

Moderniseringsdepartementet  
Postboks 8004 Dep.  
0030 OSLO

Deres ref:  
200404502-/ANH

Vår ref:  
#699522/1

Saksansvarlig advokat:  
Helge Stemshaug

Dato:  
Oslo, 17. mars 2005

## HØRING - FORSLAG TIL FORSKRIFT ETTER KONKURRANSELOVEN § 3 OM UNNTAK FRA KONKURRANSELOVEN FOR BOKOMSETNING - BOKAVTALEN

### 1. Innledning

Det vises til Moderniseringsdepartementets høringsbrev av 17. desember 2004 vedrørende utkast til forskrift om unntak fra konkurranse-loven for omsetning av bøker. På vegne av J.W. Cappelen Forlag ("Cappelen") vil vi kommentere forskriftsutkastet.

Før selve forskriftsutkastet blir kommentert ønsker Cappelen å knytte noen prinsipielle merknader til valget av foreslått reguleringsmodell; fastpris og bruk av begrensede maksimumsrabatter til konsument for enkelte typer bøker, kombinert med frie forhandlinger om forhandlernes avansemarginer.

Cappelen er av den oppfatning at dagens markedsstruktur – som særpreges av Aschehoug og Gyldendals nå kollektivt dominerende stilling på flere ledd i verdikjeden – tilsier at også kulturpolitiske hensyn er best tjent med fri pris for alle bøker kombinert med forpliktende selektive kulturpolitiske virkemidler som er rettet direkte mot de deler av markedet som trenger støtte. Aschehoug og Gyldendals vertikale integrasjon har blitt betydelig forsterket i siste bransjeavtaleperiode, ved at de nå begge har store eierinteresser i detaljistledet. Cappelen beklager derfor at departementet ikke i tilstrekkelig grad har hensyntatt dagens markedsstruktur når ulike løsninger har vært vurdert.

I tillegg stiller Cappelen seg tvilende til om det foreslåtte regimet med en kombinasjon av faste priser og bruk av begrensede maksimumsrabatter (til forbruker) i det hele tatt vil lede til en effektiv priskonkurranse slik intensjonen synes å være.

Samtidig ønsker Cappelen å understreke at man støtter den oppmykning som tross alt foreslås i og med at skole- og lærebøker ikke lenger skal være undergitt et fastprisregime og at bokhandlernes omsetningsmonopol for skolebøker fjernes.

## 2. Markedsstrukturen tilsier fri pris kombinert med selektive støtteordninger

Cappelen mener at en bransjeavtale med fri pris, supplert med godt utbygde abonnementsordninger som sikrer bredden i distribusjonen av litteraturen og selektive direkte støttetiltak, ville ivarettatt kulturpolitiske hensyn vel så godt som en avtale basert på fastpris. Årsaken er at det aktuelle markedet preges av at Aschehoug og Gyldendal kollektivt dominerer flere ledd i verdikjeden:

- Sammen eier Aschehoug og Gyldendal 97 % av De norske Bokklubbene som har en dominerende posisjon innen bokklubbmarkedet, jf. Konkurransetilsynets vedtak V2003-32 av 15. mai 2003.
- Sammen eier Aschehoug og Gyldendal Forlagsentralen som kontrollerer ca. 50 % av all distribusjon til kundene og som har tilnærmet monopol på databasen som ligger til grunn for opplag og bestilling i bokhandelen.
- Aschehoug og Gyldendal kontrollerer hver sin bokhandlerkjede som til sammen har nær 40 % av bokomsetningen gjennom bokhandlere.
- Aschehoug og Gyldendal har en samlet markedsandel på nærmere 50 % i forlagsmarkedet (blant medlemsforlag i Forleggerforeningen)

I lys av Aschehoug og Gyldendals kollektive dominans, jf. Konkurransetilsynets vedtak V1999-89 fra desember 1999, beklager Cappelen at departementets forslag tilsynelatende ikke er basert på en analyse med utgangspunkt i de gjeldende markedsforhold. Etter Cappelens oppfatning vil en slik analyse vise at bøker vil bli billigere for forbrukerne dersom bransjen ikke fortsatt er avhengig av et særuntak fra konkurranseloven. En slik analyse vil samtidig synliggjøre det utilbørlige ved at bransjen gis et unntak fra konkurranseloven for priser og avansmarginer man har forhandlet med seg selv, f. eks. ved at enkelte aktører opptrer i egenskap av eier av såvel forlag som bokhandel.

I den forbindelse minnes det om at prisen på bøker har steget vesentlig mer enn andre varer og tjenester og at bøker i Norge er vesentlig dyrere enn i sammenlignbare land. Med fri pris vil prisveksten dempes og gjøre bøker tilgjengelige og attraktive også for nye lesergrupper. Således er fri pris både kultur- og konkurransepolitisk ønskelig. Etter Cappelens mening er det nemlig ikke slik mange hevder, at fri pris vil føre til at forlagenes utgivelsesbredde reduseres. Det er helt andre mekanismer i markedet som eventuelt vil være drivkreftene i en slik utvikling. Og gjennom forskjellige forpliktende tiltak, bl.a. offentlige støtteordninger, kan slike drivkrefter motvirkes på en målrettet og effektiv måte.

### 3. Fastprisperiodens lengde

Cappelen er enig i at fastprisperioden bør kortes ned. Som påpekt i høringsnotatet vil fastprisen medføre et underforbruk av bøker som faktisk er blitt utgitt. Fastprissystemet hindrer kostnadseffektive forhandlere i å utnytte sitt konkurransefortrinn ved å tilby forbrukeren en lavere pris for å oppnå et større boksalg.

Av samfunnsøkonomiske hensyn er det derfor viktig at fastprisen er kortest mulig. Selv om departementet ønsker å videreføre et fastprisregime som et virkemiddel for å sikre bredde i bokproduksjonen, er det avgjørende at denne perioden ikke er lengre enn det som er strengt tatt nødvendig for å ivareta dette hensynet.

I utkastet til forskrift foreslås en fastprisperiode som varer til 31. mars året etter utgivelsen av det aktuelle verk. Dog skal fastprisperioden aldri overskride 9 måneder.

Cappelen frykter at forslaget kan få enkelte utilsiktede konsekvenser som ikke er drøftet i høringsnotatet. Ved at fastprisperioden aldri skal overskride 9 måneder vil f.eks. titler som utgis i januar kunne tilbys til rabatterte priser fra oktober samme år. Størstedelen av det skjønnlitterære salget skjer tradisjonelt i årets tre siste måneder, bl.a. fordi mange nytugivelser skjer om høsten. Dersom høstens nytugivelser, som ikke kan rabatteres mer enn 12,5 %, skal konkurrere med titler som er under ett år gammelt og heller ikke undergitt rabattrestriksjoner (dvs. fri pris), vil det kunne svekke førstnevnte gruppes konkurranse situasjon. Resultatet er en uheldig konkurransemessig situasjon all den tid nytugivelsene har en konkurransemessig ulempe ved at fastprisforpliktelsen hindrer bruk av større rabatter enn 12,5 %. Følgelig vil nytugivelsene selge mindre enn hva de ellers ville gjort.

På bakgrunn av ovennevnte tillater derfor Cappelen seg å fremme et alternativt forslag, med utgangspunkt i departementets forslag: Fastprisperioden skal gjelde ut hele utgivelsesåret. For bøker utgitt i 2. halvår skal fastprisperioden kunne vare til 31. mars året etter.

### 4. Fastsettelse av maksimumsrabatt til konsument i fastprisperioden

Forskriften åpner for at forlagene og forhandlerne kan avtale felles maksimale rabattsatser på utsalgsprisen til konsument i fastprisperioden. Det stilles krav om at rabattsatsene i så fall skal være de samme uavhengig av salgskanal. Forskriften oppstiller ikke noe krav til eventuelle rabatters størrelse. Dette er imidlertid avtalt i bransjeavtalen hvoretter norsk bokhandel og andre salgskanaler, inklusive bokklubb, kan gi inntil 12,5% rabatt til konsumentene.

Cappelen er kritisk til et system med fastpris kombinert med maksimumsrabatter til konsument. Dette skyldes for det første at et slikt reguleringsregime ikke vil gi den til siktede effekt med økt priskonkurranse og lavere priser for konsumentene. Årsaken er at alle salgskanale (når de velger å gi konsumentrabatt) mest sannsynlig vil tilby

maksimumsrabatten, samtidig med at bokhandlerne vil utnytte sin kjøpermakt til å kreve at forlagene skal være med å dekke kostnadene ved rabatten. Det vises i denne sammenheng til administrerende direktør William Nygaards uttalte bekymring om at bokhandlerkjedene vil benytte sin kjøpermakt til å kreve større bruttofortjeneste (høyere brutto avansemarginer) fra forlagene, jf. vedlagte artikkel fra Dagbladet 5. mars 2005. Aschehoug er jo selv deleier av en bokhandlerkjede, slik at Nygaard har førstehåndskunnskap om styrkeforholdene i bransjen og hvilke innkjøpsbetingelser kjedene har mulighet til å oppnå. Gitt forlagenes pressede økonomi i de aktuelle bokgruppene er det imidlertid en fare for at pris til konsument ikke vil reduseres, siden det er sannsynlig at forlagene vil se seg tvunget til å forsøke å heve bokprisene for å kompensere denne inntektssvikten. Dermed kan den foreslåtte reguleringen få som utilsiktet konsekvens at bokprisene i Norge faktisk vil opprettholdes eller øke, og ikke reduseres slik departementet håper.

## Vedlegg 1: Dagbladet 5. mars 2005 Minister Meyers uvitenhet

For det annet vil maksimumsrabatter som er lavere enn dagens bokklubbrabatter (25%) resultere i et redusert boksalg. Dette skyldes dels at bokklubbene ikke får utnyttet sin konkurransekraft, dels av bokklubbkundene naturlig nok vil oppfatte den reduserte rabatten (12,5%) som en svekkelse av tilbudet i forhold til tidligere. Konsekvensen er – slik også William Nygaard påpeker i ovennevnte artikkel – at bokklubbomsetning vil reduseres, og at denne reduksjonen ikke vil bli kompensert gjennom økt salg i bokhandel eller andre salgskanaler. Sistnevnte skyldes bl.a. at bokklubbsalget har bidratt til å øke salget i bokhandel siden bokklubbene fungerer som det kanskje mest effektive markedsføringsorgan også for bokhandlerne.

På bakgrunn av ovennevnte foreslår Cappelen prinsipalt at all litteratur blir gjenstand for fri pris kombinert med forpliktende selektive støtteordninger. Siden departementet ikke har foreslått fri pris, foreslår Cappelen subsidiært – som en alternativ regulering til den foreslåtte – at alle salgskanaler kan tilby samme rabatter til konsument, men at denne maksimalrabatten ikke er mindre enn 25% som er den rabatt bokklubbene i dag kan tilby. Bare ved å videreføre et maksimalrabattnivå på nivå med dagens bokklubbrabatter, har man en viss garanti for at volumet ikke reduseres, selv om denne løsningen – som påpekt ovenfor – likevel har en rekke uheldige virkninger.

## **5. Bokgrupper omfattet av forskriften og dato for implementering av avtale**

Cappelen støtter forslaget om at skolebøker til grunnskolen og den videregående skole, samt øvrige lærebøker ikke lenger skal omfattes av fastprisregimet.

Det er viktig å påpeke at lærebøker for høyere utdanning og profesjonslitteratur, både etter dagens bransjeavtale og eventuelt i enda høyere grad etter den nye bokavtalen som er foreslått av bokbransjeforeningene, får sin lengste salgperiode uten fastpris. Det er derfor lite betenkt å introdusere nye bøker på markedet med fast pris slik foreningene foreslår. Det kan faktisk skade de nye titlenes markedsmuligheter siden de i

lanseringsperioden må konkurrere med andre titler uten fastpris, norske så vel som utenlandske. Cappelen støtter derfor departementets forslag om at lærebøker ikke bør omfattes av en bokavtale med fastprisreguleringer.

Det følger av forskriftsutkastet at de bøker som utgis som billigbøker i fastprisperioden er omfattet av fastprisreguleringen. Fastprisperioden for billigboken opphører imidlertid samtidig som for den ordinære utgaven. Cappelen kan ikke se at departementet har anført noen kulturpolitiske hensyn som skulle tilsi at billigbøkene i det hele tatt bør omfattes av fastprisregimet. I fravær av kulturpolitiske hensyn som tilsier at billigbøker bør være underlagt fastprisregimet, anbefaler Cappelen derfor at billigbøker ikke omfattes av dette regimet. Dersom departementet likevel skulle beslutte at også billigbøker skal omfattes av fastprisregimet, gir Cappelen subsidiært sin støtte til den måte departementet har foreslått å gjøre dette på.

Etter Cappelens oppfatning er den av departementet foreslåtte overgangsperiode med tilhørende bokhandelmonopol for skolebøker til grunnskolen, for lang når den skal gjelde helt til 1. juli 2006.

Departementet anser det nødvendig at man av hensyn til bokhandlernes behov for omstilling må akseptere en viss overgangsperiode. Likevel gis ingen begrunnelse for hvorfor overgangsperioden for skolebøker til videregående skole og grunnskolen skal være forskjellig. Etter Cappelens oppfatning bør en overgangsperiode i favør av bokhandlerne ikke under noen omstendighet vare lenger enn overgangsordningen som skal gjelde for skolebøker til videregående skole, dvs. 1. januar 2006.

Behovet for kortere overgangsordning for skolebøker til grunnskolen forsterkes dessuten av innføring av skolereformene fra skolestart høsten 2006. Reformene medfører betydelige utfordringer for forlagene når det gjelder å dekke behovet for nye skolebøker. Dette skyldes bl.a. at det vil komme mange nye læreverk uten at forlagene har erfaringstall som man kan basere seg på ved planleggingen av bokproduksjonen til grunnskolen. Forlagene har derfor behov for noe tid til å bli kjent med etterspørselsmønsteret til de nye bøkene på markedet. Dersom det som foreslått skal innføres fri pris for skolebøker fra 1. juli 2006, vil grunnskolene ha incentiver til å utsette sine bestillinger av nye bøker til etter dette tidspunktet, dvs. midt i fellesferien og bare halvannen måned før skolestart. Forlagene kan derfor risikere å få store administrative problemer med å trykke opp nye opplag i tide for å dekke etterspørselen i markedet. For å unngå denne usikkerheten anbefaler Cappelen at fastprisordningen for skolebøker i grunnskolen tilpasses disse skolereformene og begrenses til å gjelde frem til 1. januar 2006.

## **6. Bokklubbenes rammevilkår**

Det går som en rød tråd gjennom forskriftsforslaget at de ulike salgskanalene skal likestilles. Likestillingen er således uttrykk for et kultur- og konkurransepolitisk ønske.

Av forskriftsutkastet § 6 følger det at leverandør(er) og forhandler(e) skal kunne avtale en leveringsforpliktelse for leverandør. Den nye bransjeavtalen har inntatt slik bestemmelse kun i forhold til bokhandlere, men ikke i forhold til bokklubber eller andre salgskanaler.

For å oppnå den ønskede likebehandling er det sentralt at leverandørenes eventuelle leveringsforpliktelse ikke begrenses til bokhandlere, men utvides til også å omfatte andre salgskanaler. Slik forskriftsutkastet er utformet kan resultatet bli en forskjellsbehandling av ulike salgskanaler som er i konkurranse med hverandre, med bokhandlerne på den ene side og de øvrige salgskanaler på den annen, i tråd med hva bransjeavtalen legger opp til. En slik forskjellsbehandling synes verken rimelig eller velbegrunnet all den tid forskjellsbehandlingen vil svekke de øvrige salgskanalenes konkurransekraft. Cappelen foreslår derfor at forskriften § 6 presiseres slik at eventuell leveringsplikt må omfatte alle salgskanalene på ikke-diskriminerende måte.

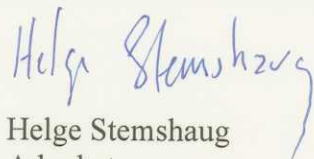
Cappelen tillater seg videre å etterspørre en begrunnelse for hvorfor bokklubbers bruk av konkurransefremmende virkemidler skal reguleres i forskriften, jf. utkastet § 8. Etter Cappelens oppfatning har slike reguleringer en iboende risiko for at de bidrar til å sementere strukturen i det aktuelle marked ved at de gjelder aktører så vel med som uten markedsmakt. Reguleringer av denne art begrenser dermed de mindre aktørenes mulighet til å utfordre den dominerende aktøren. Dette er konkurransepolitisk meget uheldig. Særlig vil en slik konsekvens være uheldig for bokklubbmarkedet som jo domineres av De norske Bokklubbene, jf. Konkurransetilsynets vedtak av 15. mai 2003 om inngrep mot De norske Bokklubbers (DnB) bruk av karensklausuler, opprettholdt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet i vedtak av 16. desember 2003.

## 7. Forskriftens varighet

Cappelen slutter seg til forslaget om at unntaksforskriften skal ha fem års varighet.

Etter Cappelens oppfatning vil det være behov for en relativ snarlig evaluering av forskriften. Dette fordi det etter Cappelens oppfatning er en reell fare for at bokmarkedets eierstruktur, med Aschehoug og Gyldendals kollektive dominans på flere ledd i verdikjeden, vil lede til at forskriftens intensjoner i praksis ikke vil gjennomføres fullt ut. Det vises særlig til det som er sagt foran under pkt. 4 om bekymringer knyttet til den lave maksimumsrabatt som er fastsatt i bransjeavtalen og de uønskede virkninger denne vil gi i markedet.

Med vennlig hilsen  
BUGGE, ARENTZ-HANSEN & RASMUSSEN

  
Helge Stemshaug  
Advokat