

# Dokument nr. 8:56.

(1998-99)

## Forslag fra stortingsrepresentantene Ursula Evje og Ulf Erik Knudsen om fastpris på skole-, fag- og lærebøker (bokbransjeavtalen).

Til Stortinget.

### 1. Bakgrunn for forslaget

Arbeids- og administrasjonsdepartementet fattet den 25. mars 1999 vedtak om at Konkurransetilsynets vedtak av 30. november 1998 om vilkår for dispensasjon fra konkurranselovens § 3-4 jf. § 3-1 for bransjeavtalen for bokomsetning, skal settes til side. Dette innebærer at det fra og med 1. april 1999 blir fastpris på alle typer bøker, herunder skole-, fag- og lærebøker. Konkurransetilsynet ville ikke gi dispensasjon fra konkurranseloven til fastpris på denne typen bøker.

### 2. Bransjeavtalens innhold

Bransjeavtalen er inngått mellom Den norske Forleggerforening (heretter omtalt DnF) og Den norske Bokhandlerforening (heretter omtalt DnB). Avtalen regulerer forholdet mellom det enkelte forlag og den enkelte bokhandel, som gjennom sine respektive foreninger står tilsluttet avtalen. Avtalen er dermed bransjeomfattende. Videre regulerer avtalen priser på bøker solgt gjennom andre salgskanaler, og dermed bokomsetning for andre bokforhandlere enn for dem som er medlem i DnB.

Gruppeinndelingen i avtalen er som følger:

- Gruppe 1: Skolebøker til grunn- og videregående skole
- Gruppe 2: Fagbøker og lærebøker
- Gruppe 3: Prosa
- Gruppe 4: Skjønnlitteratur
- Gruppe 5: Billigbøker
- Gruppe 6: Verk
- Gruppe 7: Kommisjonsbøker, lover, forskningsrapporter m.m.

Den nye bransjeavtalen som nå foreligger, er noe forenklet i forhold til den gjeldende avtalen. Den nye avtalen regulerer ikke fullt så mange forhold som tidligere. Fast utsalgspris på bøker opprettholdes, men for bøker i bokgruppe 2 til og med 7 er det nå åpnet

for forhandlinger om bøkens innkjøpspris. Før var dette regulert av de faste rabattene som bokhandlerne fikk, og som også fastsatte bokhandlerens avanse på omsetning av bøker. Bokhandlerens enerett på omsetning på bøker fjernes når det gjelder bøker i bokgruppe 2-6. Dette innebærer at antakelseskriteriene som regulerer etableringsvilkårene for nye bokhandlere i realiteten bare har betydning for dem som ønsker å selge skolebøker. Lager- og gjenkjøpsplikten er endret til å være en frivillig abonnementsordning.

Den største endringen i avtalen i forhold til den gjeldende bransjeavtalen er at det nå er åpnet for at forlagene skal kunne selge bøker i bokgruppene 2-6 direkte til forbrukere eller til andre forhandlere. Dette betyr at bokhandlerne fortsatt har enerett på å selge skolebøker og bøker i gruppe 7, men har mistet eneretten på salg av bøker i andre bokgrupper. Den faste utsalgsprisen vil imidlertid måtte gjelde for andre forhandlere også. Videre regulerer ikke lenger avtalen bokhandlerens avanse på bøkene, med unntak av skolebøker.

### 3. Det konkurransepolitiske perspektiv

Sett fra et konkurranseperspektiv er den nye avtalen kun en beskjeden forbedring, siden fast utsalgspris for alle bokgruppene opprettholdes. Det er særlig prisreguleringen som er konkurransebegrensende, da det er prisen som antas å være den sterkeste konkurransefaktoren. Det enkelte forlag fastsetter sine egne utsalgspriser på bøkene, forlagene konkurrerer således både på pris og boksittel. Fastprissystemet innebærer at bokhandlerne ikke kan bruke prisen som virkemiddel i konkurransen med andre bokhandlere eller andre forhandlere av bøker i ett år etter utgivelsesåret for bøker i gruppe 2-7. For skolebøker er ikke fastprisperioden tidsbegrenset, slik at det aldri vil være mulig å konkurrere om pris på skolebøker.

Videre kan bokhandlerens enerett på salg av skolebøker ha betydelige negative virkninger for res-

sursbruken i markedet ved at dette forhindrer opprettelsen av mer effektive distribusjonskanaler for disse bokgruppene.

Avtalen mellom DnF og DnB innebærer at forleggerne forplikter seg til å legge begrensninger på sitt salg, ved at bokhandlerne gis enerett til salg av bøker for grunnskole og videregående skole. Kjøperne av skolebøker er pålagt å kjøpe skolebøker gjennom pensumlistene. Bransjeavtalen vil opprettholde konkurransebegrensningen på dette markedet og fører til at skolebøker subsidierer produksjon av andre typer bøker og/eller subsidierer bokhandlernes drift.

Avtaler av denne type er sterkt konkurransebegrensende. Gjennom bokbransjeavtalen forplikter hvert forlag seg til å selge skolebøker kun gjennom sitt bokhandlernet. Dette innebærer at forlaget avstår fra å konkurrere med sine forhandlere om salg av skolebøker og overlater denne delen av markedet til sine forhandlere. En klausul som forplikter leverandøren til ikke å konkurrere med sine forhandlere, innebærer en konkurranseregulering mellom leverandør og forhandler.

#### 4. Praktiske konsekvenser

Den faste bokprisen innebærer at utsalgsprisen på alle nye bøker fastsettes av forlagene. For bøker i gruppe 2-7 er denne prisen bindende i ett kalenderår etter utgivelsesåret. Dette betyr at alle forhandlere tilbyr samme bok til samme pris, fordi forhandlerne ikke har mulighet til å konkurrere om pris på bøker i hele denne perioden. Følgelig vil dette redusere konkurransen mellom forhandlere av bøker. For skolebøker er ikke fastprisen tidsbegrenset, slik at det aldri vil være mulig å konkurrere om pris på disse bøkene. I tillegg har bokhandlerne enerett på salg av skolebøkene.

Et system med faste priser vil trolig ha som følge at prisene på populære og godt etterspurte bøker vil være høyere og omsatt kvantum lavere enn i et system med markedspris. Videre vil fastprissystemet innebære at en forhandler som driver godt ikke har mulighet til å tilby forbrukerne en lavere pris på bøkene for å kunne oppnå et større boksalg. Det betyr at det blir likegyldig for forbrukeren hvilken forhandler man handler hos.

Skolebøkene er den bokgruppen som er strengest regulert i bransjeavtalen. Fastprisperioden for skolebøker er som nevnt ubegrenset, og bokhandlerne har monopol på salg i denne bokgruppen. Dette innebærer at DnF og DnB har full kontroll over skolebokmarkedet.

I tillegg til at avtalen påvirker prisdannelsen påvirker den også mangfoldet. Mangelen på konkurranse i skolebokmarkedet kan føre til at det ikke blir tilbudt riktige produktvarianter, som for eksempel at forlagene bare tilbyr bøker som er innbundet i stedet for billigere varianter som kan skiftes ut oftere - eller

at forlagene finner nyvinninger, som for eksempel muligheten for reklamefinansierte skolebøker, som unødvendig.

#### 5. Departementets vedtak

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i sin omgjøring av Konkurransetilsynets vedtak lagt vekt på kultur- og distriktspolitiske hensyn. Man legger vekt på å sikre bokhandlere i distriktene, og at det over hele landet bør sikres like bokpriser og lik tilgjengelighet til bøker. Departementet legger vekt på at distriktbokhandlere har 50 pst. av sine inntekter fra bøker, og at det er ønskelig å opprettholde disses inntekter. Forslagsstillerne ser departementets poeng, men mener man tar i bruk feil virkemidler.

Forslagsstillerne ser det som galt å sette markedsmechanismen, som virker til kundenes beste, ut av spill i en hel bransje/et helt land, når den praktiske konsekvens er at elever (deres foreldre) blir belastet med en unødvendig høy byrde, og man hindrer en nødvendig effektivisering av bransjen.

Dersom man ser det som ønskelig å støtte de enkelte distriktbokhandlerne økonomisk, utifra en kultur- eller distriktspolitisk vurdering så kan dette gjøres på en mer effektiv måte gjennom selektiv direkte støtte. Et slikt system, der man går inn med konkrete tiltak der det er akutt påvist behov, er langt å foretrekke fremfor å opprettholde konkurransereguleringer som hemmer et helt marked, og påfører befolkningen økte utgifter. Da vil støtten kunne gis til den gruppen av bokhandlere det politisk er ønskelig å kunne hjelpe. En indirekte støtte (gjennom å opprettholde bransjeavtalen) innebærer at støtten fordeles utover mange bokhandlere som ikke har like store behov for subsidier - i tillegg til at man hemmer nødvendig effektivisering.

Kommunene bør selv bestemme hvorledes og hvorvidt det er ønskelig å støtte den lokale bokhandleren, eller benytte andre innkjøpsordninger. Den enkelte kommune vil stå fritt til å kjøpe skolebøker gjennom lokale bokhandlere selv om eneretten oppheves.

#### 6. Brukerne ønsker fritt marked

Etter at Arbeids- og administrasjonsdepartementet omgjorde Konkurransetilsynets vedtak i saken har det kommet til dels sterke reaksjoner fra mange av de som befinner seg på brukersiden i denne saken. Konkurransetilsynets oppgave er å sørge for at markedet fungerer til det beste for brukerne. Når Konkurransetilsynet, som i denne saken finner avtaler som ikke er til det beste for kundene i bokmarkedet, er det meget uheldig at departementet setter tilsynets vedtak til side.

I skolebokmarkedet er det to store hovedgrupper av kunder: kommunene/fylkeskommunene og elevene/deres foreldre.

Når det gjelder kommunene/fylkene har flere av de større aktørene i markedet - blant annet Oslo og Bergen - vært av den oppfatning at bokgruppe 1 og 2 må tas ut av bransjeavtalen. Etter det forslagsstillerne har registret deler Kommunenes Sentralforbund og Norsk Studentunion dette syn.

Nærings- og handelsdepartementet har påpekt at ut fra hensynet til en effektiv bokomsetning bør ikke bokhandlere ha enerett på salg av bøker. Mange kommuner/fylkeskommuner bruker i dag store summer på innkjøp av bøker, og et fritt bokmarked vil føre til at disse vil kunne redusere sine utgifter på dette området med betydelige summer. Dette er midler som kan kanaliseres inn i andre viktige tjenestoområder i kommunene - som for eksempel eldreomsorgen, helse, til IT-utstyr i skolene, eller til å kjøpe flere/eller bedre bøker enn det man har råd til i dag.

Elevene i den videregående skolen og deres foreldre er den andre store brukergruppen når det gjelder skolebøker. En fortsatt bransjeavtale vil innebære at disse blir pålagt en urimelig høy ekstrakostnad - i et skoleverk som er forutsatt å være gratis. Dette kan ikke være i samfunnets interesse. Mange familier sliter tungt med de store utgifter til skolebøker. For å få denne kostnaden redusert må man se på flere tiltak. Opphevelse av bokbransjeavtalen er et av de viktigste virkemidlene. Andre tiltak kan for eksempel være å helt eller delvis finansiere utgivelsen med reklame i skolebøkene.

Det er uakseptabelt at elevene og deres foreldre skal bidra til å holde liv i en bransje som kan synes å være overetablert.

### **7. Den teknologiske utvikling**

Forslagsstillerne vil også hevde at de distriktpolitiske hensyn som har blitt anført i saken, i lys av den teknologiske utvikling, er mindre relevante. Det er helt klart at de tradisjonelle bokhandlerne i fremtiden vil spille en langt mindre betydningsfull rolle, enn det de har gjort frem til i dag. Ny teknologi, særlig handel over internett, vil bidra til at kostnadene for de bokkjøpende vil bli dramatisk redusert. Det er i dag, og dette vil utvikle seg videre, mulig fra hvor som helst i Norge å bestille bøker fra hele verden, med et nesten uendelig antall boktitler. De fleste bokhandlere kan i dag kun tilby et meget lite antall utgivelser.

Dette globale bokmarkedet er i dag, og vil også i fremtiden være tilgjengelig for skoler og elever i hele Norge. Datamaskiner, som kan brukes til å bestille bøker, finnes i dag på alle skoler og i de fleste hjem. Det globale bokmarkedet og den teknologiske utviklingen vil presse frem bedre og billigere skolebøker enn norske forlag og bokhandlere kan tilby i dag. Dette vil være til beste for kjøperne av skolebøker. Det er urimelig at offentlige myndigheter skal hindre en slik utvikling.

For øvrig synes det klart at den teknologiske utvikling vil medføre at den tradisjonelle boken vil suppleres (og kanskje erstattes) av biblioteksdata-baser og bøker utgitt på CD-rom.

### **8. Konklusjon**

Som vist i dette dokumentet kan departementets omgjøring av Konkurransetilsynets vedtak føre til en uheldig utvikling av bokmarkedet, og vil føre til urimelig høye ekstrakostnader for kundene på skolebokmarkedet. Det er etter forslagsstillerne mening uakseptabelt at statlige myndigheter bidrar til en slik utvikling hvor dette markedet settes helt ut av balanse. At departementet omgjør Konkurransetilsynets vedtak i en så viktig sak som denne, bidrar også til at Konkurransetilsynets stilling som et uavhengig kontrollorgan svekkes ved at man mister autoritet.

Departementets vedtak vil føre til at mange familier og kommuner vil bli ilagt vesentlig høyere utgifter ved innkjøp av skolebøker enn de ville ha blitt dersom markedet var fritt. Dette er særdeles uheldig sett i både utdanningspolitiske, familiepolitiske og kommunalpolitiske perspektiver.

### **9. Forslag**

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber Regjeringen endre sitt vedtak av 25. mars 1999 slik at Konkurransetilsynets vedtak (V98-103) av 30. november 1998 i sak om bransjeavtale for omsetning av bøker (bokbransjeavtalen) blir opprettholdt.

5. mai 1999.