere også blir solgt i distriktene. Det at eksemplarene er fysisk tilgjengelige i bokhandelen, er etter Konkurransetilsynets oppfatning av vesentlig betydning i denne sammenheng.”

Når det gjelder billigbøkene, som utgis i ulike innbindingsvarianter, dreier dette seg om mer enn billigere utgaver i en prismessig betydning. I stor grad motvirker billigbøkene tendensen til å gjøre litteraturen til ”ferskvare” ved at litteraturen får en lengre salgsperiode i bokhandelen. Tar man bort fastprisbestemmelsen for disse bøkene, vil de derved ikke omfattes av litteraturabonnementet med de konsekvenser dette vil få for spredning og tilgjengelighet.

Billigbokmarkedet er mer enn et spørsmål om gjenbruk av bestselgere; i denne sjangeren utgis både nyere og eldre klassikere, ikke minst innenfor skjønnlitteraturen. Dette er også bøker som benyttes i undervisningssammenheng, her finner vi pensumlitteratur for ungdoms- og videregående skoler, men også litteratur for høyskoler og universitet.

Bokhandelens skaffe- og leveringsplikt

Skaffe- og leveringsplikten er omtalt i høringsnotatets avsnitt 7. Her heter det:

”Konkurransetilsynet er av den oppfatning at en skaffe- og leveringsplikt, slik bokavtaleutkastet legger opp til, kan begrunnes i kulturpolitiske hensyn. Disse pliktene er med på å sikre et bredt tilbud av utgivelser hos alle DnBs medlemsforhandlere. Skaffe- og leveringsplikt utgjør dermed til sammen et viktig supplement til slike ordninger som litteraturabonnement.

For det første sikres lett tilgang på utgivelser som i utgangspunktet ikke er tatt inn i bokhandelen. Dette sikrer økt tilgjengelighet av etterspurt smal litteratur også hos mindre bokhandler. For det andre sikres tilgangen på utgivelser hos bokhandler som har tegnet litteraturabonnement også etter at de to første eksemplarene er solgt. En skaffe- og leveringsplikt kan også ha positive virkninger tatt i betraktning strukturen i bokmarkedene. Disse markedene er preget av vertikal integrasjon ved at flere bokhandelskjeder er eid av leverandører eller at kjeden og leverandøren har samme eier. En skaffe- og leveringsplikt på tvers av eierkonstellasjonene kan være med på å sikre tilgjengeligheten av bøker som er utgitt av et forlag hos bokhandler som er eid av andre forlag og hos uavhengige bokhandler.”

Norsk kulturråd slutter seg i det vesentligste til de vurderinger som Konkurransetilsynet har gjort, men vil fremheve at dette har stor allmenn betydning også ut over forholdet mellom partene i bokavtalen. Skaffe- og leveringsplikten har en nøytralitetsfremmende og egalitetsskapende virkning, ikke minst når den settes i kombinasjon med litteraturabonnementet. Dette er ordninger som gjør at bøkene får en rimelig grad av likebehandling, på linje med det som har vært intensjonen i innkjøpsordningene. Dette er kvaliteter som kan ha vært lite påaktet, men som i stigende grad er blitt aktualisert fordi bokmarkedet er preget av nye vertikale eieformer.

De samme argumenter kan fremføres når det gjelder avsnitt 8 om standard frakt- og leveringsbetingelser, og Norsk kulturråd har på dette punkt ingen problemer med å slutte seg til Konkurransetilsynets vurderinger som beskrives slik:

”Hovedformålet med felles frakt- og leveringsbetingelser synes å være skape mest mulig like vilkår for bokhandlerne uavhengig av geografisk plassering. Det er med andre ord distriktspolitiske hensyn som begrunner en slik adgang til å koordinere betingelser.”

Konklusjon

Oppsummerende konstaterer Norsk kulturråd at sterke liberaliseringstendenser gjør seg gjeldende, både innen bransjen selv og på de ulike deler av bokmarkedet som helhet. I dagens situasjon vil vi særlig peke på betydningen av å finne gode løsninger når det gjelder nynorskens stilling og fastprisperiodens lengde. De to viktigste utfordringene i dagens situasjon er:

- 1) Opprettholdelse av bokproduksjon og salg gjennom hele kalenderåret, som vil gi et bedre tilbud til bokkjøperne så vel som til brukerne av bibliotekene. Kulturrådet foreslår som nevnt at fastprisperioden omfatter utgivelsesåret pluss tolv måneder.
- 2) Opprettholdelse av nynorskproduksjon av lærebøker i en friprissituasjon. Kulturrådet anbefaler en utredning av konsekvensene for nynorsk språk og litteratur på et liberalisert bokmarked. Opplæringsloven som hevdes å sikre at lærebøker skal foreligge til samme tid og til samme pris på begge målformer, vil være et mangelfullt vern i en situasjon der anbud dominerer. Dette kan føre til en svekket nynorsk bokproduksjon for undervisningsmarkedet, noe som på lengre sikt vil få konsekvenser for nynorskens samfunnsmessige stilling for øvrig.