



Kulturdepartementet

postmottak@kud.dep.no

Oslo, 19.03.2025

HØRING – EKSTERN UTREDNING AV AVANSEREGULERING I BOKLOVEN

Vi viser til Kulturdepartementets høringsbrev av 19.12.2024 og takker for muligheten til å svare på denne høringen av den eksterne utredningen av avanseregulering i bokbransjen.

Om Forleggerforeningen

Den norske Forleggerforening er en interesseorganisasjon som ivaretar faglige, juridiske og økonomiske interesser for norske forlag. Forleggerforeningen har i dag nærmere 90 medlemmer, våre medlemsforlag representerer til sammen omtrent 85 prosent av norsk forlagsomsetning. Forleggerforeningen arbeider for å opprettholde og styrke forlagsbransjens kulturelle, rettslige og økonomiske rammevilkår, som er viktige virkemidler for å bevare og utvikle norsk språk og litteratur. Vi samarbeider tett med en rekke norske og internasjonale organisasjoner og institusjoner, og organiserer utvalg for en rekke ulike fagområder. Vi forvalter og utvikler bokgruppene, bransjestatistikk og kollektivt avtaleverk med blant andre bokhandler, forfattere, illustratører og oversettere.

Forleggerforeningens syn på avanseregulering

Forleggerforeningens grunnleggende syn på utforming av avanseregulering har vært gjenstand for en grundig prosess i foreningen, og er gjengitt i vårt høringssvar til bokloven i avsnitt 2.11.3. Flertallet av foreningens medlemmer mener at et maksimalt rabattnivå på 50 prosent, som foreslått av Regjeringen i Prop. 44L (2012-2013), er hensiktsmessig, og at dette må sees i sammenheng med sluttkunderabatten. Når innføring av maksimalsats og minimumssats for innkjøpsrabatt ledsages av en fjerning av sluttkunderabatten må dette ledsages av en bærekraftig fordeling mellom forlag og forhandler.

Forleggerforeningen mener avanse for fag- og lærebøker i bokgruppe 2 må kunne forhandles fritt, og at det er særlig viktig at et eventuelt minimumsnivå for innkjøpsrabatt differensieres for disse bøkene, da rabattnivået for fag- og lærebøker i dag ligger vesentlig lavere enn det gjennomsnittlige rabattnivået i allmennmarkedet. Dette har sammenheng med spesifikk trekk i dette delmarkedet (avsnitt 2.3.2 i vårt høringssvar av 18.11.22). Det samme gjelder for verk, kommisjonsbøker, lover, forskningsrapporter og tilsvarende, da disse kategoriene har større bredde og også vil ha behov for individuell bruk av rabatt.

Om premissene for utredningen og lønnsomhet i bokbransjen

Utreders forslag om avanseregulering har ekstremt høy kompleksitet og baserer seg etter Forleggerforeningens vurdering på et teoretisk grunnlag. Forslaget ser ikke ut til å være basert på empiri eller kvantitativ forskning, det er derfor svært uforutsigbart hvordan de ulike forslagene vil slå ut. Utreder skriver selv om fastsettelse av avansesatser i praksis (kap. 9.1.2 s. 81):

«Vi tar ikke stilling til detaljene i avansereguleringen. Vi vil imidlertid påpeke at den betydelige usikkerheten om reguleringens virkninger for formålet. Både heterogeniteten i



markedet og de potensielle skadevirkningene tilsier at man bør være varsom med å gjøre reguleringen for inngripende.»

Kulturdepartementets oppdrag var å utrede hvordan avansereguleringen kan og bør utformes på en hensiktsmessig måte. Forleggerforeningen merker seg at utreder ikke har tatt stilling til detaljene, og altså peker på betydelig usikkerhet om hvorvidt effekten av tiltak kan komme i konflikt med formålet. Utrederens forslag kommer kort tid etter at bokbransjen gjennomfører store endringer i utformingen av fastprisregimet, innført så nylig at man fortsatt ikke overskuer konsekvensene.

Regjeringen har i forarbeidene til bokloven anerkjent tradisjonen de store norske forlagene har for å la økonomisk lønnsomme forfatterskap og sjangre subsidiere utgivelsene av smalere titler og forfatterskap. Regjeringen understreker i boklovsproposisjonen at det å ha sterke norske forlagshus er en grunnforutsetning for at den norske bokbransjen skal kunne gjøre store og nødvendige investeringer når teknologi og markeder endrer seg. En analyse gjennomført for Forleggerforeningen av omsetning, verdiskaping, sysselsetting, lønnsomhet og produktivitet for forlagsbransjen i perioden 2005-2019 sett opp mot andre bransjer, viser gjennomgående lavere lønnsomhet i forlagsbransjen enn i annet næringsliv¹.

Som omtalt i vårt hørings svar til bokloven (18.11.2022 s. 41-42) ble nivået på innkjøpsrabattene feil fremstilt i høringsnotatet, som var basert på Menon 104/2021. Menon har bekreftet metodefeil i sin beregning.

De regelmessige undersøkelsene som er gjennomført om marginer i bokbransjen viser at marginene ved salg av fastprisbøker for ulike bokgrupper over tid og frem til og med 2020 har flyttet seg fra forlag til bokhandel: Bokhandelens innkjøpsrabatter har økt for alle undersøkte bokgrupper unntatt én, og økningen er størst for skjønnlitteratur og sakprosa.

Resultatet av marginundersøkelsene ble oversendt Kulturdepartementet, 3.12.2021, men vi oppfatter at departementet ikke har gitt utreder tilgang til disse. Dette er uansett historiske beregninger av innkjøpsrabatt eller marginer for forlag og bokhandel som ikke viser situasjonen etter at muligheten til rabatt til sluttbruker er fjernet og fastprisperioden er endret.

Det reelle nivået for innkjøpsrabatter i dag er derfor ukjent. En innføring av avanseregulering kort tid etter at sluttbrukerrabatten på 12,5 prosent er fjernet og fastprisperioden er endret vil derfor gjøre det svært vanskelig å måle effektene av en avanseregulering. Dette taler for at en regulering som innføres nå må ta tilstrekkelig høyde for bokhandelens bedre margin.

I det videre besvarer Forleggerforeningen konkret de spørsmålene Kulturdepartementet særskilt ber om svar på i høringen:

Delegering av differensiert regulering til forhandlinger mellom partene og om særskilt vern for små aktører

Forleggerforeningen har siden 1957 påtatt seg et forvaltningsansvar for bransjen ved å fremforhandle og vedlikeholde et omfattende avtaleverk med bokavtale og, litteraturabonnement sammen med Bokhandlerforeningen, og med normalkontrakter sammen med skribentorganisasjonene. Forleggerforeningen er beredt til å påta seg dette bransjeansvaret også ved å forvalte differensieringen av rabattstruktur etter avtale med bokhandlersiden. Dette understøttes av flere momenter i bokavtalen, herunder ordningen med litteraturabonnement.

Behovet for at bransjeaktørene tar ansvar aktualiseres av at rapportens innretning ikke bærer preg av at utreder har rukket å få tilstrekkelig innsikt i bransjens handelsbetingelser og -

¹ «Status og utvikling i forlagsbransjen», Menon Economics for Forleggerforeningen, mars 2022



mekanismer. Utreder anbefaler at det delegeres bransjeaktørene å regulere et avansespenn utover grunnsatsene, og at Kulturdepartementet kun fastsetter forskriftsbetingelser i særlige tilfeller.

Forleggerforeningen støtter dette, men kan bare påta seg dette ansvaret dersom forslaget om en svært inngripende detaljregulering av enighet i demokratiske foreninger frafalles.

Forleggerforeningen ser ikke at utreders forslag til enighetsregler kan fungere i praksis.

- At 25 % av aktørene uten vertikal integrering på hver side skal godta forhandlingsresultatet betyr i praksis at en forlagsaktør kan blokkere et forhandlingsresultat.
- Motsatt er det i dag på bokhandlersiden ikke aktører uten vertikal integrering som utgjør 25 % av omsetningen.

Det er uklart hvordan dette slår ut konkurranserettslig, og hvorvidt Kulturdepartementet likevel må bestemme vilkårene i forskriften. I så fall mener Forleggerforeningen det er avgjørende at Regjeringen som regulerende myndighet har tilstrekkelige forutsetninger for å regulere handelsbetingelsene.

Stemmevektsreglene i Forleggerforeningens vedtekter ivaretar i dag de minste forlagene på en måte som gir dem vesentlig formell innflytelse sett opp mot den omsetning de representerer. Etter vårt syn ivaretar dette medlemsdemokratiet små aktører på en god måte.

Utrederes foreslåtte rabattsatser

Forleggerforeningen mener utreders foreslåtte standardsatser er for høye både på laveste nivå og høyeste nivå (35-55). En makssats på 55 % vil innebære en vesentlig økning fra dagens nivå, særlig om den skal gjelde samlet for bokgruppene 3 (sakprosa) 4 (skjønnlitteratur) og 5 (pocketutgaver av både 3 og 4).

Betydning av bortfallet av sluttkunderabatten

Utrederes foreslåtte rabattsatser på hhv. 35 % og 55 % ser ikke ut til å ta hensyn til at bokhandlerne med bokloven fikk vesentlig bedre marginer da sluttkunderabatten på 12,5 % falt bort. En makssats på 55 % inklusive bortfall av 12,5 %-rabatten, vil forrykke marginfordelingen i verdikjeden kraftig mot tilstanden før bokloven. Det er vanskelig å forstå at det var intensjonen.

Et forlag forhandler frem en avtale med en bokhandel(kjede) med gitte rabatter. Omfanget av voluminnkjøp varierer, følgelig varierer den faktiske innkjøpsrabatten. Effekten av avtalene kan måles som forskjellen mellom bokhandelens innkjøpspris og utsalgspris, eller som forskjellen mellom innkjøpspris og fastpris.

Bortfallet av sluttkunderabatten påvirker dette bildet vesentlig. Bokhandelens margin øker, samtidig kan forlagenes prising påvirkes, som igjen påvirker forhandlingene om rabatter i neste runde.

Mulig formatglidning på rabatten

Forleggerforeningen har tidligere pekt på at en forskriftsfestet øvre rabattgrense ikke må bli en ny standardrabatt (se bl.a. avsnitt 2.11.3.4 i vårt høringssvar av 18.11.22). Dette taler for at satser bør gjelde for hver enkelt tittel. Når fastprismodellen nå er endret til en formatavhengig, rullerende fastpris som ikke er utredet, og ikke har vært på høring, er det i tillegg avgjørende at en rabattregulering også gjelder per format, og dermed også for digitale formater.

Utreder foreslår altså ikke at reguleringen skal omfatte e-bøker og lydbøker – hvor gulvet på 35 % faktisk kan innebære en klar svekking av forlagsøkonomien. Uten regulering av digitale formater kan bokhandelen ved forhandlinger om tittel som tilleggsytelse kreve høye rabatter på digitale formater.



Utredning har tidligere pekt på at fastprisbøker konkurrerer mot bøker i andre formater, herunder friprisbøker, lydbøker, elektroniske bøker, selvpublikasjoner og podkaster, og spurt om hvorvidt avansereguleringen ta hensyn til eventuell inngjerdingsproblematikk mot disse grenseflatene, og i så fall hvordan.

I likhet med film- og TV har bokbransjen hatt en markedsdynamikk med ulike salgsvinduer for ulike formater. En bok utgis først i innbundet papirformat i fastpris. Dersom boken selger nok utgis den også i pocketformat. Etter fastprisperioden tilbys boken i strømmetjenester, som per i dag i all hovedsak gjelder lydformatet. Som det fremgår av Forleggerforeningens ulike bransjestatistikker viser utviklingen i bransjeomsetning en formatforskyvning der papirformatene, og særlig innbundet reduseres, mens omsetningen i strømmetjenester i fripris øker. Inntektene fra innbundne papirbøker er en bærebjelke i det litterære økosystemet, disse endringene påvirker derfor inntjening hos forlagene på utgiversiden, og hos hhv. bokhandel og strømmetjeneste på forhandlersiden.

Likevel har utredning begrenset sitt forslag om avanseregulering til bøker på papir fordi regjeringen i utredningsoppdraget har utelatt digitale formater. Forleggerforeningen mener dette vil gi grunnleggende utfordringer i rabattforhandlinger om titler fordi manglende regulering av digitale formater raskt vil gi en formatglidning med krav om store rabatter på digitale format. Det er avgjørende at digitale formater i fastpris også omfattes av reguleringen.

Dette tatt i betraktning mener Forleggerforeningen:

- **Øvre standard rabattsats må være 50 % på papir for allmennmarkedet og 30% for digitale formater i allmennmarkedet for produktbasert differensiering.**
- **Nedre standard rabattsats kan settes til 35 % for papir i allmennmarkedet, og 20 % for digitale formater og eventuelt bokgrupper utenfor allmennmarkedet.**
- **For å unngå at maksimumsrabatt blir standardrabatt må gitte forutsetninger være tilstede for maksimumsrabatt**
- **Det bør være differensiert rabatt per sjanger (tilsvarende dagens bokgruppe på første siffernivå), og differensierte stiger for ulike formater.**

Utredningens forslag om rabattsatser fra 20 til 70 prosent representerer et så stort spenn at en ordning for avanseregulering vil ha liten effekt med mindre satsene differensieres rasjonelt etter bokgruppe og format. Forleggerforeningen kan ikke se at de foreslåtte satsene har empirisk belegg. Vi finner det svært uheldig at en utredning om avanseregulering ikke gir bransjen noen holdepunkter for å fastsette hvor marginrensene skal gå. Det gis ingen konkrete betraktninger om verdikjeder, kostnadsstrukturer, effektivisering og annet, kun helt generelle. Dette legger et svakt grunnlag for at bransjeorganisasjonene skal forhandle om rabattgrenser.

Påvirkning på normalkontraktene:

En avanseregulering som flytter fordelingen av bokkronen fra forlag til bokhandel vil også utfordre bærekraften i Forleggerforeningens normalkontrakter med skribentorganisasjonene. For eksempel vil satsene i gjeldende e-bok-kontrakt effektivt stoppe e-bokforleggeriet om rabatten flyttes vesentlig. Dette er heller ikke reflektert i rapportens tallanslag.

Normbasert differensiering (litteraturfremmende tiltak)

En modell for avanseregulering må på den ene siden ivareta spennet for ulike bokgrupper og formater i en produktbasert differensiering, men samtidig også ivareta behovet for normbasert differensiering (litteraturpolitiske tiltak) som i dag finnes gjennom litteraturabonnementene.

Utredningen foreslår et øvre på 70 % for papirbaserte formater, relativt nært dagens litteraturabonnement. Utredning foreslår at all førsteeksemplarrabatt skal unntas fra forskriften. Forleggerforeningen mener en normbasert differensiering i forskrift også må omfatte alle førsteeksemplarer i abonnement og øvrige titler der forlagene åpner for førsteeksemplarrabatt.



Forleggerforeningen har også tidligere pekt på at et unntak fra maksimalrabatt for forhandlere som tegner litteraturabonnement må begrenses til førsteeksemplarene i den ordningen bokhandelen abonnerer på, men uten at den supplerende sortimentsrabatten videreføres. Lovgiver har her i boklovens §8 pekt på at utgiverne skal utforme litteraturabonnementene slik at de i størst mulig grad bidrar til å oppnå lovens formål.

Økt rabatt for litteraturfremmende tiltak utover 50 % må derfor forbeholdes konkrete og etterprøvbare ordninger som litteraturabonnementene. I motsatt fall kan en forhøyet rabattsats raskt kunne føre til krav om høyere rabatter.

Forleggerforeningen mener sortimentsrabatt for bøker uten førsteeksemplarrabatt bare kan beholdes som tillegg til bokhandelens grunnrabatt dersom øvre standard rabattsats er 50 % på papir for allmennmarkedet og 30% for digitale formater i allmennmarkedet for produktbasert differensiering. Den samlede rabatten for bøker utenfor normbasert differensiering kan samtidig ikke overstige 50%. I motsatt fall vil sortimentsrabatt undergrave forskriftens rabattak.

Faren for at rabattregulering lett kan omgås

I [Forleggerforeningens høringssvar](#)⁴ til Stortingets behandling av forslaget til boklov har Forleggerforeningen også foreslått at forskriftene konkret bør angi hvordan forhandlers ytelser som «formidling, eksponering, lav returrett og effektive bestillingsrutiner» for å få maksrabatt skal forstås. Uten et generelt forbud mot markedsstøtte vil en rabattregulering lett kunne omgås.

Her har Regjeringen tidligere pekt på at forhandler bør yte «noe ekstra» til «formidling, eksponering, lav returrett og effektive bestillingsrutiner» for å få maksimal innkjøpsrabatt. Forleggerforeningen har gjentatte ganger vist til tolkningsutfordringer for disse begrepene, og hvor viktig det er at ytelsene er konkrete og spesifikke. I Sttingsproposisjonen opprettholdt Regjeringen likevel forslaget, men uten å drøfte hvordan dette skal forstås. Bokloven har altså lagt opp til at det i tillegg til maksrabatt skal være mulig å avtale «målbar og formålstjenlig» markedsstøtte, men ikke konkretisert hvilke kriterier målingen og formålstjenlighet skal foregå etter.

Forslag om å fremforhandle opsjonskontrakter

Forleggerforeningen er opptatt av gode rammevilkår for små forlag ivaretas, men vurderer samtidig at en opsjonskontrakt er overflødig med rette nivåer for innkjøpsrabatter forøvrig. Det er uklart hvordan en opsjonsavtale vil påvirke handelspraksis. Hvis en opsjonsavtale er bedre enn den rammeavtalen som er fastslått i forskriften, vil det undergrave avtalen. Dersom opsjonsavtalen derimot er svakere, kommer neppe noen til å bruke den. Forleggerforeningen ser derfor ingen åpenbar grunn til å ha en opsjonsavtale. Dette spørsmålet er drøftet særskilt i Forleggerforeningen Småforlagsutvalg som er samstemt om at det er viktigere at de generelle vilkårene også er funksjonelle for små forlag, utvalget ser ikke at en opsjonskontrakt vil bedre konkurransevilkårene for små forlag vesentlig. En differensiert modell med rabattsatser etter kvantumssalg er viktigere.

Forslag om at departementet kan overstyre rabattsatsene om partene ikke blir enige eller forhandlingsresultatet ikke virker, og hvordan dette kan løses.

Forleggerforeningen mener tradisjonene med bokavtalen i Norge viser at bransjeaktørene klarer å bli enige om gode løsninger for utbredelse og salg av norsk litteratur. Dersom departementet skal overstyre rabattsatser er det etter vårt syn avgjørende at dette baseres på faktisk kunnskap om rabattnivåene.



Oppsummert mener Forleggerforeningen:

- Utredders foreslåtte satser er for høye, papirformatet må ha en øvre rabattgrense på 50 %.
- Digitale formater må omfattes av reguleringen, ulike formater må ha ulike satser. De høyeste satsene må forbeholdes konkrete og etterprøvbare litteraturpolitiske tiltak (normbasert differensiering) som litteraturabonnementene.
 - Øvre standard rabattsats må være 50 % på papir for allmennmarkedet og 30 % for digitale formater i allmennmarkedet for produktbasert differensiering.
 - Nedre standard rabattsats kan settes til 35 % for papir i allmennmarkedet, og 20 % for digitale formater og eventuelt bokgrupper utenfor allmennmarkedet.
 - For å unngå at maksimumsrabatt blir standardrabatt må gitte forutsetninger være tilstede for maksimumsrabatt
 - Det bør være differensiert rabatt per sjanger (tilsvarende dagens bokgruppe på første siffernivå), og differensierte stiger for ulike formater.
- Forleggerforeningen er positiv til å forvalte en differensiert modell. Dette forutsetter at foreningens medlemsdemokrati ansees som tilstrekkelig, og at forslaget om detaljerte enighetsregler bortfaller.
- En opsjonskontrakt er hverken nødvendig eller formålstjenlig
- Statlig regulering av differensierte rabattsatser må baseres på empiri.

Oslo, 18. mars 2025

Den norske Forleggerforening

Trine Skei Grande (s)

adm. direktør