

Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforenings (NFF) høringsuttalelse om Moderniseringsdepartementets høringsnotat om forskrift om unntak fra konkurranseloven for omsetning av bøker.

Det framgår av dokumentet at høringsnotatet er skrevet av Konkurransetilsynet. Vi viser derfor til Konkurransetilsynets framlegg i det følgende.

Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFF)

Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFF) er en fagforening for 5000 faglitterære forfattere og oversettere.

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

Innledning

Høsten 2003 presenterte regjeringen St. meld. Nr. 48 (2002-2003) *Kulturpolitikk fram mot 2014*. Meldingen sier at ”Dei overordna måla for litteraturpolitikken ligg fast” og at ”det er viktig å oppretthalda tenlege rammevilkår for bokbransjen.” Det blir pekt på at bransjeavtalen har vært et viktig virkemiddel i bokpolitikken. Det sentrale punktet i bransjeavtalen har vært den faste bokpris. På de punkter som gjaldt norsk bokbransje ble meldingen vedtatt av et enstemmig Storting

Kulturmeldingen dannet det politiske grunnlag for Den norske Forleggerforening og Den norske Bokhandlerforening da de satte seg til forhandlingsbordet for å forhandle om en ny bransjeavtale våren 2004.

I april 2004 presenterte Konkurransetilsynet et notat hvor de ga uttrykk for sitt syn på sentrale bokpolitiske spørsmål. I notatet *Kven lyt setje pris på boka* (21.04.04) gikk tilsynet langt i å foreslå deregulerende tiltak for bokbransjen.

Det er særleg tre punkt der bokbransjeavtala er problematisk i høve til konkurranselova og verkar hemjande for utvikling og verdiskaping, til skade for det boklesande publikummet, forbrukarane, og ålmenne kulturpolitiske interesser. Det gjeld fastprisavtala, skulebokmonopolet og bokklubbreguleringa.

Partene oppfattet notatet som et innspill til forhandlingene; dette var områder hvor det måtte endringer til om en skulle få godkjent en ny avtale.

Partene nådde ikke fram til enighet gjennom forhandlinger. Statsrådene Valgerd Svarstad Haugland og Morten A. Meyer fant det derfor nødvendig å sende et brev til de to foreninger, datert 13. september 2004. Brevet satte fire krav til en ny avtale:

- *Det er ikkje aktuelt å gjera framlegg om ei lov om faste prisar på bøker.*
- *Det er uaktuelt å vidareføra fastpris for skulebøker og det monolet bokhandlane har på sal av denne bokgruppa etter gjeldande bransjeavtale, men visse overgangsføresegner vil kunna bli aksepterte. Vi minner dessutan om føresegna i § 9-4 i opplæringslova om at lærebøker skal liggja føre på bokmål og nynorsk til same tid og same pris.*
- *Styresmaktene kan på visse vilkår akseptera ei fastprisordning for skjønnlitteratur og allmennlitteratur: Føresegner om fastpris må i tilfelle fastsetjast slik at ingen distribusjonskanalar får eksklusive høve til rabatt. Dette vil innebera at det kan fastsetjast ei rabattgrense i avtalen, men at alle distribusjonskanalane skal ha rett til å selja bøker med opp til same rabatten i den grad dei finn dette tenleg.*
- *Dei naudsynte unntaka frå konkurranselova kan fastsetjast ved forskrift. Dersom ei slik forskrift skal kunna ta til å gjelda frå 1. januar 2005 lyt partane snarast råd leggja fram ei sameint tilråding.*

Med dette som ramme for forhandlinger mellom de to organisasjonene nådde de fram til en bokavtale som gikk meget langt i å fjerne bransjen fra den kulturpolitiske innretning bransjen har hatt siden den første moderne bransjeavtale ble innført i 1954.

Med sitt forslag til forskrift har Konkurransetilsynet langt på vei satt denne avtalen til side. Forslagene som vil etter vår mening gi markedet altfor stor innflytelse på hva som skal produseres, distribueres og selges. Målene for litteraturpolitikken lar seg ikke lenger realisere.

Skribentorganisasjonene gav i brev til de to statsrådene, datert 6. desember 2004, sitt syn på bokavtalen. De synspunkt som ble fremmet i dette brevet står fast, men da Konkurransetilsynets høringsnotat går en del lenger i sitt ønske om å deregulere bokmarkedet og fjerne ordninger som har ”bidratt til bokas sterke stilling i Norge” som det heter i høringsnotatet (s. 8), ønsker vi både å utdype noen av disse punktene og komme med noen nye som sammenfatter vårt syn på grunnleggende endringer som har funnet sted i ulike faser av prosessen bort fra dagens system.

Derfor tar vi blant annet opp forholdet til §9-4 i opplæringsloven, som ikke er berørt i utkastet til forskrift.

Vi understreker at NFF har stått på siden av det utviklingsforløp som her er beskrevet.

Høringsuttalelsen konsentrerer seg om følgende forslag:

- Fastpristidens lengde og hvilke bokgrupper den omfatter (høringsnotatets pkt.3)
- Standardkontrakter om royaltysatser m.m. (høringsnotatets pkt. 10)

Fastprisperiodens lengde og hvilke bokgrupper den bør omfatte

Fastprisperiodens lengde foreslås redusert til 3 måneder (31. mars) etter utgivelsesåret, med en maksimaltid på 9 måneder. Dette er ni måneder kortere periode enn det som gjelder i dag.

- Fastprisens grunnidé

En ordning med fast bokpris, slik den er tenkt og gjennomført i andre land, er ment å være en stimulans til å opprettholde og foredle nasjonenes språklige og kulturelle egenart, stimulere til aktørmangfold, og legge forholdene best mulig til rette for at forfattere og oversettere kan yte sitt beste innenfor et mangfold av sjangere, fag og medier. For å oppnå ønskede resultater kreves systematisk arbeid og et langsiktig perspektiv på de virkemidler et lands myndigheter setter inn på litteraturområdet. Den faste bokpris gir ikke den intenderte litteraturpolitiske virkning over natten, men først etter et nødvendig tidsforløp.

Slik NFF ser det, kan forslaget om en sterkt redusert fastprisperiode komme til å få en helt annen virkning enn ordningens begrunnelse og legitimitet forutsetter - nemlig en konkurranseskjerming av utgivelser "som selger seg selv". Denne intensjon er ventelig utilsiktet, men virkningen er, etter NFFs mening, likevel reell. Og dermed faller fundamentet i ordningens begrunnelse bort.

Fastprisperioden har som klar begrunnelse å opprettholde en sunn og demokratisk struktur i salgsleddet, slik at tilgjengelighet til bøker til samme pris blir mest mulig lik for alle i landet. Med en i praksis fri konkurranse vil det bli vanskelig for små distriktsbokhandlere å konkurrere med de store. Nye salgssteder vil tre inn på markedsplassen, og de små salgsstedene vil tape markedsandeler fordi de nye aktørene vil tilby et begrenset utvalg lettselgelig litteratur til lave priser. Kundene vil i mindre grad enn før oppsøke de små bokhandlene, og med de trange marginer

småbokhandlene arbeider under, frykter vi at mange små distriktsbokhandler vil måtte innstille driften.

Strukturelementet kommer kanskje best fram ved å vise til effektene av å slippe prisene fri på skolebøker. Med en fri pris vil etterspørselen forskyve seg til dem som kan tilby billigst bøker, og de små ressursvake distriktsbokhandlene vil ikke ha mulighet til å konkurrere med de større bokhandlene i tettstedene.

- Fri pris på skolebøker vil ramme nynorskutgavene

Kravet om nynorske parallellutgaver er verken nevnt i forskriften eller i bokavtalen. Men statsrådenes brev av 13.09.04 minner om ”føresegna i § 9-4 i opplæringslova om at lærebøker skal liggja føre på bokmål og nynorsk til same tid.”

Slik vi ser det vil den nye situasjonen med frie bokpriser i praksis oppheve opplæringslovens intensjoner om like priser på bokmål- og nynorskutgavene. Konkurransen på pris vil gi store kommuner og fag med store elevkull en bedre forhandlingsposisjon enn små kommuner og fag hvor det er få elever. Rabatter gis på de store bestillingene, de små blir betraktet som ulønnsomme, og småaktørene har i praksis liten mulighet til å fremforhandle reelle prisrabatter.

Med dagens kommuneøkonomi vil prisforskjeller ha stor betydning når skolene skal kjøpe lærebøker. En fri prissetting vil gjøre nynorskbøkene dyrere enn bokmålsutgavene fordi førstnevnte produseres og selges i små volumer. Dersom skolene kan spare penger ved å kjøpe billigere bokmålsutgaver, vil det måtte gjøres en vurdering av den økonomiske besparelsen i forholdet til de språkpolitiske gevinstene ved å kjøpe en dyrere nynorskutgave. For mange kommuner kan det bli store økonomiske fordeler knyttet til valg av bokmålsutgavene. Det er ingen tvil om at dette på sikt vil representere en betydelig utfordring for nynorskens plass i det pedagogiske tilbudet.

I videregående skole kjøpes bøkene av den enkelte elev. En elev på videregående kan altså stå overfor det valg å kjøpe den nynorske utgaven i sin lokale bokhandler til kr. 350,- eller kjøpe bokmålsutgaven på nett eller direkte fra forlaget til kr. 300,-. Men den bokhandel som tilbyr bokmålsutgaven til 300,- er også forpliktet til at nynorskutgaven skal foreligge til samme pris. Dette medfører at den lokale bokhandlers mulighet til å konkurrere på pris blir umuliggjort.

Dersom det blir fri konkurranse på markedet for skolebøker, slik det nå legges opp til, er det uklart hvorvidt man kan pålegge en forhandler å føre begge utgaver. En

forhandler som ikke er tilfreds med sine økonomiske betingelser i forlaget, kan neppe pålegges verken å lagerføre eller selge bøker som ikke gir forsvarlig økonomi. Den nøytralitet som bokhandlerne har vært pålagt, vil gå tapt. En bokhandler kan velge å avstå fra å gi et pristilbud på bøker som gjør at han bindes prismessig til salg av en parallellutgave hvor fortjenesten er vesentlig mindre. En bokhandler kan heller ikke pålegges å selge bøker fra alle forlag, ei heller alle bøkene fra sine forlagsforbindelser.

Til slutt minner vi om at professor, dr. juris Kåre Lilleholt på oppfordring skrev en utredning for Norsk Språkråd, datert 28.2.1994, der han så på forholdet mellom opplæringsloven og den faste bokpris. Han kom til følgende konklusjon:

For at skulane skal kunne ta tilfanget (bøkene, vår presisering) i bruk i undervisninga, må dei liggje føre til same tid og same pris på bokmål og nynorsk. (...)

Kravet om lik pris blir, så vidt eg kan sjå, praktisk umogeleg å handheve fullt ut dersom fastprissystemet fell bort. I grunnskulen kan ein nok setje som vilkår for å kjøpe inn bøker at begge utgåver har same pris. Verre er det i vidaregåande skule, der elevane sjølve kjøper bøkene. Det er prisen som eleven betaler, som er den avgjerande. Men den prisen kan skifte frå bokhandel til bokhandel, og sjølv om forlaget tilbyr begge utgåvene til lik pris, kan ikkje forlaget styre kva rabattar den einskilde forhandlaren gjev. (...)

Det går fram av det som er sagt ovafor, at handhevinga av kravet om parallellutgåver kan by på vanskar. (note)

- Universitet- og høgscolelitteraturen trenger fast bokpris

Vi er prinsipielt svært negativ til å skille mellom bokgruppene slik det nå gjøres framlegg om. Vi er overbevist om det beste råd som kan gis er å opprettholde fast pris på alle bokgrupper i et år etter utgivelsesåret. Men når en først foreslår en slik hierarkisering av bøker – med skjønnlitteratur og det som noe uspesifisert benevnes allmennlitteratur – som verneverdige, finner vi gode grunner til å gi faglitteratur for universitet- og høgscolemarkedet et tilsvarende vern.

Argumentet for å ikke å skjerme faglitteratur for høyere utdanning synes å være at denne litteraturen for Konkurransetilsynet fortøner seg lik skolebøker for videregående skole. Vi ser flere ulikheter mellom de to bokgruppene, og vil særlig peke på følgende:

- Fagbøker for høyere utdanning skiller seg fra skolebøker fordi kjøpernes etterspør disse bøkene på en annen måte enn hva tilfellet er med skolebøker.

Grunnskolebøker kjøpes inn i klassesett av skolene eller kommunene selv, og elever i den videregående skole er forpliktet til å kjøpe bøker som er obligatoriske pensum ved den enkelte skole. Salg av faglitteratur til studenter på universitet og høyskoler er basert på frivillighet, studentene er ikke tvunget til å kjøpe pensumlitteratur. Dette kombinert med at vi har mange små fag, gjør at opplaget for mange titler blir svært lavt. Kostnadene ved slike bøker blir derfor uforholdsmessig stort, og for mange av titlene er forlagene avhengig av offentlig støtte. Dette er grunnen til at vi har hatt et Lærebokutvalg for høyere utdanning, som siden 1980-tallet etter søknad har gitt produksjonsstøtte til smale utgivelser for å sikre at disse kommer ut på markedet.

Vi vil minne om at i forslaget til statsbudsjett for 2005 foreslo Utdanningsdepartementet å fjerne denne støtten. Under stortingsbehandlingen av revidert budsjett påpekte et flertall i komitéinnstillingen følgende:

Flertallet vil peke på betydningen av denne tilskuddsordningen for tilbudet av norskspråklig pensumlitteratur i fag med et lavt antall studenter”.

[flertallet] frykter en alvorlig reduksjon i læreboktilbudet på universiteter og høyskoler dersom støtteordningen avvikles. Ikke minst er det grunn til å være bekymret for de nynorske lærebokutgivelsene.

Stortinget fulgte flertallets forslag, støtten ble tatt inn igjen i budsjettet.

Det er videre en kjensgjerning at fagbøker til høyere utdanning og til profesjonsutdannelsene møter langt sterkere konkurranse fra engelskspråklig litteratur enn det skolebøker gjør. Det er derfor viktig at det utvikles gode fagbøker på norsk, som ivaretar og utvikler norsk akademisk språk og norsk fagterminologi, som benyttes i norske fagmiljøer. Det er allerede i dag mange fagområder som mangler gode norske bøker som alternativ til de engelske. I lys av at ”pensum” ved universiteter og høyskoler fragmenteres, samtidig som tilfang og bruk av engelskspråklig litteratur øker, ser vi en utvikling som forsterkes ved at norske universiteter allerede har problemer med å rekruttere forfattere til relevante lærebøker. Fri prisdannelse på norskproduserte lærebøker til høyere utdanning og profesjonsutdannelsene medfører at ytterligere én forutsetning for å opprettholde en levedyktig produksjon av slike bøker på norsk fjernes.

Vi vurderer det slik at en fastpris på fagbøker til høyere utdanning og profesjonsbøker vil være avgjørende for å kunne opprettholde den nødvendige produksjon av akademisk faglitteratur på norsk.

I den sammenheng vil vi peke på det paradoksale i at Kultur- og kirke departementet har tatt initiativ til å gjøre Norsk språkråd til et mer slagkraftig organ i motstandskampen mot engelsk. Konkurransetilsynets framlegg går på tvers av dette språk- og kulturpolitiske initiativet.

- Europeiske erfaringer

NFF har fulgt den europeiske debatten omkring fastprisen og den konkrete utviklingen innenfor flere land på dette området. Vi har merket oss at Europaparlamentet 16. desember 1999 fattet en resolusjon til EU-kommisjonen, hvor en oppfordret til:

...at anerkende og ikke røre ved nationale og regionale foranstaltninger til fremme af bøger, inkl. faste bogpriser, som bedre end nogen anden ordning forbedrer produktionen og distributionen af litterære værker uden at udelukke konkurrence”

Denne erkjennelsen bygger på rundt 15 års utredningsarbeid i EU om konsekvensene av frie bokpriser, og den ble fulgt opp av EUs ministerråd som 12.02.2001 fattet en resolusjon hvor det går fram at

Flere medlemsstater fäster vikt vid de nationella systemen med fasta bokpriser, som utvecklats för att ta hänsyn til bokens kulturella och ekonomiska karaktär och för att göra det möjligt för läsaren att under bästa möjliga förhållanden ha tillgång til ett så stort utbud som möjligt.

Resolusjonene fra EUs sentrale organer er tatt opp til behandling i medlemslandene, og flere har nå vedtatt lover om fast bokpris. I forarbeidene til den tyske fastprisloven, kan vi lese denne begrunnelsen:

In einer Zeit der Globalisierung der internationalen Informationsmärkte unter der zunehmenden Bedeutung des Englischen nimmt die Zahl der Mitgliedsstaaten, die – wie Frankreich, Spanien, Portugal, Griechenland und Österreich – bereits eine gesetzliche Buchpreisbindung haben oder aber – wie Italien oder Belgien – im Begriff sind, eine solche einzuführen, stetig zu. [Bundesregierung und Bundestag] verstehen ihr Preisbindungsgesetz

deswegen nicht zuletzt auch als Beitrag zur Harmonisierung des Rechtsrahmens der Buchmärkte innerhalb der Europäischen Union.

Vi merker oss den klare kultur- og språkpolitiske begrunnelse Tyskland gir for sitt valg, og vi merker oss med stor interesse at en ser den tyske fastprisloven som et bidrag til en harmonisering av rettsregler for bokmarkedene i Den Europeiske Union. Det kan bety at dersom man lykkes, vil Norge måtte forholde seg til dette og innføre faste bokpriser ved lov en gang i framtida. Vi finner det som svært uheldig at vi nå forlater en politikk som flere og flere EU-land slutter seg til.

- Faste priser og forlagenes aktivitetsplikt

Fastprisperiodens lengde må også sees i sammenheng med forlagenes aktivitetsplikt overfor forfatterne. Forlagsavtalen pålegger forlaget en plikt til aktivt å utøve sine rettigheter til å selge og markedsføre boken. Samtidig står forlaget etter kontrakten fritt til, etter fastprisperiodens utløp, å selge boken til redusert pris, eventuelt realisere hele restopplaget, om boken har hatt en omsetning som ikke svarer til forlagets forventninger. I tilfeller hvor forlagene ikke ønsker å holde en bok med lav, men jevn årlig omsetning i handelen, åpner en reduksjon av fastprisperiodens lengde for å redusere varigheten på forlagets aktivitetsplikt tilsvarende. Utgivelser som trenger tid for å etablere seg i markedet vil således komme under press.

På bakgrunn av den argumentasjon vi her har framført, vil NFF sterkt anbefale en fastprisperiode som i dagens *Bransjeavtale*, nemlig ett kalenderår i tillegg til utgivelsesåret for alle bokgrupper.

Normalavtalens royaltybestemmelse

Skribentorganisasjonene har ulike normalkontrakter med Den norske Forleggerforening og De norske Bokklubbene som har hatt dispensasjon fra den gamle konkurranseloven i mange år, nå sist gitt fram til 2008. Vi ber departementet vurdere om ikke normalkontraktsavtalene dekkes av unntaksbestemmelsene i den nye konkurranselovens § 10, tredje ledd. Dermed er det ikke behov for noe unntak i forskrifts form, avtalene er lovlige. Saken skulle være grundig belyst i tidligere korrespondanse mellom skribentorganisasjonene og Konkurransetilsynet.

Når Konkurransetilsynet har gitt dispensasjon har tilsynet begrunnet dette med at normalavtalene har gitt effektiviseringsgevinster i form av færre forhandlinger, et standardisert kalkulasjonsverktøy, reduserte etableringshindringer og hinder for at

forlagene kan utøve kjøpermakt. Standardkontraktene medfører store ressursbesparelser for partene og bidrar til at alle forfattere sikres balanserte avtaler med sine ofte sterkere forhandlingsmotparter.

Det sentrale punktet i normalavtalene er bestemmelsen om faste royaltysatser, det er da også her den store effektiviseringsgevinsten ligger; vi unngår vanskelige forhandlinger mellom den enkelte forfatter og den enkelte forlagsredaktør.

Konkurransetilsynet foreslår i høringsnotatets pkt 10 at de faste royaltysatsene i standardavtalene mellom forfatterne og forleggerne skal omgjøres til veiledende satser, og disse faktisk fravikes. Markedet skal altså fritt bestemme prisen på det enkelte manuskript. Vi frykter at dette vil få uheldige konsekvenser.

For det første vil den effektiviseringsgevinsten som Konkurransetilsynet ønsker, bli borte. Store ressurser, energi og byråkrati vil gå med til forhandlinger mellom forfatter og redaktør. Nåværende standardkontrakter gjør bruk av innenlandske agenter overflødig. Slippes royaltysatsene løs, ser vi ikke bort fra at det også i Norge vil vokse fram et nytt og fordyrende mellomledd i transaksjonen mellom skribent og forlag.

For det andre vil en innføring av fravikelige satser ventelig først og fremst føre til at norske forfattere får lavere royalty. Noen få besteselgende og allerede etablerte forfattere vil riktignok kunne oppnå høyere royalty. Det store flertallet av norske forfattere står imidlertid i en klart underlegen posisjon i forhold til forlaget ved forhandlinger. Fravikelige royaltysatser vil føre til at færre forfattere vil våge seg inn i forfatteryrket, og utgivelsesbildet i Norge vil smalne.

Standardavtalene har betydd likhet mellom forfattere og likhet mellom forlag. Avtalene gir forutsigbarhet for begge parter, er trygghetskapende, ressursbesparende, effektiviserende og de hindrer konflikter. Dette har vært til beste både for forfattere og forlag og for norsk litteratur.

Vi gir derfor det råd at Konkurransetilsynets forslag ikke følges på dette punktet, og at dagens avtalesystem med faste royaltysatser opprettholdes.

