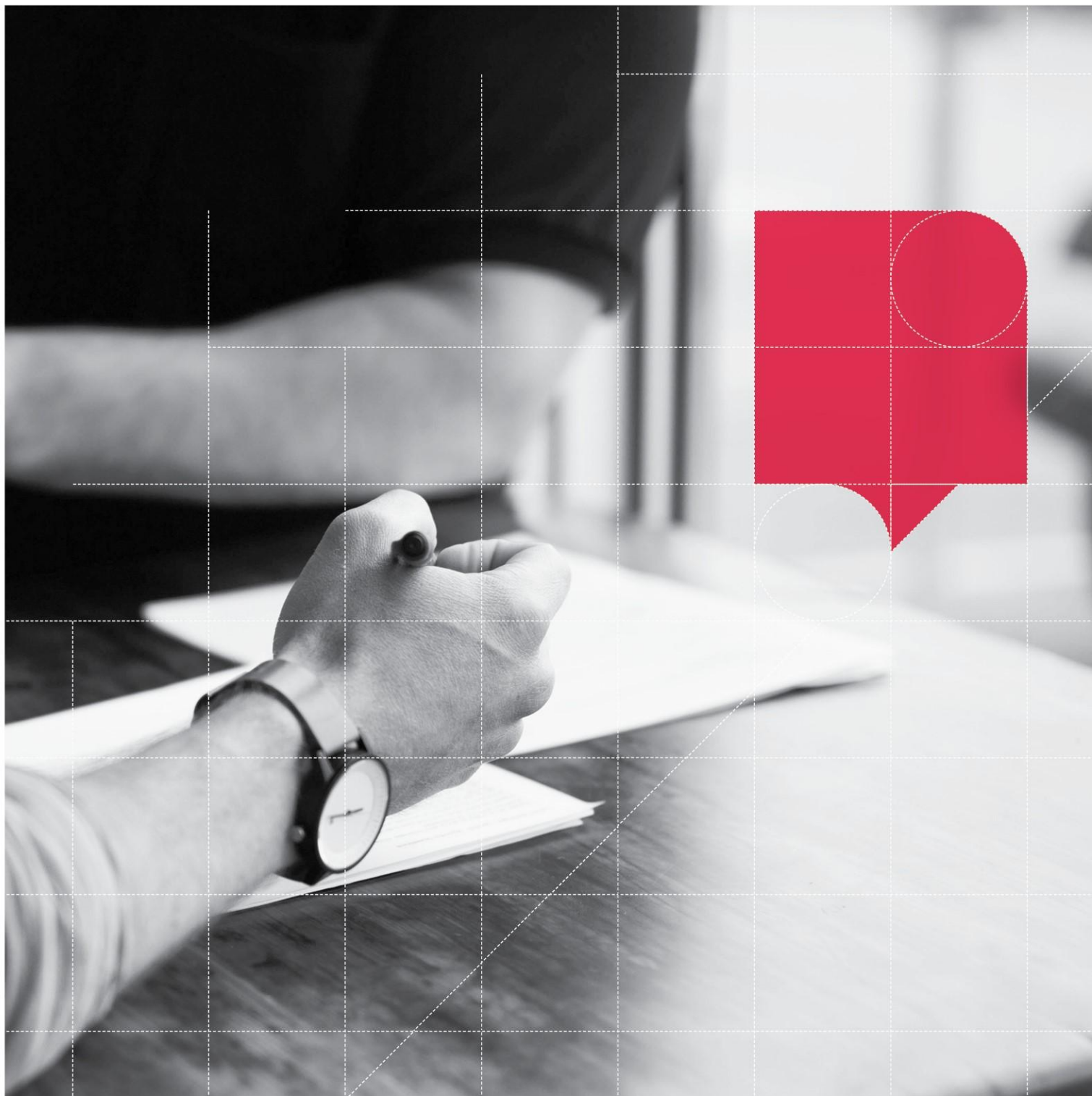


# Regelrådets uttalelse

**Om:** Forslag til endringer i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for omsetning av bøker

**Ansvarlig:** Nærings- og fiskeridepartementet



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Nærings- og fiskeridepartementet

<b>Deres ref.:</b> 18/6814	<b>Vår ref.:</b> 18/00290	<b>Dato:</b> 01.02.2019	<b>Vår saksbehandler:</b> Cathrine B. Rønning
-------------------------------	------------------------------	----------------------------	--

## Uttalelse fra Regelrådet

**Om:** Forslag til endringer i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for omsetning av bøker

**Konklusjon:** Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet

### Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Nærings- og fiskeridepartementets forslag til endring av fastprisordningen for bøker har begrenset omfang, men innebærer likevel en omlegging av langvarig, innarbeidet praksis for bransjen.

Etter Regelrådets vurdering er det gjennomført en minimumsanalyse, noe som virker rimelig. Utredningen har imidlertid flere svakheter i besvarelsen av de seks minimumsspørsmålene i utredningsinstruksen. Regelrådet mener departementet ikke har utredet tilstrekkelig når det gjelder problembeskrivelse, alternative tiltak, forventede virkninger, hvilket alternativ som anbefales og hvorfor, og forutsetninger for vellykket gjennomføring.

Formålet med endringsforslagene som nå sendes på høring er å styrke konkurransen i bokmarkedet, samtidig som det fortsatt legges til rette for bredde, mangfold, kvalitet og tilgjengelighet for norsk litteratur. Formålet synes tilstrekkelig klart formulert, men det er ikke sagt noe om hvorfor en har valgt dette tiltaket for å oppnå målene som er satt. Sentrale forutsetninger for å lykkes med tiltaket, eller hvordan måloppnåelsen skal måles, er heller ikke utredet i tilstrekkelig grad. Regelrådet er usikker på om forslaget vil oppnå den ønskede styrkingen av konkurransen i bokmarkedet. Videre er det svakheter i utredningen av virkninger for næringslivet og det mangler en beskrivelse av aktørene i bransjen. På denne bakgrunn mener Regelrådet at det er usikkert om målene kan nås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådet er positive til at departementet legger opp til en tett oppfølging av den teknologiske utviklingen i markedet og at fastprisordningen må vurderes opp mot dette.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen  
Sandra Riise  
leder av Regelrådet

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.*

**REGELRÅDET,**  
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss  
**ORG.NR.:** 916195613  
**TELEFON:** 32 11 84 00  
**E-POST:** [post@regelradet.no](mailto:post@regelradet.no)  
[www.regelradet.no](http://www.regelradet.no)

## 1. Om forslaget som er sendt på høring

Nærings- og fiskeridepartementet (heretter «NFD» eller «departementet») legger frem forslag til endringer i forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker. NFD foreslår fire endringer, hvorav omlegging av fastprisperioden (punkt 1) er den viktigste endringen.

1. Omlegging av fastprisordningen for nye utgivelser, ved at fastprisperioden skal løpe fra utgivelsesdato og 12 måneder frem i tid. For nye formater har departementet skissert to forskjellige modeller som de ønsker innspill på:
  - 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.
2. I tillegg til omlegging av fastprisperioden, foreslår NFD å presisere i forskriften § 3 at forlagene kan inngå avtaler som gjør at de binder seg til en forhåndsbestemt fastprisperiode for alle nye utgivelser.
3. NFD foreslår å legge til definisjoner av begrepene førsteutgivelse og nye formater i forskriften § 2.
4. Forskriften løper frem til og med 31. desember 2022.

Formålet med unntaket fra deler av konkurranselovgivningen 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.

Formålet med endringsforslagene som nå sendes på høring er å styrke konkurransen i bokmarkedet, samtidig som det fortsatt legges til rette for bredde, mangfold, kvalitet og tilgjengelighet for norsk litteratur.

## 2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Regelrådet har valgt å uttale seg om høringen fordi forslaget til omlegging av fastprisordningen er viktig for bokbransjen ved at det vil påvirke alle ledd i markedet, fra forfatter til forbruker.

## 3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til

utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

Det kommer ikke klart fram i høringsnotatet hva som er nullalternativet. Regelrådet har tatt som utgangspunkt i vår vurdering at nullalternativet er fastprisordningen slik den er i dag og ikke fri pris i markedet.

### 3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Økonomiske og administrative konsekvenser er i liten grad beskrevet i høringsnotatet. Regelrådet mener at beslutningsgrunnlaget er for svakt når det gjelder beskrivelse av virkningene ved forslagene.

Etter departementets vurdering kan en endring av gjeldende fastprisordning medføre økte administrasjonskostnader og kreve en omlegging av teknologiske systemer i bokhandlene. På den annen side mener departementet at forslaget vil 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.

Departementet skriver videre at en endring av gjeldende fastprisordning, slik at alle titler får en lik fastprisperiode på maksimalt 12 måneder, vil gi forfatterne et mer forutsigbart og rettferdig system, der utgivelsestidspunkt ikke blir avgjørende.

Høringsnotatet mangler beskrivelse av næringen og de spesielle kjennetegnene med bokbransjen, hvor mange som blir berørt, forholdet mellom forlag og bokhandler, eierstruktur og omfanget av salg av bøker til fastpris sammenlignet med fri pris. Det er vanskelig å forstå bransjen på bakgrunn av høringsnotatet uten spesielle forkunnskaper.

Departementet har ikke tatt med informasjon om det er mulig med dagens teknologiske systemer i bokhandlene å holde orden på fastprisperioden for hver enkelt bok gjennom hele året, og i tilfelle hva det vil koste med endring eller utskiftning av systemene.

Regelrådet antar at en viss tallfesting enkelt kunne vært innhentet fordi det har vært mange høringer om temaet tidligere. I tillegg er interesseorganisasjonene sterkt involvert i ordningen gjennom Bokavtalen. Vi viser blant annet til to utredninger fra 2011/2012<sup>1</sup> og til at både Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen utarbeider flere faste undersøkelser og statistikker ifølge informasjon på hjemmesidene deres.

På den annen side ser vi det som positivt at NFD legger opp til en tett oppfølging av den teknologiske utviklingen i markedet og at fastprisordningen må vurderes opp mot dette. Forutsetningen er imidlertid at oppfølgingen og evalueringen av ordningen faktisk skjer før utløpet av forskriftens varighet.

---

<sup>1</sup> [«Utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler» - rapport fra 2011 av Oslo Economics og «Til bokas pris» Utredning av litteraturpolitiske virkemidler i Europa 15. februar 2012 - Rønning, Slaatta, Torvund, Larsen og Colbjørnsen](#)

### 3.2. Konkurranssevirkninger for næringslivet

Endringen av fastprisordningen til en fast periode på 12 måneder har som konsekvens at fastprisperioden i gjennomsnitt blir lengre for nye utgivelser (under forutsetning av at fleste bøker i dag utgis på høsten, og at det ikke utgis nye formater som utløser ny fastprisperiode). Hvordan den nye ordningen skal bidra til å oppnå målet om å styrke konkurransen i bokmarkedet i forhold til dagens ordning, er etter Regelrådets mening ikke godt nok gjort rede for. Departementet sier at spredning av bokhandlersalg og kampanjer gjennom hele året, i motsetning til en bestemt dato som i dag, kan gi mer konkurranse i bokhandlerleddet til det beste for forbrukerne fordi det vil øke forlagenes og bokhandlernes usikkerhet om konkurrentenes strategier. Departementet har imidlertid ikke vist til hvordan de kommet fram til denne konklusjonen. Regelrådet mener at forslag som innebærer priskontroll bør være særlig godt utredet for å unngå samfunnsøkonomiske tap (jf. OECD 2017<sup>2</sup>).

Etter Regelrådets forståelse er bokbransjen i stor grad dominert av tre store aktører. Forlagene har i mange tilfeller store eierinteresser i bokhandlere og bokklubber, for eksempel eier bokkonsernet Gyldendal ASA alle aksjene i Ark Bokhandel AS, som er Norges største bokhandelkjede, forlagskonsernet Cappelen Damm AS eier Tanum AS og H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) AS eier 51 prosent av Norli Libris (NorgesGruppen ASA eier resterende 49 prosent).<sup>3</sup> Om slik vertikal integrasjon kan påvirke konkurransen i markedet, og i tilfelle hvordan, er det heller ikke sagt noe om i høringsnotatet. Etter Regelrådets vurdering kan dette ha mye å si for konkurransen, og det burde vært utredet før man kom fram til et tiltak.

Høringsnotatet mangler sammenligning med andre land. Etter vår mening kunne det vært interessant å se til andre land og hvordan forskjellige ordninger har påvirket konkurransen i markedet. Vi viser til at en utredning fra 2012, «Til bokas pris», hadde som mandat å kartlegge litteraturpolitiske virkemidler i sentrale EU-land og vurdere om elementer kunne ha overføringsverdi til norske forhold.<sup>4</sup> Noen av funnene i utredningen kunne vært gjengitt, eller i det minste blitt vist til, i høringsnotatet.

Departementet har ikke vurdert hvorvidt norske bøker konkurrerer om leserne mot bøker fra andre land, som er skrevet på eller oversatt til et annet språk. Hvordan engelskspråklige bøker til en viss grad konkurrerer med bøker på norsk, burde etter vårt syn vært tatt inn i vurderingen i høringsnotatet. Vi mener at innflytelsen fra ulike nettbaserte tjenester og e-handel, samt inntoget av internasjonale aktører, har endret konkurransesituasjonen i store deler av bokbransjen, spesielt med tanke på digitale tjenester.

Regelrådet mener på denne bakgrunn at utredningen av konkurransevirkningene for næringslivet har betydelige svakheter.

### 3.3. Forenkling for næringslivet

Etter Regelrådets vurdering inneholder forslaget ikke konkrete forenklingstiltak når det gjelder forlag og bokhandlere. For forfatterne vil en lik fastprisordning for alle titler kunne utgjøre en viss forenkling, ved at systemet er mer forutsigbart og rettferdig, siden utgivelsestidspunkt ikke vil være avgjørende for fastprisperiodens lengde. For bokhandlene vil prisreduisering hele året rundt på forskjellige titler, i motsetning til en dato i året, muligens føre til et mer komplisert system å forholde seg til enn tidligere.

Modell 2 vil trolig være enklere å administrere da det kun er én fastprisperiode på 12 måneder per tittel å forholde seg til, uten nye, kortere perioder for utgivelse på nye formater.

---

<sup>2</sup> Kilde: OECD (2017), Competition Assessment Toolkit: Volume 1. Principles, [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit).

<sup>3</sup> Kilde: [Store Norske Leksikon](#)

<sup>4</sup> «Til bokas pris» Utredning av litteraturpolitiske virkemidler i Europa 15. februar 2012 - Rønning, Slaatta, Torvund, Larsen og Colbjørnsen

### 3.4. Digitalisering

Departementet mener at forskriften ikke bør videreføres uten tidsbegrensning av hensyn til den teknologiske utviklingen i markedet. Departementet sier videre at utviklingen må følges tett, og fastprisordningen må vurderes opp mot dette. Regelrådet ser svært positivt på at departementet legger opp til tett oppfølging og evaluering som følge av teknologisk utvikling.

Vi stiller imidlertid spørsmål til hvorfor departementet i høringsnotatet punkt 3.2.1 presiserer at modell 1 er formatnøytralt? Både dagens forskrift, jf. § 2 bokstav a, og begge modellene som er foreslått fremstår for Regelrådet som teknologinøytrale.

Regelrådet skulle gjerne sett at høringsnotatet sa noe mer om hva den teknologiske utviklingen kan ha å si for markedet. For eksempel hvordan det fungerer med fastprisordningen i forhold til strømnetjenester for bøker og lydbøker? Og hvordan det er forventet at forbrukernes formatpreferanser vil utvikle seg og hva det vil bety for fastprisreguleringen?

### 3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Regelrådet kan ikke se at hensynet til små virksomheter er vurdert. Bransjen er ikke tilstrekkelig beskrevet i høringsnotatet, så det er vanskelig å si noe om størrelsesfordelingen. Forholdet med at forlag i stor grad eier flere av de store bokhandlene er heller ikke vurdert i høringsnotatet. Departementet kunne med fordel vurdert om små og store aktører i forlags- og bokhandlerbransjen påvirkes ulikt av omleggingen.

### 3.6. Alternative tiltak

Departementet har ikke drøftet alternative tiltak til den foreslåtte ordningen med fastpris i høringsnotatet. Det er foreslått to forskjellige modeller med noen forskjeller i lengden på fastprisperioden basert på om det kommer utgivelser i nye formater etter første utgivelse. For underalternativene har NFD ikke angitt foretrukket modell eller foretrukket lengde på fastprisperioden for nye formater etter førsteutgivelsen. Det foreligger heller ikke noen sammenligning med andre land.

Høringsnotatet mangler en drøfting av hvordan de foreslåtte tiltakene konkret tenkes å påvirke konkurransen, og det blir derfor også vanskelig å vurdere om det finnes andre relevante, alternative tiltak enn det som departementet foreslår. I forslaget til endring av forskriften har departementet kun beskrevet et bestemt tiltak. Regelrådet mener beslutningsgrunnlaget ville blitt bedre om departementet hadde vurdert alternative tiltak som innebærer bruk av ulike typer virkemidler.

### 3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Etter utredningsinstruksen punkt 2-1 skal utredninger gjøre rede for viktige forutsetninger for å lykkes med tiltaket. Departementet har ikke sagt noe om hvordan de skal finne ut av om dette faktisk er en god regel.

Departementet har imidlertid gitt uttrykk for at ordningen er begrenset i tid fram til 31. desember 2022 fordi man må følge utviklingen tett og vurdere fastprisordningen opp mot den teknologiske utviklingen i markedet. Regelrådet mener det er en styrke ved forslaget at departementet legger opp til vurdering av ordningen innen fire år. På den annen side viser erfaring fra tidligere at forskriftens varighet har blitt forlenget uten nærmere utredning.

### 3.8. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Notatet er noe uorganisert satt opp og det ser ikke ut til at departementet har tatt utgangspunkt i de seks minimumskravene i utredningsinstruksen punkt 2-1. Når det gjelder oppsett av notatet nevner vi også at notatet med fordel kunne hatt en tydeligere struktur med flere overskrifter som passer til innholdet i avsnittet. Vi viser til prinsippene om klart språk.<sup>5</sup>

Vi gjør oppmerksom på at det følger av utredningsinstruksen punkt 4-3 at Regelrådet skal informeres om høringen når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring, jf. utredningsinstruksen punkt 4-3. Vi kan ikke se å ha mottatt informasjon om denne saken, og ber om dere i fremtiden også setter Regelrådet som mottaker av høringer som berører næringslivet.

### **4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?**

Departementet har ikke kommet med en tydelig begrunnelse på hvorfor de har valgt dette tiltaket for å oppnå målene som er satt. Virkningene av forslaget er svakt beskrevet og sentrale forutsetninger for å lykkes med tiltaket er heller ikke utredet i tilstrekkelig grad.

I høringsnotatet fremkommer det at det til en viss grad vil påløpe kostnader i bokhandlene for å omlegge teknologiske systemer. Hvilket kostnadsnivå det er snakk om er ikke utredet nærmere. Samtidig mener Regelrådet det er usikkert om forslaget vil oppnå det ønskede formålet om styrking av konkurransen i bokmarkedet. Regelrådet mener derfor at det er usikkert om forslaget er utformet til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

---

<sup>5</sup> <https://www.sprakradet.no/Klarsprak/skrivehjelp/Skriverad/var-klar/>