



Mottaker
Kultur- og likestillingsdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.: 2022/0441-2

Saksbehandler: Gjermund Nese
Saksansvarlig: Gjermund Nese

Dato: 15.11.2022

Høringsuttalelse - forslag til lov om omsetning av bøker

1. Om forslaget til boklov

Konkurransetilsynet viser til høringsnotat fra Kultur- og likestillingsdepartementet (departementet) 18. august 2022 med forslag til ny lov om omsetning av bøker (bokloven). Høringsfristen er 18. november 2022.

Bakgrunnen for forslaget er regjeringserklæringen fra høsten 2021, hvor det blant annet sies at "regjeringa vil leggje fram ei boklov som sikrar fastprissystemet".

I høringsnotatet vises det til at "loven vil erstatte forskrift 19. desember 2014 nr. 1716 om unntak fra konkurranseloven § 10 for [samarbeid ved] omsetning av bøker" ("bokforskriften"). Departementet viser til at unntaket er ett av virkemidlene for å oppnå hovedmålene for litteraturpolitikken, herunder bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur, samt god tilgjengelighet for alle.

Lovforslaget medfører et obligatorisk krav om å benytte faste videresalgpriser på bokutgivelser for alle utgivere og forhandlere av bøker i det norske bokmarkedet. I høringsnotatet vises det til at dette innebærer en utvidelse av virkeområdet i forhold til dagens ordning, der det kun er de forlagene som er omfattet av Bokavtalen som er forpliktet til en slik fastpris. Fastpris er ifølge høringsnotatet ment å skulle sikre forutsigbare rammevilkår for forfattere, forlag og bokhandler.

I høringsnotatet foreslås det å innføre tilbudsplikt og leveringsplikt for enkeltsalg av lydbøker. På den måten skal strømmeaktører pålegges å tilby enkeltsalg av lydbøker i sine tjenester. Videre gjøres det tydelig i lovforslaget at e-bøker og digitale lydbøker med fastpris ikke kan gjøres tilgjengelige for strømming i digitale abonnementstjenester før fastprisperioden er utgått.

Den generelle adgangen i dagens bokforskrift til å gi inntil 12,5 prosent rabatt til sluttkunde på bøker underlagt fastpris, foreslås fjernet. Rabatter skal fortsatt kunne gis til slutt kunder som bibliotek, og det skal fortsatt være mulig å gi kvantumsrabatter ved kjøp av bøker i store volum og rabatter ved samtidig salg av ulike formater av samme tittel.

Høringsinstansene bes spesifikt å uttale seg om hvordan enkelte deler av bokloven konkret skal utformes. Nedenfor følger først Konkurransetilsynets overordnede merknader. Deretter kommenterer tilsynet nærmere på noen av de konkrete delene av forslaget til ny boklov.

2. Konkurransetilsynets overordnede merknader

Konkurransetilsynet slutter seg til de sentrale språk- og litteraturpolitiske målsettingene som uttrykkes i lovforslagets formålsparagraf og høringsnotatets omtale av litteraturens og språkets betydning. Konkurransetilsynet er imidlertid kritisk til å lovfeste et obligatorisk krav om å benytte faste videresalgspriser på bokutgivelser for alle utgivere og forhandlere av bøker i det norske bokmarkedet. Etter tilsynets oppfatning er virkemiddelet lite treffsikkert for å oppnå de litteraturpolitiske målsettingene og det begrenser konkurransen i bokmarkedet. Konkurransen i markedet er viktig for å styrke bokbransjens tilbøyelighet til å utvikle seg i takt med lesernes ønsker og behov, og for å fremme teknologisk utvikling i bransjen.

Konkurransetilsynets synspunkter underbygges av erfaringene fra Danmark, der fastpris på bøker ble avvirket i 2011, jf. Punkt 2.4 nedenfor.

2.1 Bokloven vil begrense konkurransen

Konkurransen bidrar til å sikre forbrukerne tilgang på best mulig varer og tjenester til lavest mulig pris. For å sikre at fordelene ved konkurranse skal oppnås i det norske bokmarkedet bør forlag og forhandlere stå fritt til å konkurrere om å tilby bokleserne et best mulig utvalg av litteratur til lavest mulig pris.

Velfungerende konkurranse oppmuntrer bransjen til å henge med i den digitale utviklingen, for eksempel ved å tilby norsk litteratur på digitale plattformer og formater som samsvarer med utviklingen i boklesernes ønsker. Dette kan være viktig for at norsk litteratur skal leses av flest mulig, jf. Punkt 2.3 nedenfor.

Verdien av velfungerende markeder tilsier at regelendringer i en bransje bør gjøres på en minst mulig konkurransebegrensende måte. Konkurransetilsynet kan ikke se at de omfattende unntakene fra konkurranseloven som forlaget til boklov legger opp til er tilstrekkelig begrunnet i høringsnotatet.

Konkurransetilsynet har ved flere tidligere anledninger redegjort for sitt syn på bokbransjens fastprisordning og forklart hvorfor bokbransjens unntak fra konkurranseloven er konkurransebegrensende og hvorfor tilsynet er kritisk til ordningen. Det vises til tilsynets siste høringsuttalelse 11. februar 2019 til Nærings- og fiskeridepartementet i forbindelse med høring 22. november 2018 om forslag til endringer i bokforskriften, med videre henvisninger til tidligere høringsuttalelser.

2.2 Forslaget til boklov sikrer ikke de litteraturpolitiske målsettingene

Fastpris skal ifølge høringsnotatet sikre forutsigbare rammevilkår for forfattere, forlag og forhandler. Dette skal igjen bidra til et bredt utvalg av norsk litteratur gjennom en krysssubsidiering fra lønnsomme til mindre lønnsomme utgivelser. Konkurransetilsynet mener at ordningen 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 lovforslaget noen forpliktelse til å benytte økte inntekter til å utgi flere boktitler eller titler med lave opplagstall. Derimot er det risiko for at forslaget til boklov styrker forlagenes insentiver til å satse på bestselgere fordi disse gir størst økonomisk gevinst.

Begrensningen i bokhandlerleddets mulighet til å drive priskonkurranse skal ifølge høringsnotatet bidra til opprettholdelsen av et bredt bokhandlernettsverk over hele landet. I denne forbindelse viser Konkurransetilsynet til at lovforslaget ikke inneholder en forpliktelse til å opprettholde et bredt bokhandlernettsverk. 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, vil normalt redusere etterspørselen: noen vil kjøpe færre bøker, noen vil avstå fra å kjøpe bøker, og noen vil la være å kjøpe boken når den er ny. Om etterspørselen reduseres vil dette svekke grunnlaget for å opprettholde et bredt bokhandlernettsverk.

Konkurransetilsynet vil som alternativ til en boklov 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, og som tilsynet mener 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. For eksempel kan forfatternes inntekter og litteraturens posisjon blant yngre lesere om ønskelig styrkes ytterligere ved andre direkte virkemidler, for eksempel ved innkjøp av ny norsk litteratur i form av digitale klassesett (e-bøker, lydbøker) til skoleverket.

2.3 Forslaget til boklov vil kunne hemme den digitale utviklingen i bokbransjen

Digitalisering preger stadig flere markeder og bransjer. Den digitale utviklingen skjer både på tilbuds- og etterspørselssiden og innebærer blant annet at selskaper må konkurrere om å tilby best mulig digitale løsninger for å møte endringene i forbrukernes behov og ønsker.

Konkurransetilsynet frykter at forslaget til boklov vil kunne hindre bokbransjen i å utvikle seg og bidra til at bransjen ikke benytter digitale løsninger i tråd med det kundene etterspør. Binding til en høy fast pris legger også store begrensinger på utviklingen av nye forretningsmodeller med sikte på økt salg. Bokbransjen bør etter tilsynets oppfatning, i likhet med andre bransjer, stimuleres til å lete etter nye løsninger for å møte utviklingen i forbrukernes behov, blant annet ved å styrke sin satsing på digitalisering. Tilsynet mener at velfungerende konkurranse er det mest effektive virkemiddelet for å sikre en slik utvikling.

Konkurransetilsynets bekymring underbygges av en sammenligning av utviklingen av ny skjønnlitteratur utgitt som e-bok i henholdsvis Danmark og Norge.

Konkurransetilsynet vil videre vise til at bokleserne i stadig større grad etterspør strømming av bøker i en strømmetjeneste og flere aktører har etablert seg i det norske markedet de siste årene. Strømming av nye bøker vil imidlertid, i henhold til forlaget til boklov (jf. høringsnotatet punkt 4.5.2.8), ikke være tillatt før etter at boken ikke lenger er i fastprisperioden. Etter tilsynets oppfatning vil fravær av de nyeste bøkene for strømming i strømmetjenestene gjøre strømming mindre attraktivt, og på den måten kunne bidra til å begrense spredningen av norsk litteratur.

2.4 Erfaringer fra Danmark viser at konkurranse kan være et bedre alternativ

I vurderingen av regelendringer er det vanlig å se hen til erfaringer i våre nordiske naboland. I denne sammenhengen er utviklingen i Danmark særlig relevant. Der ble bokmarkedet gradvis deregulert fra 2000 mens fastpris på bøker ble avvirket i 2011. Erfaringene kan tyde på at den foreslåtte boklovens formål kan oppnås på en mindre konkurransebegrensende måte.

I Danmark er det nedsatt et bredt sammensatt bokpanel som hvert år vurderer utviklingen i det danske bokmarkedet. Resultatene offentliggjøres i rapporten "Bogen og litteraturens vilkår". Panelets siste analyse publisert i 2021 viser at produksjonen av skjønnlitteratur skrevet på dansk har steget jevnt siden dereguleringen. I 2011 ble det produsert 1 231 kommersielle trykte førsteutgaver med dansk som originalspråk, mens dette i 2020 var kommet opp i 1 878.

Utviklingen viser også at danskene ser ut til å ha lyktes med den digitale transformasjon for lydbøker og ved bokstrømmingstjenester. Dersom en litteraturinteressert danske er medlem hos for eksempel Saxo, kan vedkommende handle nye bøker til rabatterte priser, få tilgang til ubegrenset strømming av bøker og mulighet til å selge brukte bøker.

Erfaringene fra Danmark viser at bokhandelen fortsatt står sterkt, men det har kommet til flere alternative salgskanaler for bøker, slik som dagligvarebutikker. Bokhandelens posisjon er fortsatt stabil, og bokhandelen er fortsatt det fortrukne sted å handle bøker for danskene. Bokhandelen i Danmark tilbyr noe som er attraktivt for de leseinteresserte, som de ikke kan finne på nettet eller andre salgskanaler. Konkurransen fra andre salgskanaler presser altså den fysiske bokhandelen til å være relevant og interessant.

Etter Konkurransetilsynets vurdering illustrerer de danske erfaringene at fri prising kan gi insentiver til utvikling av nye forretningsmodeller og nye tilnærminger til å bygge opp leseinteressen. Den danske Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen utarbeidet etter dereguleringen en analyse som viste at danske boklesere i 2012 fikk en forbrukergevinst på 319 millioner danske kroner som følge av avviklingen av faste bokpriser. Dereguleringen av det danske bokmarkedet ser dermed ut til å ha kommet leserne til gode.

Utover det å trekke på erfaringen fra Danmark, vil Konkurransetilsynet anbefale at det gjøres en sammenligning av prisnivået, bredde i utgivelser og boksalg i våre nordiske naboland. Slik informasjon kan gi innsikt i hvilke virkemidler som ivaretar forfatterne og leserne interesser best.

3. Kommentarer til enkelte deler av forslaget til boklov

I det følgende vil Konkurransetilsynet knytte noen korte kommentarer til bestemte deler av forslaget til boklov.

3.1 Endring av fastprisen i fastprisperioden

I sitt [høringssvar](#) 11. februar 2019 til Nærings- og fiskeridepartementet i forbindelse med høring 22. november 2018 om forslag til endringer i bokforskriften, pekte Konkurransetilsynet på at bokforskriften åpner for tvil om fastprisen kan endres i fastprisperioden. Bakgrunnen for tvilen er uklarhet i ordlyden i forskriften og Nærings- og fiskeridepartementets uttalelser i høringsnotatet.

Etter Konkurransetilsynets oppfatning virker det forutsatt i høringsnotatet til den forslåtte bokloven at fastprisen ikke skal kunne endres i fastprisperioden. For eksempel sies det i høringsnotatet punkt 4.5.2.6, i forbindelse med fastprisperiodens varighet, at "[t]iden forbrukerne må vente før boka kommer (...) til nedsatt pris blir kortere ved forslaget om atten måneder". Hvorvidt fastprisen kan endres i fastprisperioden er ikke konkret omtalt i høringsnotatet.

Det sies i høringsnotatet at konkurranseloven § 10 vil gjelde for alt konkurransebegrensede samarbeid som ikke er regulert i bokloven. Både av hensyn til aktørene som skal innrette seg etter bokloven, og for å gjøre håndhevingen av konkurranseloven effektiv, bør det etter Konkurransetilsynets oppfatning klargjøres i bokloven om fastprisen kan endres i fastprisperioden.

Konkurransetilsynet påpeker at en regulering som tilsier at prisen ikke kan endres i en fastprisperiode normalt vil svekke konkurransen i markedet. Etter tilsynets vurdering bør den nye bokloven gjøre det klart at leverandøren skal kunne endre fastprisen i fastprisperioden.

Det bør også fremgå uttrykkelig at bransjeorganisasjoner ikke kan beslutte at medlemmer ikke skal kunne endre fastprisen i fastprisperioden.

3.2 Forholdet til EØS-avtalen

Bokforskriften gjelder etter sin ordlyd ikke for samarbeid i strid med EØS-avtalen artikkel 53, jf. bokforskriften § 1 tredje ledd, mens det ikke legges opp til samme unntak i boklovens ordlyd. Loven skal ifølge forslaget til § 3 gjelde for omsetning av bøker på norsk eller samiske språk, utgitt av norsk leverandør for salg gjennom norsk forhandler, men ikke ved salg til sluttkunde i en annen stat.

Vedlagt høringsnotatet i forbindelse med høring 24. oktober 2014 om utkast til ny forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker, fulgte en omfattende utredning av grenseoverskridende handel og forholdet til EØS-avtalen. I Menon publikasjon nr. 104/2021, som det er vist til i høringsnotatet, er det også foretatt en vurdering av forholdet til EØS-avtalen i publikasjonens vedlegg 4. Både i utredningen fra 2014 og Menon publikasjonen fra 2021 ble det konkludert med at det foreligger en EØS-rettslig risiko ved reguleringen av bokmarkedet, blant annet fordi samhandelen kan være påvirket.

Forholdet til EØS-avtalen, herunder forbudet mot konkurransebegrensede samarbeid i EØS-avtalens artikkel 53, er kort vurdert i høringsnotatet. I høringsnotatet vises det til at det skal lite til for at samhandelskriteriet er oppfylt, og deretter slås det fast at samhandelskriteriet ikke er oppfylt for omsetning av bøker som omfattes av loven. Etter Konkurransetilsynets vurdering ville ytterligere avklaringer rundt samhandelskriteriet og lovforslagets forhold til EØS-avtalen vært nyttig.

3.3 Avanseregulering

Avansen mellom forlag og bokhandel foreslås regulert i bokloven § 11, ved å fastsette en maksimalsats og en minimumssats for innkjøpsrabatt fra leverandør til forhandler. Høringsinstansene bes om synspunkter på om avanseregulering bør innføres eller ikke, og om den nærmere innretningen på en slik regulering. Formålet med reguleringen av avansen for bøker i fastpris er i høringsnotatet opplyst å være å sikre at en forholdsmessig andel av inntektene blir beholdt i produksjonsleddet, for på den måten å legge til rette for at det utgis et mangfold av litteratur.

Konkurransetilsynet mener at avansen ikke bør reguleres. Forhandlinger mellom forlag og bokhandler bør skje uten noen reguleringer, slik det er vanlig i andre bransjer. Dessuten vil det for forlaget, dersom det skulle beholde en større andel av inntektene, ikke foreligge noen forpliktelser til å benytte disse inntektene til å utgi flere titler eller mer bredde i utvalget. Det er dermed en fare for at formålet med reguleringen av avansen ikke vil bli oppnådd.

3.4 Bortfall av rabattmulighet

I bokforskriften § 4 annet ledd er det adgang til å gi inntil 12,5 prosent rabatt til sluttkunde på alle bøker bortsett fra billigbøker, verk og fagbøker. Kvantumsrabatt på inntil 20 prosent kan gis ved kjøp av 50-99 eksemplarer av samme bok. I høringsnotatet foreslås det å fjerne adgangen til å gi inntil 12,5 prosent rabatt.

Det vises i høringsnotatet til at rabatten i liten grad oppleves som en reell rabatt til sluttkunde, siden praksis er at den legges automatisk på i de store salgskanalene. Videre opplyses det at små aktører i mindre grad vil ha råd til å tilby rabatten og må holde en høyere pris enn netthandel og store aktører, noe som er i strid med lovens formål om å gi lik tilgang til

litteratur i hele landet og likebehandling av alle forhandlere. I høringsnotatet sies det at bortfallet av adgangen til å gi rabatt kan medføre en prisøkning direkte for forbrukerne, primært de som kjøper bøker fra nettbokhandler eller store bokhandler.

Forhandlerne kan ikke konkurrere på pris for bøker i fastprisperioden, bortsett fra innenfor den fastsatte rabattgrensen på 12,5 prosent for bøkene som er omfattet av rabattmuligheten. Muligheten for å gi rabatter ble innført for å myke opp fastprisregimet som gjaldt inntil 2005, hvor det kun var bokklubbene som kunne tilby rabatter til slutt kunder.

Konkurransetilsynet er kritisk til forslaget om å ta bort muligheten for forhandlerne til å gi rabatter. Dette er den muligheten forhandlerne har til å konkurrere på pris for bøker i fastprisperioden. Adgangen til å gi inntil 12,5 prosent rabatt har vært positivt for bokpriser, salg og bredde i utvalget. Prisene vil ventelig øke til skade for leserne dersom rabattmuligheten ikke videreføres i bokloven.

3.5 Fastprisperiodens utgangspunkt og varighet

I gjeldende ordning varer fastprisperioden fra utgivelsestidspunktet for det enkelte format og frem til 1. mai året etter. Fastprisen har dermed en varighet på mellom fire måneder (ved utgivelse 31. desember) og 16 måneder (ved utgivelse 1. januar). Dagens ordning innebærer at hvert enkelt format av en bok (for eksempel innbundne bøker, heftede bøker, e-bøker og lydbøker) har en fastprisperiode som starter når boken utgis i det enkelte formatet.

Fastprisperiodens lengde foreslås endret til 12 eller 18 måneders rullerende fastpris, hvor fastprisen starter fra utgivelsesdato og løper en fast periode. Fastprisperioden foreslås å starte å løpe fra første utgave av en tittel, uavhengig av format. I tilfeller hvor for eksempel lydboken utgis flere måneder etter førsteutgivelsen, vil lydbokens fastprisperiode beregnes ut fra første utgave av tittelen.

Dersom fastprisperioden følger første utgivelsen av en bok uavhengig av format, vil dette ifølge høringsnotatet innebære en forenkling sammenlignet med dagens ordning. En slik forenkling vil bidra til mer oversiktighet for leserne siden fastprisperioden for en gitt tittel utløper på samme tidspunkt uavhengig av om den tilbys i nye formater underveis i fastprisperioden.

Konkurransetilsynet mener det sannsynligvis vil være mindre negativt for konkurransen om fastprisperioden gjøres rullerende, enn at den som i dag løper til den samme faste dato året etter at bøkene er utgitt. Det kan bidra til mer dynamikk i prissettingen at fastprisen starter ved utgivelsen av den enkelte bok og løper i en fast periode.

Konkurransetilsynet er imidlertid kritisk til forslagene om fastprisens varighet. Gjennomsnittlig varighet for fastprisperioden har vært ni måneder under gjeldende bokforskrift, mens forslagene vil være en forlengelse av fastprisperioden for førsteutgaven. Dette fører til at det tar lenger tid før salgsleddet konkurrerer på pris og de negative effektene for leserne av fastprisen forsterkes. Dersom det innføres en boklov med regulering av fastpris, bør fastprisperioden etter tilsynets oppfatning være så kort som mulig.

4. Oppsummering

Konkurransetilsynet slutter seg til de sentrale språk- og litteraturpolitiske målsettinger som søkes ivaretatt gjennom bokloven, men mener målsettingene kan oppnås på en bedre og mer målrettet måte uten den sterke konkurransebegrensningen bokloven medfører.

Erfaringene fra Danmark underbygger etter Konkurransetilsynets oppfatning at konkurranse er et effektivt virkemiddel også i bokbransjen og at boklovens formål kan oppnås på en mindre konkurransebegrensende måte.

Gjennom konkurranse vil både forlag og forhandlere kunne utvikle seg og komme opp med både nye løsninger og nye forretningsmodeller som bidrar til at leserne i større grad vil etterspørre norsk litteratur.

Til tross for velmente formål om å oppfylle litteraturpolitiske mål om bredde, mangfold, og tilgjengelighet for alle, er det risiko for at bokloven virker mot sin hensikt gjennom å hindre at bokbransjen utvikler seg i takt med behovet til bokleserne. Dermed vil bokloven kunne begrense, snarere enn å understøtte utbredelsen av norsk litteratur.

Med hilsen

Gjermund Nese
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Mottaker
Kultur- og likestillingsdepartementet

Postadresse
Postboks 8030 Dep

Poststed
0030 OSLO
Norge

Kontakt/e-post
postmottak@kud.dep.no