

V1999-82 25.11.99

Konkurranseloven § 3-9 - Norsk kulturråd, Den norske Forleggerforening, Norsk Forleggersamband, Den norske Forfatterforening, Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere, Norsk Faglitterær Forfatter- og Oversetterforening og Norsk Oversetterforening - dispensasjon fra krrl. § 3-1 og § 3-4, jf. § 3-1 for innkjøpsavtaler for norsk og oversatt sakprosa og skjønnlitteratur for barn og voksne

Sammendrag:

Den norske Forleggerforening, Norsk forleggersamband, Den norske Forfatterforening, Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere, Norsk Faglitterær Forfatter- og Oversetterforening og Norsk Oversetterforening er gitt dispensasjon fra konkurranselovens forbud om prissamarbeid for at sammenslutningene i innkjøpsavtalene med Norsk kulturråd skal kunne fastsette deler av forlagenes og forfatternes og oversetternes vederlag og honorarer.

Konkurransetilsynet viser til tidligere korrespondanse i saken.

Norsk kulturråd har inngått avtaler med forlegger - og skribentorganisasjoner om statlig innkjøp av utvalgt norsk og oversatt sakprosa og skjønnlitteratur for barn og voksne. Norsk kulturråd søkte den 11. november 1998 Konkurransetilsynet fornyet dispensasjon for innkjøpsavtalene med hjemmel i krrl. § 3-9 d).

Konkurransetilsynet beklager den lange saksbehandlingstiden.

1. Nærmere om innkjøpsavtalene

Det eksisterer fire innkjøpsavtaler mellom Norsk kulturråd, Den norske Forleggerforening, Norsk Forleggersamband og de respektive skribentorganisasjonene:

- Innkjøpsordningen for ny norsk skjønnlitteratur for voksne.

(Den norske Forfatterforening)

- Innkjøpsordningen for ny norsk skjønnlitteratur for barn og unge.

(Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere)

- Innkjøpsordningen for ny norsk faglitteratur for barn og unge.

(Norsk Faglitterær Forfatter- og Oversetterforening)

- Innkjøpsordningen for oversatt skjønnlitteratur.

(Norsk Oversetterforening)

Innkjøpsavtalene er inngått bilateralt med de respektive skribentorganisasjonene. Den norske Forleggerforening og Norsk Forleggersamband er parter i alle innkjøpsavtalene.

Innkjøpsavtalene med Den norske Forfatterforening (heretter DnF), Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (heretter NBU) og med Norsk Oversetterforening (heretter NO) gjelder inntil videre. Innkjøpsavtalen med Norsk Faglitterær Forfatter- og Oversetterforening (heretter NFFO) er tidsbegrenset til tre år. Innkjøpsavtalene med NFFO og NO er selektive innkjøpsordninger som gjennomføres innenfor faste budsjettammer.

Innkjøpsavtalene inneholder bestemmelser som regulerer antall eksemplarer som skal kjøpes inn og størrelsen på det vederlag distributøren av bøkene forskuddsbetaler til forlaget på vegne av Norsk kulturråd. Innkjøpsavtalene med DnF og NBU § 13 og innkjøpsavtalene med NFFO og NO § 12. Ifølge innkjøpsavtalen med DnF skal Norsk kulturråd kjøpe inn 1.000 eksemplarer av hver tittel som er valgt ut, innkjøpsavtalene med NBU og NFFO fastsetter antallet til 1.550 eksemplarer, mens det skal kjøpes inn 500 eksemplarer i henhold til innkjøpsavtalen med NO.

Når det gjelder størrelsen på det vederlag distributøren av bøkene forskuddsbetaler til forlaget på vegne av Norsk kulturråd, følger det av de nevnte bestemmelser at vederlaget skal fastsettes med utgangspunkt i maksimale arkpriser og innbindingstillegg i henhold til en underliggende avtale. Vederlaget skal videre beregnes ut fra en fastsatt minimums- og kontantrabatt (innkjøpsavtalene med DnF og NBU) eller en maksimumsrabatt distribusjonskanalen vanligvis får (innkjøpsavtalene med NFFO og NO).

Videre er det bestemmelser i innkjøpsavtalene som regulerer størrelsen på det honorar Norsk kulturråd refunderer til forlagene for deres honorarutgifter til de respektive forfattere eller oversettere. Innkjøpsavtalene med DnF § 21, innkjøpsavtalen med NBU § 22, innkjøpsavtalen med NFFO § 14 og innkjøpsavtalen med NO § 13. Bestemmelsene har i det vesentligste lik oppbygning, men størrelsen på de enkelte honorarer varierer etter litteratursjanger og antall innkjøpte eksemplarer. Norsk kulturråds refusjoner utgjør mellom 5 % og 25 % av de innkjøpte bøkens heftepriser eller samlede normalhonorarer.

2. Bokmarkedet

Innkjøpsavtalene forplikter Norsk kulturråd til å kjøpe et nærmere bestemt antall eksemplarer av de titler som hvert år blir vurdert og valgt ut til å være omfattet av innkjøpsavtalene. Norsk kulturråd har opplyst at innkjøpsavtalen med DnF gjennomsnittlig omfatter 215 titler i året, innkjøpsavtalen med NBU 120 titler, innkjøpsavtalen med NFFO 15 titler og innkjøpsavtalen med NO 50 titler i året.

Multiplisert med antall eksemplarer som Norsk kulturråd er forpliktet til å kjøpe inn blir det til sammen kjøpt inn nesten 450 000 bøker i året gjennom innkjøpsavtalene. Innkjøpsavtalene med DnF, NBU og NO utgjør over 90 prosent av de bøker som kjøpes inn gjennom innkjøpsavtalene. Ifølge opplysninger

fra Norsk kulturråd ble det i 1998 kjøpt inn bøker gjennom innkjøpsavtalene for litt over 67 mill. kr. Av dette står forlagene som er medlemmer i Den norske Forleggerforening for omlag 90 % av omsetningen.

Den totale omsetning av bøker i Norge i 1998 var på omlag 4,9 mrd. kr. Av dette omsatte de 51 medlemsforlagene i Den norske Forleggerforening for 2 935 mill. kr. Jf. Den norske Forleggerforenings hjemmeside: <http://www.foreleggerforeningen.no/bransjes2.htm>. Ifølge Den norske Foreleggerforenings bransjestatistikk var medlemmenes totale salg av norsk og oversatt sakprosa og skjønnlitteratur for barn og voksne (gruppe 3 og 4) på omlag 1,1 mrd. kr i 1998. I tillegg til dette omsatte bokklubbene som eies av medlemsforlagene i Forleggerforeningen norsk og oversatt sakprosa og skjønnlitteratur for barn og voksne for litt over 1 mrd. kr i 1998. Konkurransetilsynet legger ut fra dette til grunn at den totale omsetning av norsk og oversatt sakprosa og skjønnlitteratur var mellom 2,1 og 2,3 mrd. kr. i 1998, inkludert den omsetning som finner sted gjennom andre en de ovenfor nevnte forlag og bokklubber.

3. Forholdet til konkurranseloven

Konkurranseloven (krrl.) § 3-1 første ledd forbyr to eller flere ervervsdrivende for salg av varer eller tjenester ved avtale, samordnet praksis eller på annen måte som er egnet til å påvirke konkurransen, å fastsette eller søke å påvirke priser, avanser eller rabatter. Forbudet omfatter også retningslinjer med slikt innhold som nevnt og rammer både bindende og veiledende avtaler eller ordninger.

I henhold til krrl § 3-4 forbys sammenslutninger av ervervsdrivende å fastsette eller oppfordre til reguleringer som er nevnt i lovens §§ 3-1 til 3-3.

Innkjøpsavtalene gjelder statlig innkjøp av utvalgt norsk og oversatt sakprosa og skjønnlitteratur for barn og voksne. Innkjøpene foretas av Norsk kulturråd. Forlagene selger sakprosaen og skjønnlitteraturen til Norsk kulturråd etter at forlagene har kjøpt rettighetene fra forfatterne eller oversetterne. De innkjøpte bøkene blir distribuert til landets bibliotek gjennom godkjente distributører.

Forbudsbestemmelsene i konkurranseloven får ikke anvendelse på innkjøpssamarbeid, jf. ordlyden "salg av varer og tjenester". I forholdet mellom Norsk kulturråd og forlagene, er forlagene selgere av sakprosa og skjønnlitteratur. I forholdet mellom forlagene og forfatterne/oversetterne, er forfatterne/oversetterne selgere av litterære åndsverk. Spørsmålet er dermed om forlags- og/eller skribentsammenslutningene har brutt forbudsbestemmelsene i konkurranseloven ved å inngå de omtalte innkjøpsavtalene.

Ifølge innkjøpsavtalenes bestemmelser om distribusjon skal den godkjente distributøren forskuddsbetale et vederlag for materialer til forlagene på vegne av Norsk kulturråd. Bestemmelsene om dette finnes i innkjøpsavtalene med DnF og NBU § 13 og innkjøpsavtalene med NFFO og NO § 12. Vederlaget skal fastsettes med utgangspunkt i maksimale arkpriser og innbindingstillegg i henhold til en underliggende avtale, og skal beregnes ut fra en fastsatt minimums- og kontantrabatt (innkjøpsavtalene med DnF og NBU) eller den maksimumsrabatt distribusjonskanalen vanligvis får (innkjøpsavtalene med NFFO og NO).

Bestemmelsene fastsetter dermed en del av forlagenes vederlag for de bøker som selges til Norsk kulturråd. En slik delvis fastsettelse av vederlag og rabattnivå mellom to forlagssammenslutninger vil både redusere den enkelte forlagssammenslutnings og det enkelte forlagsmedlems mulighet til å konkurrere på pris. Av dette følger at de nevnte bestemmelser i innkjøpsavtalene vil virke normerende på prisdannelsen for de bøker som omfattes av innkjøpsavtalene. Prisnormeringen finner sted mellom konkurrerende forlagssammenslutninger og forlag, og vil derfor etter Konkurransetilsynets vurdering være egnet til å påvirke konkurransen. De nevnte reguleringer mellom forlagssammenslutningene omfattes dermed av krrl. § 3-1 første ledds forbud mot pris- og rabattsamarbeid og forbudet i krrl. § 3-4, jf. § 3-1. Fastsettelsen av en kontantrabatt på 2 % i innkjøpsavtalene med DnF og NBO er imidlertid unntatt forbudet om samarbeid om rabatter, jf. krrl. § 3-1 første ledd i.f.

Innkjøpsavtalene regulerer videre størrelsen på den del av honoraret til forfatterne/oversetterne som Norsk kulturråd refunderer til forlagene. Bestemmelsene om dette finnes i innkjøpsavtalen med DnF § 21, innkjøpsavtalen med NBU § 22, innkjøpsavtalen med NFFO § 14 og innkjøpsavtalen med NO § 13. Bestemmelsene har i det vesentligste lik oppbygning, men størrelsen på de enkelte honorarer varierer etter litteratursjanger og antall innkjøpte eksemplarer. Norsk kulturråds refusjoner utgjør mellom 5 % og 25 % av de innkjøpte bøkens heftepriser eller samlende normalhonorarer.

Innkjøpsavtalene fastsetter dermed en del av det vederlaget forfatteren/oversetteren får betalt for sine utgivelsesrettigheter. En slik delvis fastsettelse av vederlaget i regi av en skribentsammenslutning vil redusere det enkelte medlems mulighet til å konkurrere på pris, og vil dermed etter Konkurransetilsynets vurdering virke normerende på prisdannelsen i markedet. Siden den nevnte regulering skjer mellom konkurrerende forfattere og oversettere vil den etter tilsynets vurdering være egnet til å påvirke konkurransen i markedet for norsk og oversatt sakprosa og skjønnlitteratur for barn og voksne. En slik delvis fastsettelse av honorarer i regi av skribentsammenslutninger er på denne bakgrunn i strid med krrl. § 3-4, jf. § 3-1, første ledd.

Konklusjonen er at innkjøpsavtalenes bestemmelser om størrelsen på deler av forlagenes vederlag og rabatter og om honorarer til forfattere/oversettere er i strid med krrl. § 3-1 og 3-4, jf. § 3-1 første ledd.

4. Dispensasjonsvurderingen

Konkurransetilsynet kan med hjemmel i konkurranseloven § 3-9 gi dispensasjon fra forbudene i konkurranseloven hvis minst en av følgende betingelser er oppfylt:

- a) konkurransereguleringen innebærer at konkurransen i vedkommende marked forsterkes,
- b) det må forventes effektivitetsgevinster som mer enn oppveier tapet ved konkurranse-

begrensningen,

- c) konkurransereguleringen har liten konkurransemessig betydning eller
- d) det foreligger særlige hensyn.

Konkurransetilsynet kan sette vilkår for dispensasjonen.

Konkurransetilsynet avgrenset ved vurderingen av fortsatt dispensasjon for Bransjeavtalen for bokomsetning det relevante markedet på følgende måte: Konkurransetilsynets vedtak V98-103.

"Alle bøker som reguleres av avtalen er åndsverk, og hver enkelt boktittel vil utgjøre et differensiert produkt som i varierende grad kan vurderes som substitutt til andre titler. Det må imidlertid kunne hevdes at bøker innenfor samme litteraturtype dekker det samme behovet for sluttbrukerne, og at det derfor finnes substitusjonsmuligheter mellom ulike boktitler innenfor en bokgruppe. På denne måten kan en hevde at en type litteratur representerer et bestemt produktmarked. Det er imidlertid heller ikke urimelig å legge til grunn at det finnes en viss grad av substitusjon mellom sakprosa og skjønnlitteratur. Etterspørselen etter disse bøkene vil i større utstrekning være et resultat av forbrukerens egne preferanser og lesebehov enn det etterspørselen etter skolebøker og fagbøker vil være. For en del lesere vil derved sakprosa og skjønnlitteratur til dels være substituerbare.

Konkurransetilsynet opprettholder sin tidligere avgrensning av bokmarkedet. Markedet avgrenses til tre relevante produktmarked; skolebøker (gruppe 1), fag- og lærebøker (gruppe 2), samt sakprosa og skjønnlitteratur (gruppe 3 og 4). I tillegg vil bokgruppe 5, billigbøker, også omfatte litteraturtyper som sakprosa og skjønnlitteratur. Når det gjelder bokgruppe 6, verk, og gruppe 7, kommisjonsbøker, lover, forskningsrapporter og tilsvarende, er det tilsynets vurdering at bøkene i disse gruppene er så uensartede at det ikke vil være riktig å anse bokgruppene som egne relevante markeder. Tilsynet understreker likevel at bransjeavtalen også vil ha betydning for konkurranseforhold og effektivitet i omsetningen av bøker i disse gruppene.

Selv om det innenfor noen bokgrupper muligens kan være en viss substitusjons-mulighet mellom norskspråklige bøker og fremmedspråklige bøker, legger tilsynet til grunn at denne substitusjonsmuligheten er begrenset. De relevante produktmarkedene avgrenses dermed til å omfatte norskspråklige bøker."

Konkurransetilsynet legger den samme avgrensningen av markedet til grunn for vurderingen av dispensasjon i denne saken. Dette innebærer at det relevante produktmarkedet er norsk og oversatt sakprosa og skjønnlitteratur for barn og voksne. Geografisk avgrenses markedet til Norge.

Innkjøpsavtalene er bransjeomfattende i den forstand at de fleste aktører på selgersiden i markedet for norsk og oversatt sakprosa og skjønnlitteratur for barn og voksne er tilsluttet de respektive forlags- eller skribentorganisasjonene. Innkjøpsavtalenes bestemmelser om vederlag for materialer og litterære åndsverk og fastsettelse av nivået på rabatter vil på den bakgrunn etter Konkurransetilsynets vurdering ha vesentlig betydning for markedskonkurransen på disse områdene. Effekten av konkurransebegrensningen forsterkes ytterligere ved at innkjøpsavtalene med DnF, NBU og NO ikke er tidsbegrenset. Det er tilsynets vurdering at innkjøpsavtalene verken fører til en forsterkning av konkurransen i markedet eller til effektivitetsgevinster som vil kunne oppveie tapet ved

konkurransereguleringene som følger av innkjøpsavtalene. Forlags- og skribentsammenslutningenes høye markedsandeler innebærer videre at konkurransereguleringene i innkjøpsavtalene ikke kan anses for å ha liten konkurransemessig betydning. Det er på denne bakgrunn etter tilsynets vurdering ikke grunnlag for å gi dispensasjon etter krrl. § 3-9 a), b) eller c).

Konkurransetilsynet kan etter krrl. § 3-9 d) gi dispensasjon dersom det foreligger særlige hensyn. I den foreliggende sak vil det være de kulturpolitiske hensyn som Norsk kulturråd anfører som må antas å utgjøre *særlige hensyn* og som Konkurransetilsynet må vurdere i forhold til konkurranselovens formål om effektiv ressursbruk.

De kulturpolitiske hensyn som Norsk kulturråd anfører kan oppsummeringsvis angis slik: Innkjøpsavtalenes bestemmelser om et garantert minstesalg gjør det mulig for forlagene å utgi litteratur som ikke selges i store opplag, innkjøpsavtalenes tilbud til folkebibliotekene sørger for spredning av samtidslitteratur, forfatterenes og oversetternes økonomiske vilkår bedres og større opplagsstall bidrar til å senke utsalgsprisene.

De kulturpolitiske hensyn som er anført av Norsk kulturråd dreier seg dels om prisen på sakprosa og skjønnlitteratur og dels om tilgjengelighet og spredning av sakprosa og skjønnlitteratur i Norge. Hensynet til tilgjengelighet og spredning er den historiske begrunnelse for at de første innkjøpsavtalene ble inngått for om lag 30 år siden, og synes også å være hovedbegrunnelsen for at innkjøpsavtalene er videreført frem til i dag.

Innkjøpsavtalene innebærer at Norsk kulturråd bærer en del av produksjonskostnadene for fremstillingen av et garantert minstekvantum av den litteratur innkjøpsavtalene omfatter. Dette fører etter tilsynets vurdering til et høyere tilbud av norsk og oversatt sakprosa og skjønnlitteratur for barn og voksne, fordi forlagenes og forfatternes produksjon av denne typen litteratur lettere kan opprettholdes. Konkurransetilsynets antar på den bakgrunn at innkjøpsavtalene er med på å opprettholde et visst mangfold av litteratur i det norske marked.

Innkjøpsavtalene gjelder statlig innkjøp av utvalgt litteratur og omfatter et stort antall titler i året. De innkjøpte bøkene blir gjort tilgjengelige for allmennheten ved landets biblioteker. Dette fører etter tilsynets vurdering til spredning av den litteratur som omfattes av innkjøpsavtalene. Dette taler sammen med den nevnte opprettholdelse av produksjon også for at innkjøpsavtalene innebærer at kulturpolitiske mål oppnås. Disse kulturpolitiske hensyn ble også tillagt avgjørende vekt i Konkurransetilsynets vurdering av Bokbransjeavtalen. Konkurransetilsynets vedtak V98-103.

Hvilke bøker som skal omfattes av innkjøpsordningen blir vurdert og valgt ut av nedsatte nemder. Vurderingen og utvelgelsen av den litteratur som skal omfattes bidrar etter tilsynets vurdering til at innkjøpsavtalene vil være et relativt målrettet tiltak. Det synes etter tilsynets vurdering ikke umiddelbart å være andre tiltak enn dem som innkjøpsavtalene innebærer som direkte og mer målrettet kan bidra til oppnåelse av de kulturpolitiske mål om tilgjengelighet og spredning av norsk og oversatt sakprosa og skjønnlitteratur for barn og voksne. Det foreligger dermed etter tilsynets vurdering grunnlag for å gi dispensasjon etter krrl. § 3-9 d).

5. Vedtak

På denne bakgrunn og med hjemmel i konkurranseloven § 3-9 d), har Konkurransetilsynet fattet følgende vedtak:

Den norske Forleggerforening, Norsk forleggersamband, Den norske Forfatterforening, Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere, Norsk Faglitterær Forfatter- og Oversetterforening og Norsk Oversetterforening gis dispensasjon fra konkurranselovens forbud om prissamarbeid i krrl. § 3-1 og § 3-4, jf. § 3-1, for at sammenslutningene i innkjøpsavtalene med Norsk kulturråd skal kunne fastsette deler av forlagenes og forfatternes og oversetternes vederlag og honorarer.

Vedtaket trer i kraft straks, og gjelder til 1. desember 2004.

Det gjøres for ordens skyld oppmerksom på at vedtaket kan påklages innen tre uker. En eventuell klage stiles til Administrasjonsdepartementet, men sendes til Konkurransetilsynet. For øvrig vises til vedlagte skjema "Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak".

Dispensasjonen kan trekkes tilbake dersom vilkårene for dispensasjonen ikke er oppfylt eller forutsetningene for dispensasjonen ikke lenger er tilstede, jf. krrl. § 3-9 tredje ledd. Dersom det er behov for dispensasjon ut over utløpsdatoen, anmodes det om at det søkes i god tid.

[til toppen](#)