

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

Oslo, 12.02.2019

Som parter i Bokavtalen avgir Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen felles høringsuttalelse.

Om bokmarkedet

Målet med det litteraturpolitiske virkemiddelapparatet er at det leses mye og at det leses variert. Det er også et mål at det skrives, utgis og formidles mange og gode bøker. Senere i notatet presenterer vi en del statistikk som belyser lesing, utgivelse og salg de siste årene. Bokbransjen har tatt i bruk mulighetene som den digitale utviklingen har gitt oss og stadig flere verk publiseres i en rekke formater på mange plattformer. Lesing har fått sterkere konkurranse fra sosiale medier og strømming av levende bilder, men undersøkelser viser at leserne ønsker å lese mer enn de gjør i dag. Den viktigste utfordringen er å lykkes med å videreføre et høyt nivå på lesing i Norge. Norsk litteratur har stor suksess i utlandet, alt tyder på at utvikling av forfatterskap stimuleres godt av de samlede litteraturpolitiske virkemidlene. Rettighetshavernes muligheter til inntjening av verket må videreføres, også ved nye formater og forretningsmodeller. Dette er forsøkt sikret gjennom faste bokpriser. Nye formater og nye salgsformer bidrar til en dynamisk utvikling av bransjen, men kan utfordre rettighetshavernes inntjening. Derfor er det viktig at virkemidlene er teknologi, format og kanalnøytrale. Strømming av bokfiler i originalverkets fastprisperiode vil kunne undergrave hele grunnlaget for fastpris.

Om fastprisordninger for bøker

Bred tilgang på bøker er viktig for et liberalt og mangfoldig samfunn. Faste bokpriser har vært et av de bærende elementene i litteraturpolitikken i Norge i mange tiår. Frem til 2005 ga Konkurransetilsynet dispensasjon fra Konkurranseloven for Bokavtalen. Etter endring av Konkurranseloven i 2004 reguleres bokmarkedet gjennom en forskrift som gir utgiver anledning til å sette bindende videresalgspriser. Forskriften setter de ytre rammene for fastprisordningen. Innenfor disse rammene må avtalepartene sørge for at Bokavtalen utvikles og tilpasser seg utviklingen i bokmarkedet. Fra 2005 og frem til i dag har ordningen blitt utfordret og svekket gjennom økte muligheter for sluttkunderabatt og en stadig kortere fastprisperiode. Samtidig som større deler av bokmarkedet har blitt overlatt det til det frie markedet, har bokmarkedet blitt mer kommersialisert. I forbindelse med at Norge er gjesteland i Frankfurt i 2019 har tyske bokhandlere besøkt norske bokhandlere for å lære om boksalg i Norge. De tyske bokhandlerne ble overrasket over fokuset på priser og alle kampanjene i norske bokhandler. I Tyskland er fastprisen minimum 18 måneder og bøker er i praksis ikke på salg.

Forskriften regulerer både bøker til allmennmarkedet og bøker til profesjon- og fagbokmarkedet. Akademisk faglitteratur er bærebjelken i utvikling og vedlikehold av norsk fagterminologi, både for bokmål og nynorsk. Presset på det norske språket blir stadig sterkere ved at engelske termer gjør seg gjeldene på flere samfunnsområder. Fastpris på faglitteratur vil bidra til å sikre en bred produksjon av fagbøker på bokmål og nynorsk. Norge er et lite språkområde og det norskspråklige fagbokmarkedet

er av begrenset størrelse. Uten forutsigbarheten som ligger i fastprisen vil ikke bredden i norske fagbokutgivelser kunne opprettholdes. Spesielt vil dette gå utover lærebøker til mindre fag. Faren for domenetap, det vil si at norsk taper terreng til engelsk, vil være større ved fripris på fagbøker. En stor utgivelsesbredde er viktig for å vedlikeholde den norske fagterminologien.

Litteraturabonnementene og skaffe- og leveringsplikten er tett knyttet til fastprisordningen. Litteraturabonnementene er et viktig bidrag til å sikre spredning av det litterære mangfoldet. I sum distribueres det nærmere 300.000 bøker ut i bokhandelen gjennom Bokavtalen og litteraturabonnementene. Skaffe- og leveringsplikten sikrer leseren mulighet til å skaffe hvilken som helst bok fra hvilken som helst bokhandel, uansett hvor man bor i landet – eller hvilken nettbokhandel man velger å benytte.

Det norske systemet balanserer konkurranse og kultur. Det er stort innslag av konkurranse, samtidig som den korte fastprisperioden gir en viss forutsigbarhet rundt det å skrive, utgi og selge bøker. Dagens ordning er velfungerende. Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen er positive til departementets forslag om en ordning der fastprisen løper fra den enkelte boks utgivelsesdato. Departementet anfører to argumenter for denne omleggingen. Det ene argumentet er å unngå et felles salg når fastprisperiodene opphører samtidig for alle bøker. Dette vil øke konkurransen i bokmarkedet, ved at prisreduksjoner på enkeltutgivelser kommer gjennom hele året – og ikke samtidig for alle utgivelser. Det andre argumentet er større forutsigbarhet for, og likebehandling mellom, forfatterne, som vil kunne få en like lang fastprisperiode uavhengig av når boken deres blir utgitt.

Faste bokpriser handler ikke om samarbeid om prissetting, men om bindende videresalgpriser. Utgiver setter en pris, og alle forhandler må følge denne prisen. Bindende videresalgpriser har konkurransefremmende egenskaper i form av at den bidrar til å opprettholde et mangfold av aktører. Belgia innførte faste bokpriser for å øke konkurransen i bokmarkedet. I forbindelse med EU-kommisjonens arbeid med å utforme ny konkurransepolitikk for digitale økonomier ble det arrangert en konferanse¹ i januar. I oppsummeringen² fra konferansen pekes det på at konkurransepolitikken må tilstrebe å bevare mangfold, siden digitale økonomier har en naturlig tendens til konsentrasjon. I den ferske Handelsmeldingen³ heter det:

«Næringspolitikken skal legge til rette for størst mulig samlet verdiskaping i norsk økonomi, innenfor bærekraftige rammer. De generelle rammebetingelsene skal bidra til effektiv bruk av ressursene i samfunnet. Gode reguleringer av enkelt næringer bør ta utgangspunkt i kjennetegn og særtrekk ved den aktuelle næringen og hvorvidt det finnes effektive og treffsikre reguleringstiltak.»

Faste bokpriser har vist seg å være nettopp et treffsikkert og effektive reguleringstiltak – som tar høyde for særtrekkene ved boka som vare.

Vurdering av de foreslåtte modellene

Regjeringen presenterer to ulike modeller for fastprisens innretning. En der hvert enkelt format har en egen fastprisperiode (Modell 1) og en der verket har en gitt fastprisperiode, og der de forskjellige formatenes fastprisperiode avhenger av når de blir utgitt (Modell 2). Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen mener de prinsipielle argumenter for fastprisordninger tilsier at man bør etterstrebe lik fastprisperiode for alle format og alle utgivelser. For det første er argumentene for ordningene format- og kanalnøytral, derfor er det ingen grunn til å innføre ulike fastprisperioder for forskjellige format. For det andre er det viktig at ordningen er teknologinøytral og ikke

¹ <https://webcast.ec.europa.eu/shaping-competition-policy-in-the-era-of-digitisation>

² <https://www.ashurst.com/en/news-and-insights/legal-updates/shaping-competition-policy-in-the-era-of-digitisation/>

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20182019/id2620696/sec1>

konkurransesvridende. Slik kan verket best mulig nå frem til leseren via ulike formater og plattformer uten at rettighetshavernes inntektsgrunnlag forringes.

Modell 1

Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen mener Modell 1, med en individuell fastprisperiode for alle titler, er den beste løsningen av de foreslåtte modellene. For at denne modellen skal sikre likbehandling mellom forfatterne, slik departementets intensjon er, må også alle format omfattes av den samme fastprisperioden. I høringsnotatet heter det:

Departementet mener kortere fastprisperiode for nye formater enn for førsteutgivelser vil føre til økt konkurranse mellom forhandlerne.

En slik ordning vil bidra til forskjellsbehandling av forfattere. Enkelte forfatterskap og bøker selger mer i andre format enn andre. Forskjellsbehandling kan resultere i at rettighetshaverne ikke ønsker å benytte seg av formatene som er tilgjengelige. Forslaget vil også medføre en konkurransevridding mellom bokformat og salgskanaler, ikke økt konkurranse mellom forhandlerne. Denne konkurransevridding kan ha negative effekter for verdiskapningen i markedet.

En velfungerende fastprisordning bør ta som utgangspunkt at den skal gjelde like lenge, for likt innhold - i alle kanaler. I nåværende Bokavtale er det gjort et unntak som planlegges videreført. I motsetning til andre formater innebærer en e-bok mindre tilleggskostnader enn ved produksjon av andre nye formater. Generelt sett har derfor e-boka lavere pris enn andre formater. Derfor opphører fastprisperioden for en e-bok når det lanseres en pocketutgave.

Vi mener departementet ikke kan innføre en fastprisordning som forskjellsbehandler format og salgskanaler uten at det er tilstrekkelig utredet hvilke konsekvenser det vil få. Utredningsinstruksen setter krav til statlige utredninger av alle typer tiltak i alle sektorer.

Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen ber om at alle bokformat innrømmes like lang fastprisperiode og at den settes til 12 måneder. Skal bindende videresalgpriser ha den ønskede kulturpolitiske virkning må den virke over en tidsperiode av en viss lengde. Dagens ordning, kombinasjonen av en kort tidsperiode og muligheten for en høy sluttkundeabatt gjør at den norske ordningen er den mest konkurranseutsatte av alle fastprisordninger i Europa. Det er ingenting som tilsier at en ytterligere nedkorting av fastprisperioden vil være til nytte for å innfri de kulturpolitiske målene.

Vi foreslår følgende endring i forskriftsteksten:

.....
Det kan settes fastpris på alle bøker i alle format første gang de lanseres. For førsteutgivelser i alle format løper fastprisperioden fra utgivelsesdato og inntil 12 måneder frem i tid. For nye formater løper fastprisperioden fra utgivelsesdato og inntil x måneder frem i tid. Når en tittel lanseres i pocketutgave i perioden fastpris kan settes, opphører retten til å sette en bindende videresalgpris på e-bokutgaven
.....

Hvis departementet innfører en fastprisordning som forskjellsbehandler format og salgskanaler må fastprisen for nye format settes lengst mulig. Samtidig må definisjonen av førsteutgivelser endres. I høringsnotatets side 5 under beskrivelsen av Modell 1 heter det:

«Dersom en tittel gis ut i flere formater samtidig med førsteutgivelse, for eksempel dersom e-boken gis ut samme dag som innbundet utgave, gjelder maksimal fastprisperiode på 12 måneder for begge formater. For utgivelser etter førsteutgivelse, men i andre formater foreslås det at fastprisperioden gis kortere varighet.»

Samtidig må i denne sammenheng defineres. Fremstillingen av forskjellige bokformat er nokså ulike prosesser med ulikt tidsforløp. Produksjonstiden for å publisere noe digitalt, å trykke en bok og å spille inn en lydbok varierer. Dette kan ikke styre hvordan litteraturpolitikken fungerer. I Bernkonvensjonen om vern av litterære og kunstneriske verk er samtidighet definert som 30 dager.

Vi foreslår at forskriftsteksten endres til:

f) førsteutgivelser, første gang en tittel utgis av en norsk leverandør. Alle format utgitt innenfor tretti dager er å betrakte som samme førsteutgivelse.

Modell 2

Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen ser flere uheldige virkninger ved Modell 2 slik den er utformet. Den samlede fastprisperioden i modellforslaget vil bli betydelig redusert. Skulle Modell 2 være et aktuelt alternativ, måtte fastprisperioden for verket være betydelig lenger enn det som er foreslått. Slik den er foreslått vil den ikke være et nyttig litteraturpolitisk virkemiddel.

Om iverksettelse

Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen organiserer forlagene og bokhandlene som vil bli berørt av en eventuell forskriftsendring. Alle de foreslåtte endringene vil berøre drift og få konsekvenser for driften midt i et budsjettår. Dette er uheldig for næringsaktørene og vi ber om at forskriftsendringen iverksettes i forbindelse med årsskiftet, 01.01.2020. Vi viser i den anledning til utredningsinstruksen kapittel 4-6 om Ikrafttredelse av lover og forskrifter:

Lover og forskrifter av betydning for privat og offentlig forretningsvirksomhet skal normalt tre i kraft fra et årsskifte.

Om forskriftens varighet

I høringsnotatet skriver departementet at de ønsker at forskriften varer i fire år for å bidra til å bedre forutsigbarheten i bransjen. Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen ønsker varig innretning for fastprisen og ber om at forskriften gis lengst mulig varighet. Med iverksettelse 01.01.2020 tilsier fire års varighet en forlengelse frem til 31.12.2023. Forslag til forskriftstekst:

§ 11. Ikrafttredelse og varighet

Forskriften trer i kraft 1. januar 2015 og opphører 31. desember 2023.

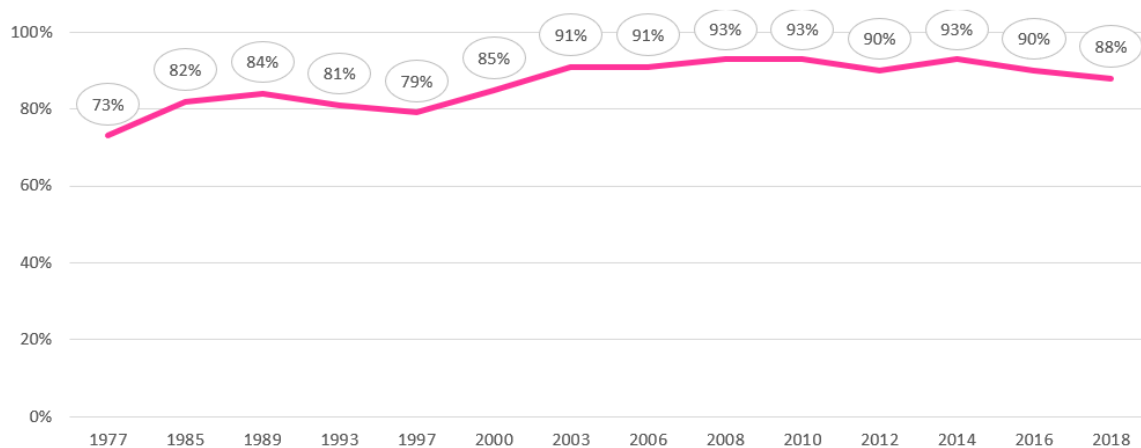
II

Endringene trer i kraft 1. januar 2020.

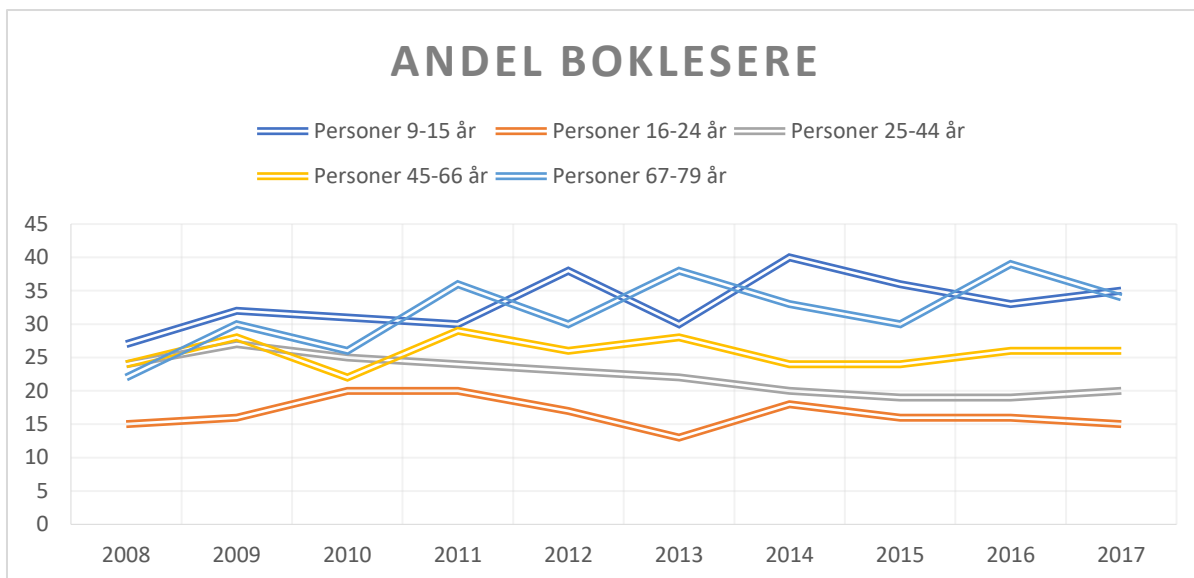
Om bokmarkedet

Lesere

I følge SSBs Mediebarometer leser 26 prosent av befolkningen en bok en gjennomsnittsdag (e-bøker medregnet). Leserundersøkelsen, som utføres av Ipsos MMI på vegne av Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen, viser at 88 prosent av befolkningen har lest en bok de siste tolv måneder. Dette tallet har holdt seg relativt stabilt de siste årene:

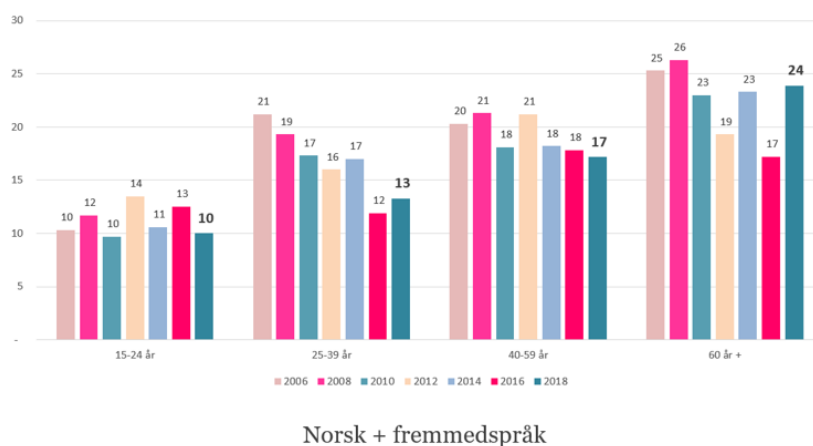


Ser vi på aldersfordelingen, ser andelen boklesere (prosent av befolkningen) i følge SSBs Mediebarometer slik ut:



Andelen lesere er relativt stabil i aldersgruppene 16-24 og 45-66. For unge voksne ser vi et tydelig fall over de siste årene. For den yngste og eldste aldersgruppen er det økning i andel lesere siste ti år.

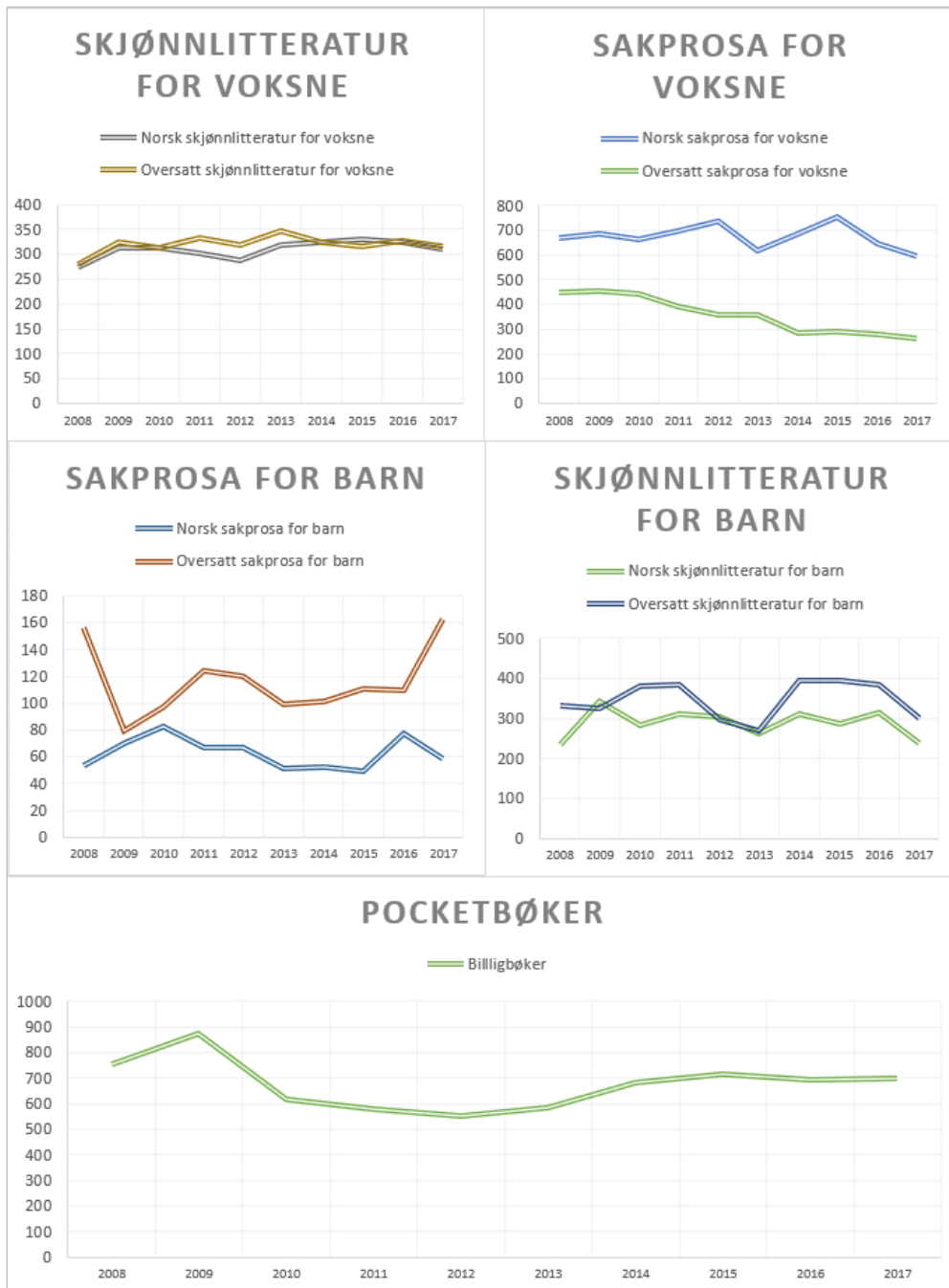
Leserundersøkelsen gir også indikasjoner på nedgang i lesing blant unge voksne, ikke minst når vi måler antall leste bøker per år:



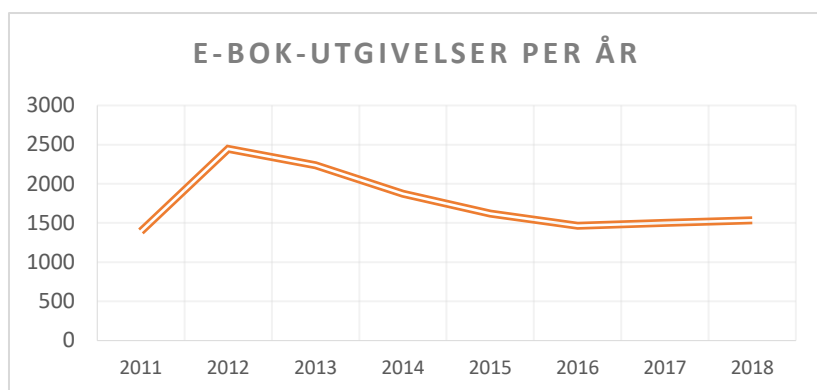
Antall utgivelser

Det norske bokmarkedet er lite, og store bestselgere og trender gir raskt utslag i statistikken. Ser vi på papirbokutgivelsene de siste ti årene, ser vi følgende: Antallet norske og oversatte skjønnlitterære utgivelser for voksne har holdt seg stabilt. Antallet utgivelser av oversatt sakprosa for voksne har vært fallende. Tallet for norsk sakprosa er nokså stabilt, men vi ser en nedgang i antall utgivelser per år siden 2015. Det utgis flere norske enn oversatte sakprosabøker for voksne.

Ser vi på sakprosa for barn er det motsatt; det utgis flest oversatte bøker. Det årlige antallet sakprosautgivelser for barn er nokså stabilt, men det er enkelte år med store avvik. Når det gjelder skjønnlitterære bøker for barn ble det gitt ut i snitt 290 norske og 350 oversatte titler per år. Antall pocketutgivelser har vært stabilt de siste åtte årene.



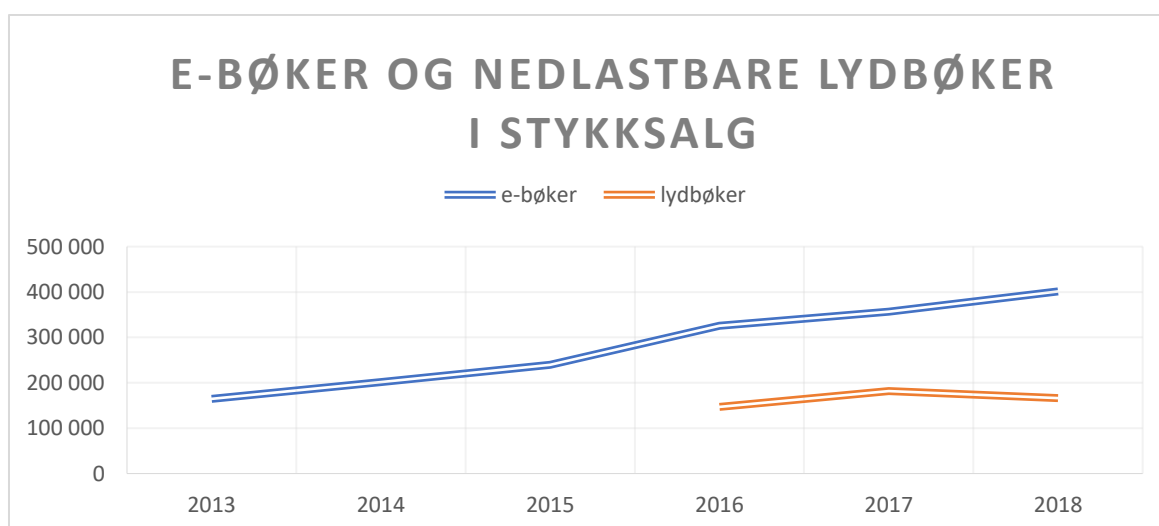
For e-bøker, som er et relativt nytt bokformat, ser vi denne utviklingen i antall utgivelser:



Antall utgitte e-bøker har som vi ser ligget på rundt 1500 titler i året de siste tre årene.

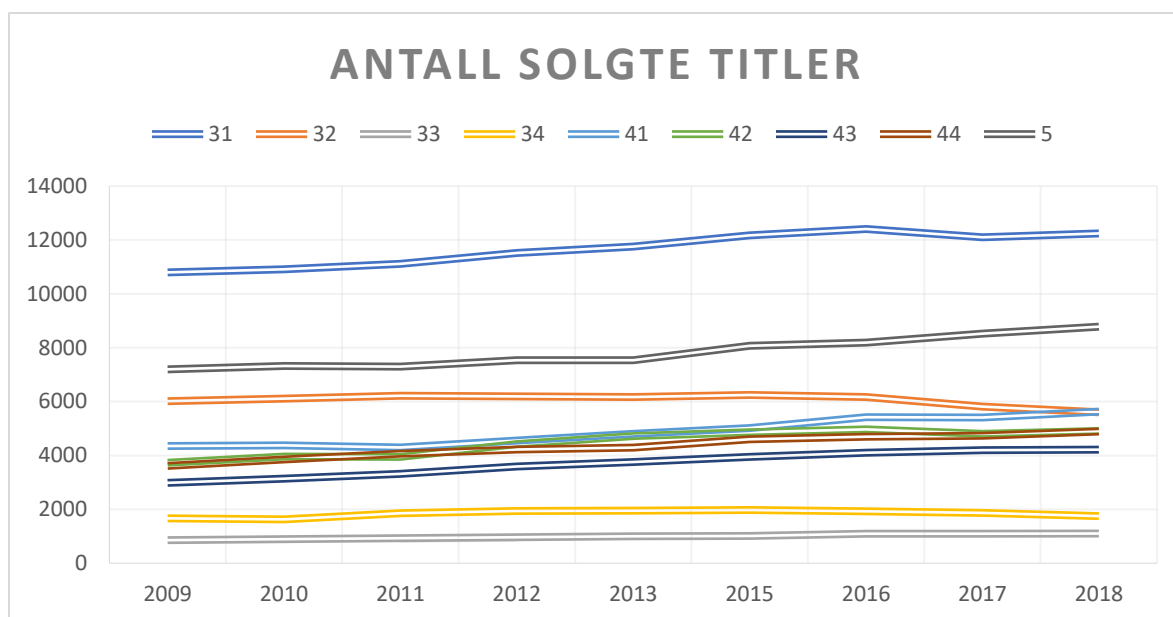
Bokkjøp

En viktig del av litteraturpolitikken er at det legges til rette for at det selges og formidles et bredt utvalg av bøker.

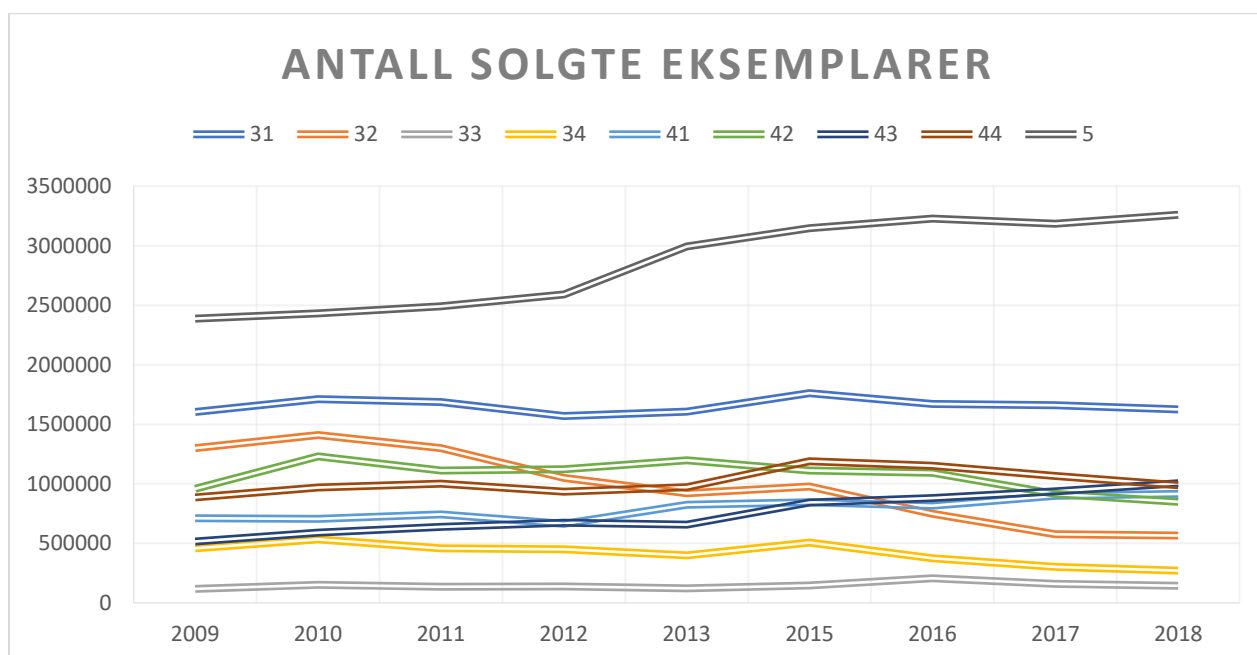


I 2018 ble det solgt over 400.000 e-bøker formidlet gjennom Bokbasen⁴. Salget av e-bøker i 2018 viste en vekst på 12,4 prosent i antall og 15,2 prosent i kroner, sammenlignet med året før. Lydboksalg i stykksalg hadde en tilbakegang på 8 prosent sammenlignet med 2017.

⁴ www.bokbasen.no/



Utviklingen i antall solgte titler er stabil eller voksende for de fleste bokgruppene⁵. Vi observerer en svak nedgang de siste årene i antall solgte titler av oversatt skjønnlitteratur for voksne og oversatt sakprosa for voksne.



Antall solgte bøker gjennom bokhandelen viser en sterk vekst i salget av billigbøker/pocketbøker.

⁵ Oversikt over bokgrupper i allmenntilbudet:

3. Sakprosa		4. Skjønnlitteratur		5. Billigbøker	
31	Norsk sakprosa for voksne	41	Norsk skjønnlitteratur for voksne		
32	Oversatt sakprosa for voksne	42	Oversatt skjønnlitteratur for voksne		
33	Norsk sakprosa for barn	43	Norsk skjønnlitteratur for barn		
34	Oversatt sakprosa for barn	44	Oversatt skjønnlitteratur for barn		

Salget av norsk skjønnlitteratur for voksne viser også en vekst, mens vi for flere av bokgruppene ser en stabil utvikling i perioden. Salget av oversatt skjønnlitteratur er fallende.

Forskjellige bøker selger ulikt i forskjellige format. Oversiktene nedenfor viser e-bokas andel av salget for de henholdsvis de mest solgte førsteutgivelsene i 2018 og blant bøkene som var nominert til Brageprisen samme år.

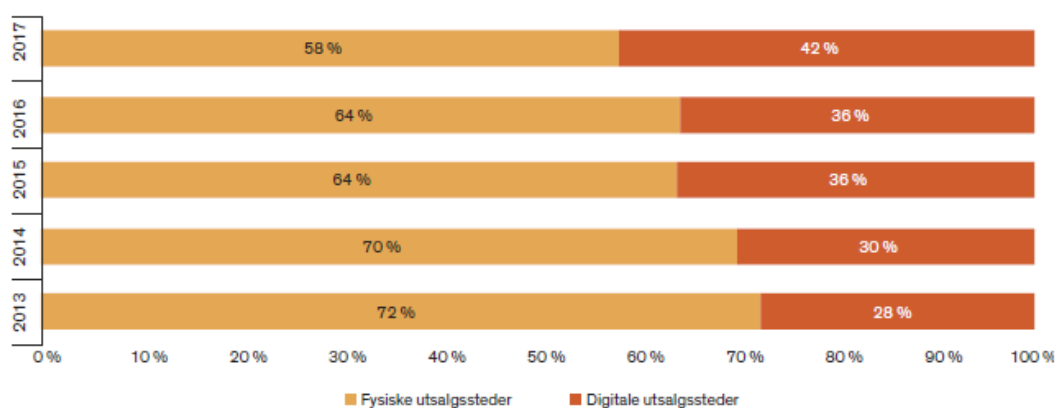
Tittel	Forfatter	Andel e-bok
Snøsøsteren: En julefortelling	Maja Lunde/Lisa Aisato	0 %
Fremdeles meg	Jojo Moyes	11 %
En sjøens helt: Krigerens hjemkomst	Jon Michelet	3 %
Søsterklokkene	Lars Mytting	4 %
Hyttebok frå helvete	Are Kalvø	1 %
Macbeth	Jo Nesbø	15 %
Pondus: 17 i nøtten	Frode Øverli	Ingen e-bokutgave
Perlesøsteren	Lucinda Riley	13 %
Omgitt av idioter	Thomas Erikson	3 %
Juleroser 2018	Herborg Kråkevik	Ingen e-bokutgave

Tittel	Forfatter	Andel e-bok
Menneskets grunnstoffer	Anja Røyne	2 %
Insektenes planet	Anne Sverdrup Thygeson	2 %
Det første mysteriet	Katharina Vestre	6 %
En himmel full av skyer	Arne Svingen	1 %
Arne Paasche Aasen	Arild Bye	1 %
Borgerlønn	Ingeborg Eliassen og Sven Egil Omdal	5 %
Hvem sa hva?	Helene Uri	1 %
André Bjerke. I kampens glede	Peter Normann Waage	2 %
Kinderwhore	Maria Kjos Fonn	15 %
Når landet mørknar	Tore Kvæven	6 %
Så mye hadde jeg	Trude Marstein: Så mye hadde jeg, Gyldendal	7 %
Venn med alle	Gunnar Wærness	0 %

Utsalgssteder for bøker

På oppdrag fra Kulturrådet utarbeider Rambøll⁶ årlig en oversikt over salget i bokmarkedet. Fra 2013 til 2017 har det vært en økning av salget av bøker gjennom digitale utsalgssteder på 14 prosentpoeng, fra 28 prosent til 42 prosent. Oversikten under viser vekst i netthandel av bøker. Figuren viser også at det er forskjeller i nettandelen for ulike bokkategorier.

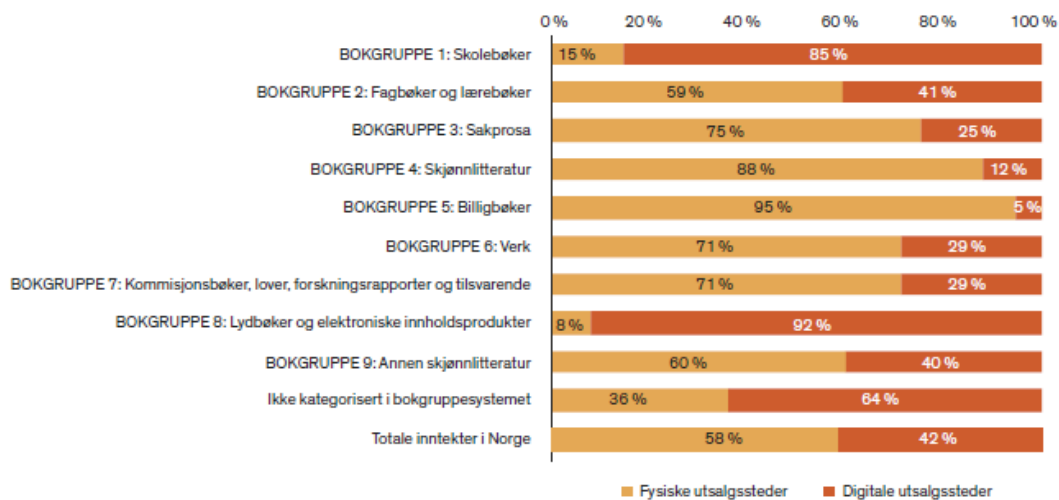
⁶ https://issuu.com/norsk_kulturrad/docs/kunst_i_tall_2017



Note: Alle tall er omregnet til 2017-kroner.

Kilder: Biblioteksentralen, Den norske Bokhandlerforening, Den norske Forleggerforening, Virke / TNS Gallup.

Figur 3.7 Inntektene fra salg av litteratur fordelt på fysiske og digitale utsalgssteder, 2013–2017 (prosent)



Kilder: Biblioteksentralen, Den norske Bokhandlerforening, Den norske Forleggerforening, Virke / TNS Gallup.

Figur 3.8 Inntekter fra salg av litteratur fordelt på fysiske og digitale utsalgssteder og bokgrupper, 2017 (prosent)

Strømming av elektroniske bøker

Strømmetjenester for elektroniske bøker er i sterk vekst, og det er fortrinnsvis lydboka som konsumeres. Antall lyttinger er sterkt økende, med ca. 80 prosent økning fra 2017 til 2018, ca 3,7 millioner lyttinger i 2018. Veksten i omsetning fra strømming av bøker er antatt å bli på ca. 25 prosent sammenlignet med 2017.

Fastprisordninger i andre land

Bindende videresalgspriser for bøker er et vanlig litteraturpolitisk virkemiddel i Europa.

Effekten av virkemiddelet henger sammen med styrken på reguleringen. Norge har en av de svakeste reguleringene. I motsetning til i Tyskland, hvor bokhandlene ikke bruker pris i markedsføring, er det i Norge stor grad av prismarkedsføring og priskonkurrans bokhandlene imellom. 7 av 10 bøker som omsettes i Norge er ikke bundet av fastprisordningen.

	Fastprisens lengde (mnd.)	Rabatt til sluttbruker (%)
Østerrike	24	5
Frankrike	24	4
Tyskland	min 18	0
Hellas	24	10
Italia	20	15
Nederland	∞	0
Norge	10	12,5
Portugal	18	10
Slovenia	6	0
Spania	24	5
Belgia (fransktalende del)	24	5

Belgia innførte faste bokpriser fra januar 2018, med mål om å øke konkurransen gjennom å sikre mangfold både i utgivelser og utsalgssteder.

«The Belgium ebook market is estimated at around \$290 million (the country has a population of only 11 million, of which some 5 million are French-speaking) and the new law, according to Culture Minister Alda Greoli, will “help maintain a large and varied number of sales outlets and a quality and diversified supply” of titles. While not actually mentioning Amazon, Greoli went on, “countries that have no regulation or have abandoned it are faced by a concentration of distribution and creation that is damaging to cultural diversity.»⁷

Fastprisordningene står sterkt i Europa og da EU forhandlet med USA om TTIP gikk EUs handelskommisær Cecilia Malström ut og slo fast at fastprisordningene ikke ville være en del av forhandlingene.⁸ Begrunnelsen for at fastprisen skulle holdes utenfor forhandlingene er bokens spesielle betydning for et fritt og mangfoldig samfunn.

Oppsummering

Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen vil understreke at dagens fastprisordning er velfungerende. Samtidig støtter vi en omlegging av fastprissystemet der hver enkelt utgivelse og hvert enkelt format løper den samme fastprisperioden.

⁷ <https://thenewpublishingstandard.com/half-of-belgium-gets-fixed-price-book-law/>

⁸ https://ec.europa.eu/carol/index-iframe.cfm?fuseaction=download&documentId=090166e5a0d6f06f&title=SIGNED_LETTER.pdf

For å unngå konkurransevidning ber vi om at alle format løper en like lang fastprisperiode og at høringsnotatets Modell 1 innføres, men med en fastpris lengde på 12 måneder for alle format.

Med vennlig hilsen

Trine Stensen
Administrerende direktør
Bokhandlerforeningen

Kristenn Einarsson
Administrerende direktør
Forleggerforeningen