



Mottaker  
Nærings- og fiskeridepartementet  
Postboks 8090 Dep  
0032 OSLO  
Norge

Deres ref.:

Vår ref.: 2018/0476-2

Saksbehandler: Cathrine Evertsen  
Saksansvarlig: Gjermund Nese

Dato: 11.02.2019

## Høringsuttalelse - forslag til endringer i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker

Det vises til høringsbrev fra Nærings- og fiskeridepartementet (heretter "departementet") av 22. november 2018, med forslag til endringer i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker (heretter "forskriften"). Høringsfristen er 12. februar 2019.

Forskriften har siden den trådte i kraft i 2005, hjemlet unntak fra konkurranseloven § 10 og tillatt på nærmere vilkår å operere med bindende videresalgspriser (i forskriften omtalt som "fastpris") på bøker utgitt av norske leverandører i en viss periode. Forskriften tillater i § 3 første ledd bokbransjen å inngå kollektive avtaler om fastpris, slik Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen har gjort gjennom Bokavtalen. Det er forskriften som nå er på høring. Bokavtalen vil ventelig bli endret for å reflektere endringer i bransjens handlingsrom som følge av endringer i forskriftens innhold.

Gjeldende forskrift utløp opprinnelig 31. desember 2018, men ved kongelig resolusjon 30. november 2018 nr. 1785 ble utløpsdato fjernet i påvente av denne høringen.

Departementet foreslår i høringsnotatet å videreføre forskriften frem til 31. desember 2022 med enkelte endringer og presiseringer. Varigheten på fastprisperioden for bøker foreslås endret og det lanseres to alternative modeller for dette. Videre knytter departementet noen kommentarer til hvordan fastprisreguleringen skal forstås.

Konkurransetilsynet har ved flere tidligere anledninger redegjort for sitt syn på bokbransjens fastprisordning. For en oversikt vises det til brev til departementet 29. november 2016.<sup>1</sup> Innledningsvis vil tilsynet gi noen generelle bemerkninger til fastprisreguleringen for bøker og forholdet til konkurransereglene. Deretter vil tilsynet knytte kommentarer til

<sup>1</sup> Konkurransetilsynet har tidligere redegjort for sitt syn på bokbransjens fastprisordning i rapporten *Konkurransen i Norge* fra 2009, brev til Fornyings- administrasjons- og kirke departementet 9. april og 15. oktober 2010, brev til Kulturdepartementet 12. april 2012 og 13. mars 2013, samt brev til Nærings- og fiskeridepartementet 29. november 2016. Se også artikkelen *Bør bokbransjens unntak fra konkurransereglene videreføres?* i Samfunnsøkonomen nr. 5 2018.

departementets forståelse av deler av fastprisreguleringen, den foreslåtte endringen i fastprisperiodens lengde, samt forskriftens foreslåtte varighet.

## Generelle bemerkninger

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at forskriften tillater en konkurransebegrensende atferd som er til skade for leserne og at den hindrer at bransjen utvikler seg i tråd med kundenes etterspørsel og behov. Derfor mener tilsynet at bokbransjens unntak fra konkurranseloven ikke bør videreføres.

### Forholdet til konkurranseloven

Konkurransereglene skal fremme konkurranse og derigjennom bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. En velfungerende konkurranse vil sikre høy produktivitet og kostnadseffektivitet, bidra til at varer og tjenester blir tilpasset kundenes ønsker og behov, samt føre til lavere priser til forbrukernes beste. Dersom en bransje beskyttes mot konkurranse og/eller konkurransen begrenses i et marked, vil dette bidra til det motsatte, og dermed være til skade for forbrukerne og samfunnet.

Konkurransetilsynet er blant annet kritisk til at forskriften åpner for at forleggerne som en enhet kan forplikte seg til å ikke tillate salgsløddet å selge bøker til prisen markedet ellers ville bestemt, og at bokhandlerne som en enhet kan forplikte seg til å sette prisene på grunnlag av en fastpris. Et slikt samarbeid, hvor konkurrenter forplikter seg til å sette fastpris på bøker i en viss periode, ville i fravær av forskriften vært i strid med konkurranseloven § 10. Det er heller ikke tillatt for bransjeorganisasjoner i fravær av forskriften å oppfordre eller forplikte medlemmene til å benytte fastpris på bøker i en viss periode.

### Forholdet til hovedmålene i litteratur- og kulturpolitikken

Forskriften er ifølge høringsnotatet et av de sentrale virkemidlene for å oppnå hovedmålene i litteratur- og kulturpolitikken, som bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur, samt god tilgjengelighet for alle. Ifølge høringsnotatet skal forskriften gi forlagene evne og vilje til å kunne utgi smal litteratur som de ellers ikke ville utgitt. Forskriftens fastprisregulering er blant annet ment å sikre forlag og bokhandel høyere inntekt fra bestselgerne ved å holde prisen på disse utgivelsene oppe.<sup>2</sup> Dette kan oppnås ved at forskriften tillater bransjen å hindre salgsløddet i å konkurrere på pris i en gitt periode.

Konkurransetilsynet har forståelse for departementets ønske om å bidra til mangfold og bevaring av norsk språk gjennom bruk av ulike litteratur- og kulturpolitiske virkemidler. Tilsynet bemerker imidlertid at en ordning hvor det settes fastpris på bøker i en viss periode ikke sikrer at den gevinsten forlagene oppnår benyttes til å subsidiere smalere utgivelser. Det følger heller ikke av forskriften noen forpliktelse til å benytte økte inntekter til å utgi flere boktitler eller titler med lave opplagstall. Forskriften gir derimot, etter tilsynets oppfatning, forlagene insentiv til å satse mer på bestselgere, ettersom disse gir størst økonomisk gevinst under fastprisreguleringen.

Begrensningen i bokhandlerleddets mulighet til å drive priskonkurranse skal ifølge høringsnotatet bidra til opprettholdelsen av et bredt bokhandlernetverk over hele landet. Det er også et formål med fastprisordningen å oppmuntre bokhandlerne til å konkurrere på service og derigjennom påvirke kjøpsvanene på en positiv måte.

<sup>2</sup> Fastprisordningen skal ifølge gjeldende Bokavtale føre til en "effektiv kryssubsidiering", som innebærer at "forlagene bruker inntektene fra bøker de selger mye av til å finansiere smalere utgivelser". Se <https://forleggerforeningen.no/politikk/rammebetingelser/bokavtalen/>.

I denne forbindelse viser Konkurransetilsynet til at forskriften ikke inneholder en forpliktelse til å opprettholde et bredt bokhandlernetverk. Det er, slik tilsynet ser det, heller ikke regulert et krav om kvalitet på service i forskriften.

Fastprisreguleringen innebærer derimot at salgsleddet mister sin mulighet til å justere prisen etter konkurranseforholdene. En bokhandler kan for eksempel ikke sette ned prisen på en bok som selger dårlig, selv om en lavere pris ville medført økt salg av boken. Begrenset priskonkurranse og dermed høyere priser på bøker fører både til at noen kjøper færre bøker, at noen vil avstå fra å kjøpe bøker og at noen vil la være å kjøpe boken når den er ny. Fastprisordningen begrenser således tilgjengeligheten til nye bøker for forbrukerne.

Konkurransetilsynet vil anbefale at det brukes mest mulig direkte virkemidler for å oppnå hovedmålene for litteratur- og kulturpolitikken. Det kan eksempelvis tas utgangspunkt i de mange målrettede tiltakene som allerede finnes. Eksempler på slike målrettede virkemidler, som vil ha langt bedre treffsikkerhet enn fastprisordningen, er innkjøpsordningene, støtteordninger for smale utgivelser, og støtteordninger til fysiske bokhandlere i spredt bebygde områder. Disse kan med fordel forsterkes og i enda større grad rettes direkte inn mot forfattere og lesere. Tilsynet foreslår i tillegg at det vurderes å gå til innkjøp av digitale klassesett (e-bøker og lydbøker) med ny norsk litteratur for bruk i undervisning. Dette kan føre til økt etterspørsel fra unge lesere, samt økte inntekter til forfatterne.

Konkurransetilsynet foreslår videre at det evalueres i hvilken grad dagens virkemiddelbruk er treffsikker og bidrar til å oppnå målene i litteratur- og kulturpolitikken.

## **Konkurransetilsynets merknader til høringsnotatet**

Konkurransetilsynet mener at forleggere og bokhandlere i større grad bør stå fritt til å konkurrere, slik regelen er i de fleste andre næringer. Konkurransetilsynet anbefaler primært at bokbransjens unntak fra konkurranseloven ikke videreføres.

For det tilfelle at fastprisordningen skulle videreføres, mener Konkurransetilsynet at flere forhold ved det foreliggende forslaget må endres av hensyn til effektiv konkurranse. Dette kommenteres nærmere i det følgende.

### **Endring av fastprisen i fastprisperioden**

Departementet vurderer i høringsnotatet om fastprisordningen kun regulerer forholdet mellom leverandør og salgsledd, eller om det også kan inngås en avtale mellom leverandører om at fastprisen som settes ikke kan endres i fastprisperioden.

Departementet sier i høringsnotatet at det innenfor forskriftens rammer for fastprisperioden, i utgangspunktet er opp til den enkelte leverandør å bestemme fastprisperiodens varighet for den enkelte tittel og det enkelte format av tittelen, og å fastsette eller endre prisen som bokhandlerne må forholde seg til. Konkurransetilsynet oppfatter at departementet mener at det etter ordlyden i forskriften ikke er tillatt for leverandører å kollektivt binde seg til å holde fastprisen konstant gjennom fastprisperioden.

Departementet mener imidlertid at forskriften også kan tolkes slik at *"det kan samarbeides om avtaler om fastpris som begrenser den enkelte leverandørs handlefrihet. En slik forpliktelse kan for eksempel være at det kun kan settes én pris per tittel i løpet av fastprisperioden"*.<sup>3</sup>

Ordlyden i forskriften og de ulike forståelsene av innholdet i forskriften som departementet kommenterer i høringsnotatet, innebærer at det oppstår tvil om hva som er riktig forståelse av forskriften.

---

<sup>3</sup> Høringsnotatet side 3.

Konkurransetilsynet vil understreke at samarbeid i bokbransjen, herunder Bokavtalen, ikke kan gå lenger i å begrense konkurransen enn det forskriften uttrykkelig gir adgang til. Det er avtalepartenes ansvar å vurdere hvorvidt avtaler som inngås er i strid med konkurranseloven § 10. Eventuelle overtredelser av konkurranseloven fordi samarbeidet ikke er omfattet av unntaket i forskriften, kan håndheves av konkurransemyndighetene.

Når departementet har identifisert at forskriften åpner for tolkningstvil som beskrevet over, vil det både av hensyn til aktørene i markedet og for sikre en effektiv håndheving av konkurransereglene, være nødvendig å fjerne denne tvilen. Konkurransetilsynet mener derfor at departementet må gjøre de endringer og presiseringer i ordlyden i forskriften som er nødvendige for å fjerne den tolkningstvilen som påpekes i høringsnotatet.

Konkurransetilsynet er kritisk til en regulering som innebærer at prisen på en bok som er utgitt til fastpris ikke kan endres i fastprisperioden, ettersom det vil føre til en ytterligere svekkelse av konkurransen i markedet. Tilsynet er derfor av den oppfatning at det må fremgå klart av forskriften at det ikke kan gjøres begrensninger i adgangen til å endre fastprisen i fastprisperioden. På samme måte må det fremgå uttrykkelig av forskriftens ordlyd at bransjeorganisasjoner, som for eksempel Forleggerforeningen, ikke skal kunne beslutte at forlagene som er medlemmer ikke skal kunne endre fastprisen i fastprisperioden.

### **Fastprisperiodens lengde**

Departementet foreslår å endre fastprisperiodens lengde. I dagens ordning varer fastprisperioden fra utgivelsestidspunktet for det enkelte format og frem til 1. mai året etter. Fastprisperioden har dermed en varighet på minimum fire måneder (ved utgivelse 31. desember) og maksimalt 16 måneder (ved utgivelse 1. januar).

Departementet ber om synspunkter på to alternative modeller for lengden på fastprisperioden.

I modell 1 vil en tittel som utgis i flere format få en fastprisperiode for hvert format. Departementet foreslår at det første formatet som utgis får en maksimal fastprisperiode på 12 måneder, mens påfølgende utgivelser av samme tittel i andre formater får en kortere fastprisperiode. Dersom eksempelvis boken utgis i innbundet utgave og som lydbok samtidig, kan imidlertid begge formatene få en fastprisperiode på inntil 12 måneder. Departementet ber om synspunkter på om påfølgende utgivelser av samme tittel i andre formater skal få en maksimal fastprisperiode på tre, seks eller ni måneder.

I modell 2 settes det en maksimal fastprisperiode på 12 måneder som starter når tittelen utgis første gang. Påfølgende utgivelser i andre formater kan også få fastpris, men lengden på fastprisperioden for disse formatene kan ikke utløpe senere enn 12 måneder etter at tittelen ble utgitt første gang. Formater som gis ut senere enn 12 måneder etter at tittelen ble utgitt første gang, vil ha fri pris fra utgivelsestidspunktet.

Departementet påpeker at modell 2, i motsetning til modell 1, ikke påvirker forlagenes insentiver med hensyn til når andre formater, som pocketbøker eller lydbøker gis ut. Med modell 1 kan forlagene ha insentiv til å utsette utgivelsen av nye formater for å sikre en lengst mulig periode med fastpris på minst ett av formatene. Dersom forlaget eksempelvis gir ut den innbundne utgaven først, og deretter pocketutgaven, kan forlaget få insentiv til å utsette utgivelsen av pocketutgaven til etter fastprisperioden til den innbundne utgaven har utløpt. Videre peker departementet på at modell 2 kan være enklere å administrere siden det kun vil være én utløpsdato per tittel å forholde seg til.

Konkurransetilsynet er kritisk til at de foreslåtte endringene, uavhengig av modell, i realiteten er en forlengelse av fastprisperioden for førsteutgaven. Tilsynet bemerker til dette at tall fra Forleggerforeningen viser at fastprisperioden i gjennomsnitt varer i ni måneder under

gjeldende ordning.<sup>4</sup> Begge modellene vil dermed innebære en lenger fastprisperiode for førsteutgaven, sammenlignet med dagens ordning. Dette fører til at det i gjennomsnitt vil ta lengre tid før salgssleddet kan konkurrere på pris og at de negative effektene av fastprisordningen på leserne forsterkes ytterligere. Tilsynet kan heller ikke se at virkningene av de to alternative modellene i tilstrekkelig grad er utredet i høringsnotatet.

Konkurransetilsynet mener, som tidligere nevnt, primært at forskriften bør oppheves. Dersom forskriften videreføres bør fastprisperioden være så kort som mulig.

Forutsatt at departementet ønsker å innføre modell 1 eller 2, og dermed forlenge fastprisperioden, er Konkurransetilsynet av den oppfatning at modell 2 er et bedre alternativ enn modell 1. Fastprisperioden vil være kortere i modell 2 enn i modell 1, og det er i tillegg en mer oversiktlig modell å administrere.

### **Forskriftens varighet**

Dagens forskrift ble i 2016 forlenget for to år. For at bransjen skal få tid til å tilpasse seg de nye rammene for fastprisordningen, foreslår departementet at endringene som er på høring trer i kraft 1. juli 2019, og at de blir gjeldende for titler som gis ut for første gang i Norge etter denne datoen.

Departementet foreslår videre at forskriften gis forlenget varighet til 31. desember 2022. Begrunnelsen er at dette bedrer forutsigbarheten til bransjen. Departementet peker på at det i høringsrunden i 2016 var flere aktører som ønsket at forskriften skulle videreføres uten tidsbegrensning, eller at den i det minste skulle forlenges for fire år. I foreliggende høringsnotat fremgår det at departementet ikke ønsker at forskriften skal videreføres uten tidsbegrensning på grunn av hensynet til den teknologiske utviklingen i markedet. Videre uttales det at utviklingen må følges tett, og fastprisordningen må vurderes opp mot dette.

Konkurransetilsynet bemerker at hensynet til den teknologiske utviklingen også var begrunnelsen for at forskriften ikke ble forlenget for mer enn to år i 2016. Etter tilsynets oppfatning gjør hensynet til den teknologiske utviklingen seg enda mer gjeldende i dag.

Bokbransjen er i betydelig endring. Dette illustreres blant annet av en betydelig nedgang i salget av trykte bøker i løpet av det siste året.<sup>5</sup> I denne situasjonen er det viktig at bransjen søker nye løsninger som kan sikre at bokleserne får et godt tilbud. Det vises i denne sammenheng til at strømmetjenester har hatt sterk vekst siden 2016, samtidig som salget av trykte bøker har falt.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning vil en videreføring av forskriften bidra til å hindre eller bremse digitaliseringen i bokbransjen. I en utredning utarbeidet for Kulturdepartementet påpekte Oslo Economics allerede i 2012 at utviklingen av digitale produkter kan fordre andre prismodeller enn den tradisjonelle, og at det er viktig at avtaleverket i bransjen ikke må virke bremsende på utviklingen av nye forretningsmodeller. Utviklingen av strømmetjenester illustrerer viktigheten av fleksibilitet for å kunne tilpasse seg det markedet etterspør.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning, gjør fastprisordningen det vanskelig å inkludere nye bøker i strømmetjenestene. Forskriften åpner for at bransjeaktører kan avtale at nye bøker må selges til en fast pris per enhet. Det følger videre av den eksisterende Bokavtalen § 2.1 at bøker skal selges til fastpris i alle salgs- og distribusjonsformer. Strømmetjenestene må dermed selge hver enkelt bok til fast pris per enhet. Dette er i liten grad forenlig med strømmetjenestenes forretningsmodell, som normalt er basert på månedlige abonnementer der kunden betaler en pris per måned for å få tilgang til alle bøkene som strømmetjenesten tilbyr. Uten de nyeste bøkene blir strømmetjenestene mindre attraktive for kundene. Fraværet av de

<sup>4</sup> Se <https://forleggerforeningen.no/politikk/rammebetingelser/bokavtalen/>.

<sup>5</sup> Se <https://bok365.no/artikkel/meldte-gale-bransjetall>.

nyeste bøkene i strømmetjenestene innebærer videre at spredningen av norsk litteratur begrenses.

Det fremgår av Bokavtalens formålsparagraf at avtalen *"bygger på prinsippet om fast bokpris som gir mulighet for å tilby et mangfold av titler som gjøres tilgjengelig via mange plattformer og salgssteder"*.<sup>6</sup> Dette samsvarer etter Konkurransetilsynets vurdering ikke med de begrensningene som en fast pris per enhet medfører.

Konkurransetilsynet er derfor kritisk til at forskriften åpner for at bransjen kan avtale at det skal settes en fast pris per enhet, også uavhengig av salgs- og distribusjonsform, og at departementet ikke har utredet alternativer som kunne gitt økt fleksibilitet med tanke på utvikling av nye produkter eller tjenester. Forskriften legger opp til at bransjen selv kan velge å begrense muligheten for at nye bøker skal bli tilgjengelig gjennom strømmetjenestene.

Bransjen har innenfor rammen av forskriften mulighet til å endre for eksempel Bokavtalen. På den måten kan både samarbeidet og bransjen som sådan bedre tilpasse seg den teknologiske utviklingen. Etter det Konkurransetilsynet er kjent med, ble det i 2017 foretatt justeringer i Bokavtalen.<sup>7</sup> Ingen av disse endringene legger imidlertid, etter Konkurransetilsynets oppfatning, til rette for å levere nye bøker gjennom strømmetjenester.

Dersom forskriften forlenges til 31. desember 2022, er det lite sannsynlig at det blir gjort en vurdering av hvorvidt forskriften bør oppheves eller endres før mot slutten av denne perioden. Bransjen vil ventelig låse seg til en bestemt prismodell og på den måten kunne bremse eller hindre digitalisering i bokbransjen i dette tidsrommet. Nå er det viktig for bransjen å lete etter nye løsninger, og gjøre en økt satsing på digitalisering, for å møte endringene i markedet med fall i salget av bøker i papirformat.

Ovennevnte taler etter Konkurransetilsynets vurdering klart for at en eventuell forlengelse bør ha en så kort varighet som mulig. Forskriften bør ikke forlenges for en lengre periode enn ved videreføringen i 2016. Det er uansett viktig at utviklingen følges tett, slik at det raskt kan gjennomføres endringer i forskriften som måtte vise seg å være nødvendige.

## Avsluttende kommentarer

Etter Konkurransetilsynets oppfatning er det ikke tilstrekkelig underbygget eller dokumentert at forskriftens unntak fra konkurranseloven § 10 faktisk fører til at litteratur- og kulturpolitiske målsettinger oppnås. Det som derimot er klart, er at forskriften åpner for svakere konkurranse i markedet, til skade for leserne. I tillegg motvirker fastprisordningen at bransjen utvikler seg i tråd med kundenes etterspørsel og behov.

Det er derfor fortsatt Konkurransetilsynets oppfatning at bokbransjens unntak fra konkurranseloven ikke bør videreføres. I stedet bør det vurderes å utvide dagens mange målrettede virkemidler eller å bruke nye virkemidler på en måte som bedre ivaretar forfattere og lesere av ny litteratur.

For det tilfelle at fastprisordningen skulle videreføres, har Konkurransetilsynet knyttet kommentarer til forslaget og mener dessuten at det foreliggende forslaget på flere punkter bør endres av hensyn til effektiv konkurranse, herunder at tolkningstvil må fjernes. Videre foreslår tilsynet at måloppnåelse og treffsikkerhet ved dagens virkemiddelbruk evalueres.

Konkurransetilsynet er kritisk til at de foreslåtte endringene i realiteten innebærer en forlengelse av fastprisperioden for førsteutgaven. Tilsynet er også av den oppfatning at

<sup>6</sup> Se <https://forleggerforeningen.no/bokavtalen/>.

<sup>7</sup> Dette gjelder *Tilleggsprotokoller til Bokavtalen om strømmetjenester og e-utlån*.

forskriften bidrar til å hindre eller bremse digitalisering i bransjen. En forlengelse av forskriften bør derfor ha en så kort varighet som mulig.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink that reads "Gjermund Nese". The signature is written in a cursive, flowing style.

Gjermund Nese (e.f.)  
*avdelingsdirektør*

*Mottaker*

Nærings- og fiskeridepartementet

*Postadresse*

Postboks 8090 Dep

*Poststed*0032 OSLO  
Norge*Kontakt/e-post*

postmottak@nfd.dep.no