

Høringsnotat

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

Nærings- og fiskeridepartementet (heretter "departementet") legger med dette frem forslag til endringer i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker. Nåværende forskrift er fastsatt ved Kongelig resolusjon 19. desember 2014 og endret ved forskrift 16. desember 2016 nr.1605.

Departementet foreslår endringer i forskriften §§ 2 *definisjoner* og 3 *unntak for samarbeid om fastpris*. Endringene i § 2 består av å innføre definisjoner av begrepene førsteutgivelser og nytt format. Endringene i § 3 gjelder omlegging av fastprisperioden. Departementet hører to ulike modeller. Modell 1 innebærer at det innføres en fastprisperiode for førsteutgivelser som løper fra utgivelsesdato og inntil 12 måneder frem i tid, og en kortere fastprisperiode for nye formater som løper fra utgivelsesdato og enten 3, 6 eller 9 måneder frem i tid. Modell 2 innebærer at det innføres én fastprisperiode per tittel (uavhengig av format), som løper fra utgivelsesdato og 12 måneder frem i tid. Departementet ber særlig om innspill vedrørende valg av modell 1 eller modell 2, eventuell lengde av fastprisperioden for nye formater i modell 1, og eventuell lengde av fastprisperioden i modell 2.

I tillegg foreslår departementet at forskriften § 11 *ikrafttredelse og varighet* endres, slik at forskriften opphører 31. desember 2022. Samtidig som endringene som nå foreslås sendes på høring, vil § 11 endres midlertidig ved kongelig resolusjon. Bestemmelsens ordlyd endres fra "Forskriften trer i kraft 1. januar 2015 og opphører 31. desember 2018", til "Forskriften trer i kraft 1. januar 2015." Dette sikrer at forskriften er gyldig frem til endringene som nå høres kan tre i kraft.

2. Bakgrunn

Bokomsetningen har hatt unntak fra deler av konkurranselovgivningen siden 1960-tallet, med en kultur- og litteraturpolitisk begrunnelse. Unntaket er ett av de sentrale virkemidlene for å oppnå hovedmålene for litteraturpolitikken: Bredde, mangfold og kvalitet i norsk litteratur, samt god tilgjengelighet for alle. Målet er å bidra til å øke både forfatter/oversetter, forlag og bokhandels evne og insentiv til å utgi og formidle et bredt spekter av litteratur.

Bindende videresalgspriser på nye bøker skal bidra til å øke bransjens evne og villighet til, gjennom økte inntekter, å utgi et bredt spekter av bøker, også titler som selger i små opplag. Fastprisordningen skal også bidra til å opprettholde et bokhandlernet over hele landet. Regjeringen har i Jeløya-plattformen^[1] slått fast at fastprisordningen for bøker skal videreføres, men at det skal vurderes hvordan konkurransen i bokmarkedet kan bedres.

Endringsforslagene som her sendes på høring har som formål å styrke konkurransen i bokmarkedet, samtidig som det fortsatt legges til rette for bredde, mangfold, kvalitet og tilgjengelighet for norsk litteratur.

Konkurranselovens § 10 forbyr etter vanlig tolkning at en leverandør av varer pålegger en videreselger, for eksempel en detaljist, å holde videresalgsprisen over et visst nivå. Det å fastsette slike minste bindende videresalgspriser, regnes i norsk og europeisk konkurranserett som en formålsovertredelse, som er i strid med loven uavhengig av om konkurranseskadelige virkninger kan påvises. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at leverandøren fastsetter veiledende priser for detaljisten, eller pålegger detaljisten maksimale priser, så lenge slike beslutninger fra leverandørens side ikke reelt sett er å anse som en fastsettelse av minste bindende videresalgspriser.

Konkurranselovens § 10 forbyr også at bransjeforeninger – omtalt i lovteksten som "sammenslutninger av foretak" – beslutter normer for hvordan medlemmene skal fastsette priser for de varer og tjenester medlemmene selger i markedet.

Paragraf 3 i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for omsetning av bøker gir leverandører mulighet til å sette minste bindende videresalgspriser – omtalt som "fastpris" - på bøker de utgir, og å samarbeide med andre leverandører om avtaler som forplikter den enkelte leverandør til å sette minste videresalgspriser på bøker. Forskriften presiserer at dersom det settes fastpris vil den gjelde for alle sluttkunder uansett forhandler, så lenge fastprisperioden løper.

Fastprisperioden kan etter dagens § 3 vare fra utgivelsesdato og senest frem til og med 30. april kalenderåret etter utgivelse. Muligheten forlaget har til å fastsette bokhandlernes minstepris gjelder første gang tittelen lanseres i et format. Det vil si at det kan settes en separat minstepris med separat varighet for hvert format ved første lansering (for eksempel innbundet bok, pocketbok, lydbok, e-bok). Eksempelvis kan en tittel som lanseres for første gang i innbundet utgave i oktober 2018 maksimalt ha fastpris tom. 30. april 2019. Dersom

pocketutgave av samme tittel lanseres i februar 2019, så vil maksimal fastprisperiode for denne utgaven være tom. 30. april 2020.

I tillegg er det etter utløpet av fastprisperioden anledning til å fastsette ny fastprisperiode (med tilsvarende løpetid) dersom det gjøres en større revisjon av et verk, så det anses som en "reell nyutgivelse".

Innenfor unntaksforskriftens rammer for fastprisperioden, er det i utgangspunktet opp til den enkelte leverandør å bestemme fastprisperiodens varighet for den enkelte tittel og det enkelte format av tittelen, i tillegg å fastsette eller endre minsteprisen som bokhandlerne må forholde seg til.

Forskriften kan imidlertid også 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.

Forutsetningen for å inngå slike avtaler er at de ikke strider mot EØS-avtalens artikkel 53, se dagens forskrift § 1 tredje ledd. Dette er det opp til avtalepartene selv vurdere.

Forskriften gjør det dermed mulig å sette fastpris og mulig å på visse vilkår inngå avtaler om prissamarbeid, uten at dette vil stride mot konkurranseloven § 10 om forbud mot konkurransebegrensende samarbeid.

3. Endringsforslag og departementets vurderinger

3.1. Definisjoner

3.1.1. Departementets vurdering

Departementet foreslår to nye definisjoner i forskriften § 2, for henholdsvis *førsteutgivelser* og *nye formater*. I modellene for fastprisperiode som foreslås i pkt. 3.2 gis det forskjellige regler for fastprisperiodens lengde avhengig av om tittelen gis ut for første gang eller om den gis ut i et nytt format. Det er derfor etter departementets mening nødvendig å gi en nærmere definisjon av begrepene.

Med *førsteutgivelse* menes første gang en tittel gis ut av en norsk leverandør, uavhengig av formatet for denne første utgivelsen. Når en tittel utgis i et annet format enn førsteutgivelsen, er dette et nytt format. I dag har man følgende formater av en tittel: innbundet bok, pocketbok, lydbok, e-bok. De to sistnevnte kan også utgis i strømmeforformat.

3.1.2. Forslag til endringer i § 2 Definisjoner

Departementet foreslår følgende endringer i forskriften § 2, markert i kursiv:

"I denne forskrift menes med:

- a) bøker, utgivelser innenfor forskriftens virkeområde, som tilgjengeliggjøres for publikum uavhengig av publiseringsformat, herunder en innbundet bok, en elektronisk fil (e-bok) eller en innlest tekst (lydbok)
- b) leverandør, et foretak som utgir bøker
- c) forhandler, et foretak som selger bøker til sluttkunde
- d) bokklubb, et foretak som periodisk distribuerer bøker etter løpende opsjonsavtale med slutt kunder som har medlemskap i klubben
- e) fastpris, en bindende videresalgspris fastsatt av leverandøren
- f) førsteutgivelser, første gang en tittel utgis av en norsk leverandør*
- g) nye formater, formater en tittel lanseres på etter første utgivelse*
- h) reelle nyutgivelser, nye utgaver som er en større revisjon av et verk."*

3.2. Unntak for samarbeid om fastpris

3.2.1. Departementets vurdering

Dagens forskrift åpner for at det settes bindende videresalgspris (fastpris) på nye utgivelser, hvilket innebærer en vertikal prisbinding fra forlag til forbruker. Dersom det settes fastpris fratas bokhandlerne muligheten til å konkurrere med hverandre om pris i en nærmere angitt periode.

Fastprisperiodens maksimale varighet knyttes etter dagens forskrift til en bestemt dato, 1. mai kalenderåret etter utgivelse. Det gjør det mulig å inngå avtaler som innebærer at fastprisperioden opphører på samme tid for alle utgivelser fra samme år - 1. mai året etter utgivelse.

Det ligger etter departementets mening en koordinerende virkning i at alle forlag og bokhandlere vet når hvilke utgivelser kommer på salg, og omvendt; når de ikke kommer på

salg. Dette skyldes at fastprisperioden utløper samme dato hvert år, uavhengig av utgivelsesdato året før. Dersom fastprisperioden i stedet defineres som en gitt periode fra utgivelse, opphører denne virkningen. Det vil føre til at prisreduksjoner på enkeltutgivelser kan komme gjennom hele året. Dette vil øke forlagenes og bokhandlernes usikkerhet om konkurrentenes strategier, og dermed bidra til sterkere konkurranse.

Dessuten vil en omlegging til en bestemt periode fra utgivelse kunne skape større forutsigbarhet for og likebehandling mellom forfatterne, som vil kunne få en like lang fastprisperiode uavhengig av når boken deres blir utgitt.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at fastprisperioden legges om slik at den beregnes fra utgivelsesdato. Det høres to ulike modeller. Modellene vil i likhet med dagens system utgjøre rammeverket for fastprisordningen. Det vil fortsatt være mulig å samarbeide om avtaler som forplikter den enkelte leverandør til å sette fastpris, og ordlyden i forskriften forblir på dette punkt uendret (se ordlyd i pkt. 3.2.2.).

Modell 1:

Modell 1 opprettholder systemet med fastprisperioder med separat løpetid for hvert format. Det foreslås at første utgivelse av en tittel får en fastprisperiode med maksimalt 12 måneders varighet, som løper fra utgivelsesdato. Forslaget er formatnøytralt. Det er opp til leverandøren hvilket format tittelen gis ut på først, og som dermed får inntil 12 måneders fastprisperiode. 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.

Departementet mener kortere fastprisperiode for nye formater enn for førsteutgivelser vil føre til økt konkurranse mellom forhandlerne. Det bes om høringsinstansenes synspunkter på hvor lang enn kortere fastprisperiode for nye formater bør være. Departementet ber om innspill på en varighet på 3, 6 eller 9 måneder.

Ifølge dagens forskrift kan "reelle nyutgivelser" utløse en ny fastprisperiode.[\[2\]](#)

Departementet foreslår at reelle nyutgivelser behandles på tilsvarende måte som førsteutgivelser, slik at fastprisperioden får en varighet på maksimalt 12 måneder fra utgivelsesdato.

Modell 1 innebærer oppsummert at det settes separate fastprisperioder for hvert format, men det skilles mellom periodenes maksimale lengde alt etter om tittelen utgis for første gang eller på etterfølgende nye formater.

Modell 2:

Departementet ønsker i tillegg til modellen ovenfor høringsinstansenes syn på en modell hvor det fastsettes én samlet fastprisperiode for tittelen som sådan, uavhengig av hvilke formater den utgis på.

Modell 2 innebærer at fastprisperioden løper fra første gang en tittel gis ut av en norsk leverandør, og maksimalt 12 måneder frem i tid. Innenfor denne perioden står forlagene fritt til å bestemme når de vil lansere nye formater. Dersom en tittel gis ut for første gang 1. oktober 2019, vil altså fastprisperioden løpe maksimalt frem til 1. oktober 2020. Innenfor dette tidsrommet kan samme tittel utgis i ulike formater, og til ulike fastpriser, men ingen av formatene kan få en fastprisperiode som varer lenger enn til 1. oktober 2020.

Modell 2 påvirker ikke forlagenes insentiver med hensyn til når for eksempel pocketbøker eller lydbøker gis ut. Videre vil modellen kunne være enklere å administrere, da det kun vil være én utløpsdato per tittel å forholde seg til. I modell 2 vil den samlede perioden med fastpris knyttet til en tittel være maksimalt 12 måneder. Modell 1 er en modifikasjon av dagens ordning hvor fastprisperiodene løper separat, og følgelig kan bygges på hverandre. Med en slik modell vil forlaget kunne la ett format ha en 12 måneders fastpris, og deretter lansere neste format som får enten ytterligere 3, 6 eller 9 måneders fastpris.

Både modell 1 og modell 2 vil innebære at enkelte utgivelser får en lengre fastprisperiode enn de ville fått med dagens ordning, mens andre får en kortere periode. Det avgjørende for fastprisperiodens lengde vil etter dagens ordning være når forlagene finner det hensiktsmessig å gi ut tittelen på det enkelte format. Potensielt kan en utgivelse få en fastprisperiode på opptil 16 måneder etter dagens ordning, mens den med de foreslåtte modellene maksimalt vil få en fastprisperiode på 12 måneder.

Presisering av rekkevidden til § 3:

Forskriften gjør det som påpekt mulig for foretak eller sammenslutninger av foretak å samarbeide horisontalt om praktiseringen av adgangen til å sette minste bindende videresalgspriser, noe som ellers ville være ulovlig etter konkurranseloven § 10. Forskriften § 3 første ledd andre punktum, gir bokbransjen anledning til å inngå kollektive avtaler om

fastpris slik de har gjort i [Bokavtalen\[3\]](#). I dagens bokavtale har bransjen benyttet seg av hele forskriftens handlingsrom til å sette fastprisens varighet. Ifølge forskriften skal fastprisen utløpe *senest* 1. mai kalenderåret etter utgivelse. I Bokavtalen har det dermed blitt inngått avtale om at fastprisen skal løpe til 1. mai kalenderåret etter utgivelse.

Med de foreslåtte modellene vil det ikke lenger være mulig å avtale noen felles *utløpsdato* for fastprisen til fjorårets utgivelser. Departementet ser imidlertid at det kan bli aktuelt å avtale at leverandørene skal sette *maksimal varighet* på fastprisen for alle utgivelser. Det vil for eksempel si at om modell 2 innføres, så avtales det at fastprisperioden *skal* være 12 måneder for alle nye titler. For å sikre at det er tilstrekkelig klart at forskriften åpner for avtaler med slikt innhold, vil departementet foreslå en presisering i forskriften § 3 første ledd. Tidligere kom det ikke klart frem av forskriften at leverandørene kan binde seg på denne måten.

Forutsetningen for å inngå avtaler med slikt innhold er at det ikke strider mot EØS-avtalens artikkel 53, se dagens forskrift § 1 tredje ledd. Dette vil det være opp til avtalepartene selv vurdere.

3.2.2. Forslag til endringer i § 3 Unntak for samarbeid om fastpris

Som redegjort for i pkt. 3.2.1 foreslår departementet to alternative modeller for omstrukturering av fastprisperioden.

Modell 1 innebærer følgende endringer i § 3, markert i kursiv:

"Forbudet i [konkurranseloven § 10](#) første ledd er ikke til hinder for at en leverandør kan sette fastpris på bøker leverandøren utgir eller bøker som utgis av bokklubb som leverandøren har avtale med. Forbudet er heller ikke til hinder for at det kan samarbeides om avtaler som forplikter den enkelte leverandør til å sette fastpris på slike bøker. *Slike avtaler kan innebære at leverandøren binder seg til en bestemt fastprisperiode for alle nye utgivelser. Fastprisen gjelder for alle sluttkunder uansett forhandler innenfor en maksimal periode, fastsatt i andre ledd.*

Det kan settes fastpris på alle bøker i alle format første gang de lanseres. *For førsteutgivelser 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.

Reelle nyutgivelser kan utløse en ny fastprisperiode *tilsvarende fastprisperioden for førsteutgivelser*. For særlig ressurskrevende utgivelser kan leverandøren forlenge fastprisperioden inntil sju år mot å tilby sine forhandlere full returrett."

Modell 2 innebærer følgende endringer i § 3, markert i kursiv:

"Forbudet i [konkurranseloven § 10](#) første ledd er ikke til hinder for at en leverandør kan sette fastpris på bøker leverandøren utgir eller bøker som utgis av bokklubb som leverandøren har avtale med. Forbudet er heller ikke til hinder for at det kan samarbeides om avtaler som forplikter den enkelte leverandør til å sette fastpris på slike bøker. *Slike avtaler kan innebære at leverandøren binder seg til en bestemt fastprisperiode for alle nye utgivelser*. Fastprisen gjelder for alle slutt kunder uansett forhandler innenfor en maksimal periode, fastsatt i andre ledd.

Det kan settes fastpris på *den enkelte tittel*. *Fastprisperioden løper fra første gang tittelen utgis av en norsk leverandør, og inntil x måneder frem i tid*.

Reelle nyutgivelser kan utløse en ny fastprisperiode. For særlig ressurskrevende utgivelser kan leverandøren forlenge fastprisperioden inntil sju år mot å tilby sine forhandlere full returrett."

3.3. Ikrafttredelse og varighet

3.3.1. Departementets vurdering

Ikrafttredelse av forskriftsendringene

Endringene som nå foreslås vil innebære en omlegging av fastprisperioden for nye utgivelser. Forskriften muliggjør inngåelse av avtaler slik som Bokavtalen, hvor det blant annet har blitt avtalt fastpris for nye utgivelser. Dersom bokbransjen fortsatt ønsker en form for bokavtale, vil avtalen måtte tilpasses de nye rammene for fastprisordningen som endringsforskriften setter. For at bransjen skal få tid til å tilpasse seg de nye rammene for fastprisordningen, foreslår departementet at endringsforskriften trer i kraft 1. juli 2019, og at den vil bli gjeldende for titler som gis ut for første gang i Norge etter denne datoen.

Forskriftens varighet

Dagens forskrift løp opprinnelig frem til 31. desember 2016, og ble forlenget til 31. desember 2018 ved endringsforskrift av 16. desember 2016 nr. 1605. Departementet foreslår nå at forskriftens varighet forlenges frem til 31. desember 2022.

Bakgrunnen for at departementet foreslår å forlenge forskriften i fire år, er at en fire-års periode vil bidra til å bedre forutsigbarheten for bransjen. Da endringen i forskriftens varighet var på høring i 2016, ga flere høringsinstanser uttrykk for at forskriften burde videreføres uten tidsbegrensning, eller at den i det minste burde forlenges i fire år, av hensyn til forutsigbarhet.

Departementet mener imidlertid at hensynet til den teknologiske utviklingen i markedet tilsier at forskriften ikke bør videreføres uten tidsbegrensning. Utviklingen må følges tett, og fastprisordningen må vurderes opp mot dette.

3.3.2. Forslag til endringer i § 11 Ikrafttredelse og varighet

Departementet foreslår følgende endringer i § 11, markert i kursiv:

Forskriften trer i kraft 1. januar 2015 *og opphører 31. desember 2022.*

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

En endring av gjeldende fastprisordning kan medføre økte administrasjonskostnader og kreve en omlegging av teknologiske systemer i bokhandlene. På den annen side vil forslaget legge bedre til rette for en spredning av bokhandlersalg og kampanjer og kan på denne måten gi mer konkurranse i bokhandlerleddet til det beste for forbrukerne. Dessuten vil en endring av gjeldende fastprisordning, slik at alle titler får en lik fastprisperiode på maksimalt 12 måneder gi forfatterne et mer forutsigbart og rettferdig system, der utgivelsestidspunkt ikke blir avgjørende.