

**Høringsvar til NOU 2015:1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd - Produktivitetskomisjonens første rapport («Rattsø-utvalget»), fra Den norske Forleggerforening***

## **1. Innledning**

Rattsø-utvalget, som har *«hatt som mandat å vurdere produktivitetsutviklingen i Norge og se nærmere på årsaker til at veksten har vært svakere de senere årene»*, har funnet det interessant å se nærmere på bokbransjen. Grunnen er neppe bransjens betydning i den norske økonomien, bransjens samlede omsetning er på vel seks milliarder kroner. I en artikkel<sup>1</sup> publisert i desember 2013 har professorene Foros og Kind (Norges Handelshøyskole) og Hjelmeng (prof. jus. ved Universitet i Oslo) noen betraktninger om dette. I innledningen skriver de:

*«Prisen på bensin fastsettes av oljeselskapet, ikke den lokale bensinstasjonen. Tilsvarende som at prisen på VG bestemmes av Schibsted, ikke av Narvesen eller Kiwi. I begge disse tilfellene har vi i praksis bindende videresalgspriser. Uten at det skaper det store engasjementet eller overskriftene. Når det kommer til bokmarkedet er situasjonen en annen. Hvem som skal sette prisen på bøker setter sinnene i kok, selv om bensin utgjør en betydelig større utgiftspost enn bøker for de fleste husholdninger...»*

For bokbransjen er det satt litteraturpolitiske mål som skal nås. For å bidra til dette benyttes flere virkemidler, ett av dem er et unntak fra norsk konkurranselovgivning. Dette unntaket er blitt grundig debattert gjennom mange år. Senest i 2012 bestilte Kulturdepartementet to store utredninger om de litteraturpolitiske virkemidlene. Etter en omfattende høringsrunde ble det lagt frem et forslag til boklov hvor virkemiddelbruken, inkludert forlagenes plikt til å fastsette utsalgsprisen på en ny tittel i en gitt periode, ble grundig drøftet og begrunnet. Bokloven ble vedtatt av Stortinget under regjeringen Stoltenberg i 2013.

Selve bokloven ble tilbakekalt da regjeringen Solberg overtok, men denne regjeringen vedtok en revidert unntaksforskrift fra konkurranseloven så sent som i desember 2014. Denne unntaksforskriften ga anledning til å videreføre den såkalte fastprisordningen i en ny Bokavtale som gjelder fra 1.1.2015. Således har to forskjellige regjeringer i de tre siste årene gitt sin tilslutning til den litteraturpolitikken Rattsø-utvalget stiller spørsmålstegn ved.

Rattsø-utvalget oppsummerer sine konklusjoner som følger: *«Unntakene fra konkurranseloven for samarbeid ved omsetning av bøker og samarbeid mv. innen landbruk og fiske innebærer imidlertid at samfunnsøkonomisk effektivitet og forbrukerhensyn her viker for andre formål. Dette kan ha uheldige konsekvenser for produktivitet og velferd.»* (Pkt. 1.4.6 s. 27)

Vi er ikke enig i at det unntaksregimet som er etablert av to regjeringer for å sikre viktige kulturpolitiske formål innebærer at samfunnsøkonomisk effektivitet eller forbrukerhensyn

---

<sup>1</sup> Foros, Hjelmeng og Kind: Fastpris på bøker, desember 2013

må vike. Det som skjer er at priskonkurransen på distribusjonsleddet forflyttes til produksjonsleddet – fra bokhandel til forlag –, og dette sikrer hardere konkurranse om utgivelsesmangfold og kunnskapsformidling enn et alternativt regime ville ha gjort. Samtidig er det intet grunnlag i økonomisk teori eller empiriske studier for å hevde at prisene til forbruker stiger som følge av reguleringen. Utvalgets bekymring om at bokavtalen kan ha uheldige konsekvenser for produktivitet og velferd kan derfor trygt legges til side.

I det følgende vil vi gjøre rede for de kulturpolitiske hensyn som bokavtalen er ment å fremme, før vi kort oppsummerer den senere økonomiske forskning innen området. Deretter vil vi trekke frem de utsagn om effekten av en enkelt del av bokavtalen – fastprismodellen – som utvalget bygger sine konklusjoner på, og vurdere utvalgets begrunnelser og data opp mot konklusjonene i de studier som finnes.

## 2. Kort om de kulturpolitiske hensyn bak bokavtalen

Hovedmålene med litteraturpolitikken, som også er beskrevet på Kulturdepartementets hjemmesider og oppsummert i utredningene som er nevnt, er å legge til rette for kvalitet, bredde, mangfold og tilgjengelighet for leserne.

Bokavtalens bidrag til å oppfylle de nevnte målsetningene er beskrevet i avtalens formålsparagraf:

- Bokavtalen legger til rette for å bevare og utvikle norsk språk og litteratur og skal fremme utgivelse og salg av litteratur i begge målformer. Den bygger på prinsippet om fast bokpris som gir mulighet for å tilby et mangfold av titler som gjøres tilgjengelig via mange plattformer og salgssteder. Dette stimulerer også god fremvekst av nye forfatterskap.
- Bokavtalen legger til rette for innovasjon og utvikling i et lite språkmarked og er en premiss for virksom konkurranse.
- Bokavtalen fremmer kultur- og kunnskapsformidling og stimulerer leseinteressen og kunnskapstilegnelsen.

Som kjent, inneholder bokavtalen en rekke virkemidler som har fått unntak fra gjeldende konkurranselov etter forskrift: Skaffeplikt og leveringsplikt, utjevning av frakt- og leveringsbetingelser, systemet med litteraturabonnement, samt fellesnedsettelse gjennom Mammutsalget<sup>2</sup>. Det er imidlertid kun fastprissystemet i bokavtalens pkt. 2.1 jf. 2.2 sml. forskriftens §4 som er blitt trukket frem av Rattsø-utvalget.

Dette poenget fremstår som relativt sentralt. Rattsø-utvalgets konklusjon om at fastprisordningen er et lite presist virkemiddel for å oppnå de kulturpolitiske målsetningene ser ikke ut til å være basert på noen komparativ studie av de andre virkemidlenes effektivitet, hverken de andre delene av bokavtalen eller de andre kulturpolitiske

---

<sup>2</sup> Se Forskrift nr. 1716 av 19.12.2014 om unntak fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker, §§5-8.

virkemidlene, så som innkjøpsordninger for skjønnlitteratur og sakprosa og fritak for bøker fra merverdiavgift.

Konklusjonen tar heller ikke hensyn til mulige samvirkende effekter av de ulike tiltakene, ei heller deres eventuelle negative konsekvenser for konkurransen på markedet, men trekker utelukkende ut bokavtalens bestemmelser om fastpris til isolert vurdering.

Eksisterende forskning er imidlertid langt mindre bombastisk enn det norske Konkurransetilsynets konklusjoner skulle tyde på, og vi vil derfor bruke noe tid på å gjennomgå eksisterende kunnskap på området (pkt. 2 nedenfor) før vi anvender denne på de påstander om fastprisordningen som fremmes i Rattsø-utvalgets pkt. 10.1.2 (pkt. 3 nedenfor).

Men la oss først oppsummere den norske fastprisordningen. Denne er, som nevnt, regulert i Bokavtalen som gjelder medlemmene av Bokhandlerforeningen og Den norske Forleggerforening. Forlag som velger å stå utenfor Forleggerforeningen er således ikke regulert av denne ordningen. Ca 20 % av bokomsetningen kommer fra forlag som står utenfor foreningen.

Nåværende fastprisperiode gjelder fra utgivelsestidspunktet og fram til 1.mai året etter. I det norske fastprissystemet fastsetter hvert forlag prisen på den enkelte nye tittel på samme vis om alle produsenter gjør, man vurderer kalkylen, produktet og konkurransesituasjonen. Når det er gjort, kan salgsleddet i en kort fastprisperiode gi inntil 12,5% rabatt på denne prisen til forbrukeren.

Forlagene driver det som kan kalles aktiv versjonsprising: Undersøkelse viser at e-boka prises fra 20 til 80% lavere en papir (før moms). Pocket-bøker utgis i ulike utgaver, halvparten av alle skjønnlitterære utgivelser kommer som pocket i fastprisperioden. Fra 1. mai året etter utgivelse kan salgsleddene sette hvilke priser de vil. Av de ca 40.000 norske titlene som er tilgjengelig, kan salgsleddene bestemme prisen på vel 90 %. For svært mange av de resterende 10 % har fastprisperioden en varighet på under ni måneder.

Fastprisordninger finnes i en rekke land. Med den korte fastprisperioden og den høye rabattmuligheten er det norske fastprissystemet det mest konkurranseutsatte når vi sammenlikner med andre land.

I vurderingen av de litteraturpolitiske virkemidlene har man vektlagt å finne balansen mellom god kulturpolitikk og det å legge til rette for sunne konkurransevilkår, og se dette i sammenheng. Som en forutsetning for mangfold og bredde – og sunn konkurranse – er det viktig å legge til rette for et marked hvor små, mellomstore og store nasjonale aktører kan ta opp konkurransen med de globale aktørene.

Små språkområder trenger nasjonale rammevilkår. Men slike rammevilkår gir ingen beskyttelse mot endringer. Det skal de heller ikke gjøre. De skal legge til rette for å fremme kultur og kunnskapsformidling, stimulere leseinteresse og kunnskapstilegnelse og bidra til å styrke norsk språk og skriftkultur. Til syvende og sist er det leserens ønsker og preferanser som avgjør hvordan vi som jobber med å formidle de skapende krefter må innrette oss.

Man har funnet frem til at et svært sentralt rammevilkår er et effektivt og formålstjenlig fastprissystem. Fastprissystemet gir mulighet til å drive effektiv krysssubsidiert for aktørene i et ellers fritt og markedsfinansiert system.

### 3. En oversikt over utgitte økonomiske studier av bokbransjen

#### **3.1 Forholdet mellom Rattsø-utvalgets rapport og Konkurransetilsynets tidligere uttalte oppfatninger**

Kort oppsummert fremmer utvalgets rapport en generell påstand om at fastpris som sådan virker konkurransehennende uten at det økte overskuddet som kommer forleggere og bokhandlere til gode, gjennom redusert konkurranse, skaper incentiver til å utgi et bredere utvalg av bøker.

Det fremstår som noe uklart hvilke deler av Rattsø-rapporten som er en gjengivelse av Konkurransetilsynets oppfatninger og hvilke deler som uttrykker utvalgets holdninger. Gitt at konklusjonsavsnittet tilslutter seg Konkurransetilsynets hovedinnvending mot bokavtalen, finner vi det mest naturlig å kommentere utvalgets noe korte fremstilling basert på grunnlaget for – og kritikken mot – Konkurransetilsynets holdninger i saken.

Påstanden som fremmes i Rattsø-rapporten er, mildest talt, intet nytt standpunkt fra Konkurransetilsynet. Den ble første gang fremmet i 2004 i rapporten «*Kven lyt setje pris på boka? – Ei vurdering av den norske bokmarknaden.*»<sup>3</sup>

De konklusjoner som tilsynet kom frem til i 2004 er konsekvent gjentatt i senere høringsvar og en rekke kronikker av konkurransedirektør Meyer. Senest til Kulturdepartementets utredninger av kultur- og språkpolitiske virkemidler<sup>4</sup>, hvor påstanden om at fastprisen implisitt bidrar til stilltiende prissamarbeid mellom forlagene gjentas på s. 3, og i høringsuttalelsen til bokloven.<sup>5</sup>

Påstanden om at fastprisen er et kostbart, upresist og unødvendig virkemiddel for å nå kulturpolitiske mål fremmes for første gang i sin nåværende form i høringsuttalelsen til bokloven.<sup>6</sup> Det er interessant å konstatere at i rapporten fra 2004 mente Konkurransetilsynet at «(d)et er til dømes ikkje særskilt sannsynleg at fastprisavtala medverkar til å fremje lesarinteresse og styrkje norsk språk og skriftkultur» fordi bokavtalen hindrer priskonkurranse på ny litteratur og dermed gjør bøker dyrere enn de ellers ville vært under fri konkurranse. Dette skulle da medføre at «bøkene og det skrivne ordet tapar i tevlinga med andre fritidstilbod og kulturuttrykk.» I høringsuttalelsen fra 2012 er dette moderert til at «(d)et kan ikke utelukkes at faste priser medfører flere utgivelser samlet sett,

<sup>3</sup> Skrifter fra Konkurransetilsynet 2/2004 datert juni 2004.

<sup>4</sup> Konkurransetilsynet, høringsuttalelse til Kulturdepartementet 12.04.2012, under overskriften «Bokavtalens horisontale bindinger.»

<sup>5</sup> Konkurransetilsynet «Svar på høring – lov om omsetning av bøker (boklov)» av 13.03.2013

<sup>6</sup> Konkurransetilsynet høringsuttalelse 12.04.2012. s. 7, under overskriften «4. Fastpris – ikke et nødvendig virkemiddel» se 4. avsnitt.

*men fastpris er et upresist og kostbart virkemiddel.»* Denne formuleringen er tilnærmet uendret i tilsynets hørings svar til bokloven i 2013.<sup>7</sup> Etter 8 år med offentlig debatt er resonnementet vesensforskjellig, men konklusjonen er den samme.

### **3.2 Kunnskapsoppsummering – konklusjonene i de siste publiserte studier**

Vi konstaterer at rapportene som er blitt skrevet i forbindelse med Kulturdepartementets store utrednings satsing om «litteratur og språkpolitiske virkemidler» i 2012 er blitt vel gjennomgått og debattert i flere høringsrunder. Både i høringen av selve utredningene fra Rønning m.fl og OsloEconomics m.fl, men også som bakgrunn og felles kunnskapsmateriale under høringen av bokloven i 2013.

Dermed anser vi hovedkonklusjonene i de tidligere studiene som kjent, herunder argumentene fra høringsrunderen, men vi understreker likevel konklusjonene i resyméet fra OsloEconomics,<sup>8</sup> i det disse i stor grad har dannet grunnlag for den videre analysen av markedet som er skjedd siden da:

*«Ses de litteratur- og språkpolitiske målene samlet tyder tall fra bransjen på at måloppnåelsen stort sett er styrket fra 2005 til i dag, og vi at vi oppnår litteraturpolitiske mål bedre her til lands enn i Sverige og Danmark. Det er imidlertid vanskelig å fastslå sammenhengen mellom måloppnåelsen og de statlige virkemidlene på litteraturområdet.*

*Særtrekk ved bokbransjen gjør at fastpris satt av hvert forlag i mange tilfeller forbedrer effektiviteten i bransjen (det vertikale aspektet av fastprisordningen er positivt). Det kan imidlertid være konkurransemessig uheldig at forlagene samarbeider om at prisene skal fastsettes på en bestemt måte (det horisontale aspektet ved fastprisordningen er negativt).»*

Det horisontale aspektet ved fastprisordningen er gjennomgått i flere andre utredninger, uten at man greier å finne empiriske bevis for disse problemene, jf. nedenfor. Konklusjonene om at det vertikale aspektet er generelt positivt – eller i hvert fall ikke skadelig – er imidlertid klart bekreftet i senere økonomisk analyse. Dermed har vi en situasjon hvor det synes klart at det ikke foreligger særlige uheldige konsekvenser for produktivitet og velferd ved et system som har bedre måloppnåelse for litteraturpolitiske mål enn i Sverige og Danmark.

Vi vil i det følgende gå nærmere inn på de konklusjoner som er trukket i studier de siste to år, etter høringsrunderen på bokloven (for ordens skyld understreker vi at Konkurransetilsynet ikke hadde merknader til høringen av den nye unntaksforskriften i 2014, som rapporten fra Foros og Kind relaterer seg til).

#### **3.2.1 Foros, Hjelmeng & Kind «Fastpris på bøker» 2014**

<sup>7</sup> Konkurransetilsynet hørings svar av 13.03.2013 under overskriften «Boklov – usikker kulturpolitisk måloppnåelse.» Siteres i sin helhet nedenfor.

<sup>8</sup> Oslo economics, Simonsen advokatfirma, Oeconomica «Utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler» utarbeidet for Kulturdepartementet, 2012

Denne artikkelen, som er skrevet av to professorer ved Norges handelshøyskole og en professor i konkurranserett ved Universitetet i Oslo, vant Samfunnsøkonomenes forenings artikkelpris i 2014.<sup>9</sup> I innledningsavsnittet gir ikke forfatterne støtte til utvalgets konklusjoner: *Et system med faste priser eliminerer ikke konkurransen, men flytter den i stor grad fra bokhandler- til forlagsnivå. I en enkel modell viser vi at med en markedsstruktur som i bokmarkedet, er det i utgangspunktet usikkert om det fører til høyere eller lavere priser.*

Med andre ord vil ikke konkurransen nødvendigvis reduseres av et fastprissystem, og det er heller ikke gitt at systemet medfører høyere priser til forbruker. Alt avhenger av hvordan systemet er utformet. I den sammenheng er det besynderlig at Rattsø-utvalget konkluderer på samfunnsmessig ineffektivitet og redusert konsumentvelferd kun basert på en analyse av ett av virkemidlene i bokavtalen, fastpris på nye bøker, og dette virkemiddelets effekt på ett aspekt av den overordnede konsumentvelferden, pris.

### **3.2.2 Foros & Kind: Kommentarer til rapporten «Utredning av forholdet mellom reguleringen av bokbransjen og EØS-konkurranseretten» 2014**

Forfatterne fra artikkelen over har her avgitt en mer spisset vurdering av de makroøkonomiske forutsetninger som NFDs juridiske utredning bygget på.<sup>10</sup> Oppgaven var å vurdere de makroøkonomiske premisene for en konkurransejuridisk analyse gjennomført av førsteamanuensis Ronny Gjendemsjø for Nærings- og fiskeridepartementet. Årsaken var at Gjendemsjøs premisser for sin juridiske vurdering i stor grad var identiske med premisset som legges til grunn for Rattsø-utvalgets innstilling. Forfatternes konklusjoner er i stor grad de samme som ovenfor og har vesentlig betydning for hvilke juridiske følger som kan trekkes av bokavtalens virkninger i det aktuelle markedet:

*«Den generelle innsikten fra modellen er at det er en grunnleggende misforståelse å tro at faste priser nødvendigvis fører til høyere bokpriser. Dette selv når vi betrakter kvalitetsnivå som eksogent gitt (dvs. vi ser bort fra eventuelle effektivitetsgevinster fra bruken av faste priser). Denne innsikten innebærer at det ikke kan tas som et premiss, slik det gjøres av Gjendemsjø (2014), at det i utgangspunktet er negative priseffekter som de potensielle effektivitetsgevinstene skal oppveie for.»*

Vi understreker også at studien viser at fastprismodellen ikke nødvendigvis medfører høyere priser selv når kvalitetsnivået anses som gitt. Korrigerer man for at bokavtalen faktisk medfører virkninger for partenes innrettelse på markedet, som gir både de effektivitetsgevinster som forfatterne antyder og kulturpolitiske virkninger av betydning for den tilbudte litteraturens kvalitet og bredde, blir konklusjonen desto sterkere.

---

<sup>9</sup> Øystein Foros (NHH), Erling J. Hjelmeng (UiO) og Hans Jarle Kind (NHH) publisert i Samfunnsøkonomen nr. 4-2014.

<sup>10</sup> Notat som vedlagt Forleggerforeningens høringsuttalelse til endringen av unntaksforskriften datert 27.11.2014

### 3.2.3 Arbeidsnotat nr. 22/12, Effekten av fastpris på bøker, en teoretisk tilnærming, Jørgen Roberg Andersen

Dette er en mastergradsoppgave publisert i serien SNF Arbeidsnotater<sup>11</sup> som Rattsø-utvalget har lagt betydelig vekt på i sine vurderinger av fastprisens virkninger. Men Andersen er ikke i stand til å forutse lavere priser dersom fastprismodellen ble opphevet. Han finner heller ingen holdepunkter for argumentet om at fastprismodellen bidrar til ulovlig samarbeid mellom forlag eller bokhandler. Det er heller intet grunnlag for å tro at en friprismodell ville gitt en mer samfunnsøkonomisk effektiv versjonsprising enn i det eksisterende korte fastprissystemet under bokavtalen.

Andersen konstaterer avslutningsvis at krysssubsidieringsargumentet fra bransjen ikke lar seg analysere økonomisk. Ikke fordi det ikke er mulig at forlagene opptrer slik, men fordi adferden ikke vil være rasjonell i økonomisk forstand. Dette er også kjernen i motsetningene mellom et samfunnsøkonomisk teoretisk styrt Konkurransetilsyn og en bransje som fremdeles føler seg forpliktet av – og tar – kulturelt ansvar.

## 4. Om fastprisordningens virkninger – utvalgsrapportens påstander i lys av utredningenes konklusjoner og undersøkelser som er gjennomført

### 4.1 Stilltiende samarbeid mellom forlagene

Det er beklagelig at utvalgets påstander om samfunnsøkonomisk ineffektivitet tilsynelatende baserer seg på en insinuasjon om horisontalt prissamarbeid<sup>12</sup>: «*Selv om unntaket fra konkurranseloven ikke omfatter horisontalt samarbeid mellom forlagene, viser det seg at fastprisavtalen i stor grad har medført høye og like priser på nye bøker.*» Videre: «*Det er konkurransehemmende at avtalen gir aktørene mulighet til å fastsette lik fastprisperiode. Dette gir aktørene mulighet til troverdig å binde seg til en prisdiskrimineringsstrategi.*» Påstanden om at bokavtalen forenkler stilltiende prissamarbeid mellom partene i bransjen har aldri latt seg påvise empirisk og er blitt tilbakevist teoretisk. Påstanden gjentas imidlertid konsekvent i alle uttalelser fra Konkurransetilsynet, men tilsynet har aldri greid å bevise eksistensen av noen slik samordning, hverken stilltiende eller på annen måte. Hva angår insinuasjonene om at bokavtalen skal gjøre horisontalt prissamarbeid enklere, er dette basert på en generell teori om at faste priser gir økt transparens i markedet og denne gjennomsiktigheten gjør det enklere å reagere mot aktører som bryter ut av et stilltiende erkjent prisnivå.<sup>13</sup>

Som det fremgår av prisundersøkelsen i neste avsnitt finner vi ikke et slik erkjent prisnivå.

<sup>11</sup> Notatet er oppgitt å være en del av SNF prosjekt 9031 «Improving competition policy» finansiert av Norges forskningsråd

<sup>12</sup> Se rapportens pkt. 10.1.2 på s. 176

<sup>13</sup> Konkurransetilsynet høringsuttalelse 12.04.2012 s.3 med videre henvisning til konkurransetilsynets høringsuttalelse 09.04.2010 «Høring – rapport om evaluering av Bokavtalen.» Se også Gjendemsjø «Utredning av forholdet mellom reguleringen av bokbransjen og EØS-konkurranseretten for Kulturdepartementet og Nærings og fiskeridepartementet» pkt. 4.3.1.3.

Denne argumentasjonen forutsetter dessuten, som flere økonomiske studier har understreket,<sup>14</sup> at markedsaktørene raskt kan reagere på avvikende priser fra en konkurrent. Når prisen er låst i opptil 18 måneder, vil reaksjonen på avvikende prising først inntre lang tid etter at markedsandelene er endret som følge av konkurrentens prisstrategi, og dette gjør reaksjonene langt mindre effektive enn dersom prisene var frie og kunne justeres umiddelbart. Poenget er således at bokavtalens fastprisordning, teoretisk sett, kan øke mulighetene for å oppdage avvik fra en likevektspris, men dette har mindre betydning så lenge fastprisperioden gjør det vanskelig for konkurrentene å reagere mot avviket, annet enn gjennom versjonsprising som utgivelse av en pocketbok i fastprisperioden.

Andersen argumenterer dessuten for at fastpris på generelt grunnlag er lite egnet som virkemiddel til å håndheve en likevektspris på bokmarkedet, da markedet ikke er så transparent som Konkurransetilsynet legger til grunn:<sup>15</sup>

*«Hvis det observeres en pris lavere enn samarbeidsprisen er det ingen tvil. Noen har satt prisen lavere enn avtalt.»*

*Selv om argumentet er logisk, vil jeg hevde at RPM ikke vil føre til noen store problemer med prisarbeid mellom forlag. For det første er mange bøker svært forskjellige. De har et unikt innhold. Etterspørselen etter en bok vil da for mange titler ikke være veldig påvirket av prisen på de andre bøkene i markedet. Da blir noe av poenget med prissamarbeid borte. Hvorfor skal forlag bruke tid og ressurser på å koordinere og observere hverandres priser hvis kryssprisseffekten er liten?»*

Og konklusjonen er som følger:

*«Uansett om RPM kanskje til en viss grad kan øke sannsynligheten for samarbeid mellom forlagene har jeg lyst til å påpeke en ting. RPM gjør ikke samarbeid noe lettere enn i situasjoner der produsenter selger sitt produkt direkte til sluttkundene, siden det kun handler om en overføring av retten til å sette sluttprisen fra forhandler til produsent. Hvis man skal forby RPM på grunnlag av en fare for samarbeid mellom produsenter, bør man ikke også i prinsippet forby produsenter å kutte ut forhandlerleddet? Poenget er at det er vanskelig å argumentere for at RPM er et virkemiddel som drastisk øker sannsynligheten for samarbeid i en bransje. Som vi har vært inne på tidligere kan det være minst like sannsynlig at bokhandlerne hadde hatt et prissamarbeid hvis de hadde retten til å bestemme sluttprisen.»*

<sup>14</sup> Øystein Foros & Hans Jarle Kind (NHH): «Fastpris på bøker – bransjeomfattende eller frivillig?» Utredning skrevet for Forleggerforeningen, 2012 se pkt. 4.4 s.13-14 for en nærmere gjennomgang av argumentasjonen rundt fastprisperiodens betydning for å hindre priskrig.

Se også Moen, E. og C. Riis (BI): «Bransjeavtalen for bokomsetning: En samfunnsøkonomisk analyse av fastprisordningen og skolemonopolet» 2004. Utarbeidet for Den norske Forleggerforening. Her konstateres betydningen av forsinkelser og komplikasjoner mellom informasjon og reaksjon på følgende måte (s.24-25): «Fastprisavtaler kan nettopp fungere som en slik rigiditet. Et forlag som setter lav pris på en utgivelse kan ikke møtes med tilsvarende prisreduksjoner hos konkurrerende forlag på de utgivelser disse forlagene allerede har priset. Dermed styrkes gevinsten ved prisreduksjoner – forlaget kan være mer tilbøyelig til å sette prisene lavt innenfor en fastprisordning enn under fri pris.»

<sup>15</sup> Anderesen SNF Arbeidsnotat nr. 22/12, pkt. 4.2 på s.104 «Er RPM et virkemiddel for å muliggjøre et prissamarbeid mellom forlagene?»



#### 4.2 Genererer fastprisordningen i bokavtalen like og høyere priser for norske lesere?

Rattsø-utvalget aksepterer uten ytterligere diskusjon Konkurransetilsynets påstand om at bokavtalen medfører like og høyere priser for norske lesere. La oss først se på påstanden om «like priser».

Forleggerforeningen har undersøkt prisene på alle norske innbundne, skjønnlitterære bøker for voksne utgitt i 2014 av forlag i Norge (bokgruppe 4.1) Prisene er per 6. februar 2015. Antall titler er 542 og deres gjennomsnittspris er 288 kr. Det interessante er fordelingen. Den ser slik ut:

Prisklasse	Antall
50-149	36
150-199	65
200-249	68
250-299	140
300-349	137
350-399	89
400-	7

Som man ser er dette langt fra «like priser». Selv gruppen som er sentrert rundt gjennomsnittsprisen på 288 kroner (250- 299) utgjør 26 % av alle titler. Vi har også sett på heftede bøker (skjønnlitteratur for voksne), der viser et tilfeldig utvalg på 1000 (fra alle forlag) at gjennomsnittsprisen ligger på 142 kr. Prisene spenner fra 29 kr til 499 kr. For e-bøker i fastpris (allmennbok) ser vi at gjennomsnittsprisen er 137 kr eks mva. Laveste pris 7, høyeste 343, begge eks mva.

Prisforskjellen mellom e-bok og papirbok varierer fra vel 20 % til over 80 % (før moms). I gjennomsnitt er e-boka 43 % billigere enn tilsvarende tittel på papir. Verdikjedebesparelsen ved produksjon av e-bøker ligger på mellom 30 % og 35 %, så prisdifferansen mellom papirbok og e-bok betraktelig større enn forlagets besparelser.

Dette bildet tyder på, som også all rimelighet tilsier, at prisdannelsen skjer på bakgrunn av forlagets vurdering av den enkelte tittels markedsmuligheter og gir ikke «like priser».

Videre fremmer Rattsø-utvalget en påstand om at bokavtalen genererer høyere priser for norske boklesere, en prisøkning som ikke kommer det lesende publikum til gode: *«Konkurransetilsynet (2012) viser til at prisene på norske skjønnlitterære bestselgere er nesten fire ganger så høye som i friprislandet Sverige for pocketbøker, og nesten dobbelt så høye for innbundne bøker.»* Og: *«Faste priser på bøker bidrar til å øke overskuddet hos forlag og bokhandlere, uten at ordningen gir forlagene insentiver til å gi ut et bredere utvalg av bøker. Forlagsbransjen består av kommersielle virksomheter med profesjonelle eiere som har krav til utbytte. Det er derfor ikke opplagt at fastprissystemet fører til mangfold og kvalitet i litteraturen ut over det som allerede er kommersielt lønnsomt, og det som følger av andre virkemidler, som innkjøpsordningen.»*

Det er knallhard konkurranse i alle deler av verdikjeden i bokbransjen, etableringshindrene er lave og nyetablering, særlig på forlagsleddet, er stor. Det er lite sannsynlig at ineffektivitet får spre seg i bransjen.

Hvordan fungerer så priskonkurransen i det norske bokmarkedet?

Utredningen «til bokas pris»<sup>16</sup> omfattet bokbransjen i 15 europeiske land. 9 av disse har fastprisbestemmelser og 6 har friprissystemer. Der er konklusjonen om prisen på bøker:

*«Valg av friprissystem fører til økt bestselgersalg og lavere priser på utvalgte bøker, mens fastpris fører til salg av et bredere utvalg bøker. Men systemene kan ikke skilles ut fra effekter på gjennomsnittlige priser: Målt i gjennomsnitt er det ikke mulig å si at valg av friprissystem fører til lavere priser enn fastprissystemer.»<sup>17</sup>*

Konkurransetilsynet (og Rattsø-utvalget) legger stor vekt på en undersøkelse som Konkurransetilsynet gjorde av prisene på bestselgerlistene av bøker i Sverige og Norge i 2012. Der fant man store prisforskjeller, men uten en nærmere drøfting av hvorfor det er slik. Vi har kommet med innspill om dette offentlig uten at det synes at Rattsø-utvalget har fanget opp dette. Derfor kommer det på nytt:

«Lavere lønns- og kostnadsnivå gir lavere priser i Sverige – på nesten alt. For produkter med store faste kostnader, og lavere variable kostnader (som bøker) betyr et dobbelt så stort marked, som det svenske bokmarkedet er, mye. Det er også vanskelig å sammenlikne den effektive gjennomsnittsprisen for bøker til forbruker fordi det er så stor spredning på prisingen mellom salgskanalene, særlig i Sverige. Det er også utfordrende å finne en metodisk tilnærming til å lage en prisindeks som dekker hele utbudet og hele markedet. Dette kan være grunn til at Oslo Economics ikke valgte å foreta en nivåssammenlikning av priser, men bare så på prisutviklingen i Danmark, Sverige og Norge. Der er det ingen forskjell. Den siste bransjestatistikken<sup>18</sup> (for 2012) viser at gjennomsnittsprisen på bøker falt med tre prosent det året.

Prisnivået er lavere i Sverige enn i de andre nordiske landene. Kjell Bohlund fastslår følgende: «...bokprisene i Sverige er lave, ikke bare sammenliknet med Norge men også sammenliknet med de andre nabolandene. Det virker ikke som det spiller noen rolle om vi sammenlikner oss med friprisland eller fastpris-Norge. Gjennomsnittsprisene i Sverige er lavere»<sup>19</sup>.»

---

<sup>16</sup> ["Til bokas pris - Utredning av litteraturpolitiske virkemidler i Europa"](#) av Helge Rønning, Tore Slaatta, Olav Torvund, Håkon Larsen, Terje Colbjørnsen

<sup>17</sup> ["Til bokas pris - Utredning av litteraturpolitiske virkemidler i Europa"](#) av Helge Rønning, Tore Slaatta, Olav Torvund, Håkon Larsen, Terje Colbjørnsen

<sup>18</sup> [http://www.forleggerforeningen.no/filemanager/download\\_file/file/600638.pdf/Bransjestatistikk%202012.pdf](http://www.forleggerforeningen.no/filemanager/download_file/file/600638.pdf/Bransjestatistikk%202012.pdf)

<sup>19</sup> «Bokmarknaden 2010, rapport av Kjell Bohlund, <http://forlaggare.se/media/32001/rapport%20bokmarknaden%202010.pdf>

Dermed blir spørsmålet om et fastprissystem et verdivalg mellom billigst mulig ny bestselger til forbruker og en bokbransje som kan oppfylle andre samfunnsøkonomiske og kulturpolitiske krav: «Svagheten i den svenska modellen är att priskonkurrensen försvagat bokbranschen ekonomiskt. Det har än så länge i första hand drabbat bokhandeln, men det finns en ganska stor risk för att det får negativa återverkningar i förlagsledet och för författarna. Man kan redan se tecken på att nytugivningen minskar»<sup>20</sup>

Nettstedet BOK365 rapporterer 14. mai i år følgende: «Det svenske boksalgget var ned 4 prosent i 2014, sammenlignet med året før. Dermed fortsetter glideflukten nedover, som har vart helt siden toppåret 2007. [...] Norge har vi de siste årene solgt stadig flere bøker til stadig lavere priser, med utflating i bokomsetningen som resultat. Hos vårt naboland er trenden annerledes. Selv om omsetningen «bare» er ned 4 prosent, er antallet solgte eksemplarer totalt ned 11 prosent og antallet solgte eksemplarer per tittel er ned 14 prosent.

*Med andre ord: Trass i at bokomsetningen stadig beveger seg nedover, kommer forlagene med stadig flere titler (+ 5 prosent) og prisen per solgte eksemplar øker. »*

Fripris gir billigere bestselgere og dyrere breddelitteratur. Fripris er til for de store aktørene i forlagsleddet og i salgsleddet. Den danske bokhandler og litterære agent, Lars Ringhof, sier: «Priskonkurrensen slår de svageste ihjel, hvilket efterlader de store spillere med deres etablerede smag og deres forudsigelige kunst alene på markedet. Og det er uheldigt for produktudviklingen af kultur».

Maktkonsentrasjonen i friprisland har en helt annen dynamikk enn i fastprislandene. De store forlagene blir enda større, den lille bokhandelen forsvinner. I disse landene skjer det også oppløsning av det kollektive avtaleverket. For de bestselgende forfatterne kan kombinasjonen av lavere priser, høyere antall og muligens høyere royalty slå positivt ut. For alle andre vil lavere salg, høyere priser og lavere royalty slå negativt ut

Som nevnt oppsummerer også den nyeste artikkelen på området sine konklusjoner med at man hverken empirisk eller teoretisk kan fastslå at bokavtalens prissystem gir høyere priser eller redusert priskonkurransen mellom salgsleddene.<sup>21</sup> Dette er også konsistent med annen analyse. Vi viser her blant annet til utredningen om litteratur og språkpolitiske virkemidler bestilt av Kulturdepartementet, som konkluderte som følger:

*«Den samfunnsøkonomiske vurderingen av fastpris opp mot variabel pris vil avvike fra den privatøkonomiske hvis og bare hvis graden av overveltning av kostnader på konsumentene avviker fra graden av overveltning av gevinster på konsumentene. Eller sagt på en annen måte, hvis fastprisordningen er privatøkonomisk lønnsom vil den også være samfunnsøkonomisk lønnsom med mindre kostnader i større grad overveltes på konsumentene enn gevinstene ved økt kvalitet. Dette er diskutert tidligere i Moen og Riis (2004). Vi ser ingen tungtveiende argumenter for at kostnader i større grad skal overveltes på konsumentene enn gevinster ved økt kvalitet.»<sup>22</sup>*

<sup>20</sup> Kjell Bohlund i e-post 25.4.2012

<sup>21</sup> Foros, Hjelmeng & Kind; "Fastpris på bøker"

<sup>22</sup>Oslo Economics m.fl, se pkt. 5.1.2 s.72-73.

Ei heller Andersen finner klare holdepunkter for at bokbransjens fastprisordning vil medføre høyere priser til forbruker.<sup>23</sup> Derimot diskuteres hvorvidt den prisøkningen på bøker som Fishwick fant etter oppsigelsen av den britiske fastprismodellen kan skyldes enkeltstående momenter som at britiske forlag kan trykke veiledende pris på sine bøker og dermed har en form for fastpriseffekt uten de positive aspektene knyttet til fastprisperioden. Under enhver omstendighet kan man konstatere at grundige studier av det britiske bokmarkedet har funnet høyere priser<sup>24</sup> og lavere produktivitet i distribusjonsleddet<sup>25</sup> etter innføringen av fripris.

Oppsummeringsvis kan det konkluderes at det faktisk ikke finnes bevis for Konkurransetilsynets konsekvente påstand om at fastprissystemet gir økte bokpriser for norske boklesere. De forskere som har vurdert selve markedets karakteristika, i stedet for overordnede teorier av generell art, greier ikke å konkludere med at den norske fastprisordningen øker prisene på norske bøker. Erfaringene med fripris i Sverige er ikke direkte overførbare, da svenskene har hatt fri prisfastsettelse på bøker siden 1970 og markedet må anses tilpasset en prismodell som avviker sterkt fra den norske. Erfaringene med overgangen til fripris i Storbritannia, er derimot ikke positive.

#### **4.3 Hemmer bokavtalen innovasjonstakten i bransjen?**

Rattsø-utvalget viser igjen til Konkurransetilsynet som siteres på «*at bokavtalen synes å hemme innovasjonstakten i bransjen, særlig for salg av digitale bøker. Resultatet er lavere salg av ebøker og at engelske bøker vinner terreng*».

For det første, om bokavtalen skulle hemme den digitale innovasjonstakten burde man se klare forskjeller mellom forlag som er en del av Bokavtalen og dem som ikke er det. Slik er det ikke.

For det andre: Markedsutviklingen for e-bøker i Norge er på nivå med andre europeiske land (og Sverige, som Konkurransetilsynet ynder å sammenlikne oss med, har samme markedsutvikling for e-bøker som i Norge). Den siste undersøkelsen om lesning av e-bøker viser for øvrig at de norske e-bøkene nå vinner markedsandeler i forhold til engelske.

Bransjens aktører har som oppgave å bringe fram teksten i ulike versjoner og på ulikt vis. Så er det opp til leserne å bestemme seg for hvordan de foretrekker å tilegne seg verket.

Lesere som vil lese digitalt kan bruke det kommersielle e-bokmarkedet, som i Norge gir leseren den fordel at de har tilgang til sitt eget bibliotek, uansett hvilken nettbokhandel de

<sup>23</sup> Se drøftelsen i Andersen, SNF Arbeidsnotat 22/12 pkt. 4.3 s. 107.

<sup>24</sup> Fishwick, F. «Book retailing in the UK since the abandonment of fixed prices» 2008. Se særlig konklusjonsavsnittet hvor han uttaler: «The defence of the Net Book Agreement from the 1950s to its demise in 1995 was that without it there would be fewer stockholding bookshops, higher prices and fewer new titles. The evidence presented here tends to validate all three predictions (though the reduction in title numbers has occurred only recently and could prove short-lived). However, the sales performance of the book trade has been remarkably good: despite much greater competition from other forms of entertainment and education, sales of books in real terms are at a record high level.»

<sup>25</sup> Office of Fair Trading report no 981 «An evaluation of the impact upon productivity of ending resale price maintenance on books» februar 2008.

bruker. Den felles nettløsningen som er utviklet, gir de mange nasjonale aktørene konkurransemuligheter, forhåpentlig også etter at Amazon er lansert på norsk. Som vist priser e-bøkene offensivt og det investeres i å bringe et stort utvalg av titler til et marked som så langt har respondert i mindre grad enn det bransjen har forventet. Ingen har så langt tjent på de vel 8.500 e-bøkene som nå er tilgjengelig på norsk.

Bibliotekene har et omfattende utlånstilbud av e-bøker. I den grad de har budsjetter til det, kan de gi et heldekkende tilbud av norske e-bøker.

Nasjonalbiblioteket digitaliserer den norske, litterære kulturarven. Nå finnes det over 200.000 titler tilgjengelig for den norske leser. Ved utløpet av 2016 vil ca. 250.000 titler finnes der, det aller meste som er utgitt i Norge til og med år 2000.

Når det gjelder strømmetjenester for bøker, er to slike tjenester på markedet.

De som vil publisere egne tekster på egen hånd kan gjøre det på mange vis. Flere bransjeaktører har profesjonalisert dette ved å tilby nye selvpubliserings tjenester for alle.

Det viktige er et framtidsperspektiv: Den norske modellen for digital formidling av det samlede litterære tilbudet er unikt. Så langt er Norge alene om å ha funnet fram til en helhetlig, digital modell som favner salg, utlån og tilgang til den litterære arven.

#### **4.4 Er fastpris et ineffektivt virkemiddel for å nå de litteraturpolitiske mål for bokavtalen?**

Som nevnt har konkurransetilsynet gått fra å mene at fastpris er skadelig for de litteraturpolitiske målsetninger, til å påstå at fastpris er et ineffektivt virkemiddel for å nå de samme midlene.

Effektivitet er selvsagt et relativt begrep, og et virkemiddels anvendelighet kan, alt etter øynene som ser, anses ineffektivt fordi det ikke treffer 100% av målet i 100% av tilfellene, til at et virkemiddel er ineffektivt fordi det ikke kan konstateres at anvendelsen av middelet har noen målbar effekt overhodet.

Konkurransetilsynet definerer tydeligvis effektivitet etter den første definisjonen. Som tilsynet uttrykte det i sin høringsuttalelse til bokloven:

*«Det skal ikke utelukkes at en boklov, på samme måte som Bokavtalen, kan resultere i økt bredde, mangfold og økt tilgjengelighet. Konkurransetilsynet vil imidlertid understreke at en fastprisordning ikke i seg selv sikrer at de økonomiske gevinstene faktisk brukes til å kryssubsidiere smalere utgivelser. Heller ikke i utkast til boklov, alternativ 1 eller 2, er det satt noen regel for at økte inntekter brukes til å utgi flere boktitler. Det ligger altså ingen garanti eller kontrollmekanismer for å sikre måloppnåelse, dvs. at den "skatten" som bransjen gjennom en boklov blir gitt en rett til å innkreve av leserne, går til det ønskede formålet.*

*En boklov er med andre ord et upresist virkemiddel for økt bredde, mangfold og økt tilgjengelighet.»*<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Konkurransetilsynet hørings svar 13.03.2013 jf. overskriften «Boklov – usikker kulturpolitisk måloppnåelse»

I den nye artikkelen fra Foros, Hjelmeng & Kind går forfatterne også kort inn på spørsmålet om effektivitetsgevinster versus konkurranseskadelige effekter og hvorvidt fastpris kan erstattes av mer treffsikre virkemidler, samt spørsmålet om hvorvidt bokbransjens fastprisordning kan generere incentiver til stilltiende samarbeid:

*«Telser (1960) viser hvordan faste priser kan løse horisontale eksternaliteter knyttet til salgsfremmende innsats. Ved frie priser vil kunder kunne skaffe seg informasjon hos en detaljist med god service- og informasjon. De kan deretter kjøp hos andre utsalgssteder som har lavere pris. Dermed kan det oppstå et gratispassasjerproblem som kan løses ved faste priser. Konkurransetilsynet med flere har fremholdt at eventuell markedssvikt bør løses med mer direkte virkemidler enn faste priser (se for eksempel Konkurransetilsynet, 2013a). Det er et grunnleggende teorem i økonomi at man bør velge virkemiddel som går direkte i kjernen av problemet. Det er imidlertid ikke opplagt hvilke direkte virkemidler som bør benyttes for å hindre gratispassasjerproblemet eller andre former for markedssvikt som politiske myndigheter måtte være opptatt av å løse. Videre er bruk av faste priser i stedet for direkte statlige inngrep i overensstemmelse med det bærende prinsippet om at det ikke bør være for tett avhengighetsforhold mellom myndighetene og markedsaktørene i mediebransjen. Vi vil ikke gå nærmere inn på denne diskusjonen, siden det ligger utenfor rammen av denne artikkelen. Vårt formål er først og fremst å vise at fastpris flytter konkurransen oppover i verdikjeden; det er ikke mulig på generelt grunnlag å si noe om hvilke prisvirkninger det vil ha.»<sup>27</sup>*

Andersens konklusjoner<sup>28</sup> synes også å stemme med konklusjonene fra Foros, Hjelmeng & Kind. Han oppsummerer formålet bak sin studie som følger:

*«Bokbransjen selv hevder at fastpris på bøker er et virkemiddel for skifte fokuset til aktørene fra kommersielle hensyn til «kulturell verdi». Formålet med denne utredningen var å bruke økonomisk teori til å finne mulige andre forklaringer på hvorfor fastprisordningen er ønsket av bokbransjen og mulige effekter av en eventuell avvikling.»*

Som nevnt finner Andersen det lite sannsynlig at fastpris er et særlig godt virkemiddel for prissamarbeid, gitt bransjens egenart.<sup>29</sup> Videre konkluderer han at selv om hans analyser fundert i økonomisk teori indikerer at en overgang til fripris kunne bety lavere sluttbrukerpriser, er dette på ingen måte sikkert. Mer sannsynlig er det at fastprisen ivaretar bredde og utvalg, både fordi forlag og bokhandlere er avhengige av en differensiert portefølje av bøker og «forventede kontantstrømmer for et bokprosjekt er høyere med RPM enn ved fripris. Derav vil antagelig fripris føre til at en del bokprosjekter ikke lenger er økonomisk forsvarlig å gi ut, fordi de forventede inntektene ikke dekker investeringskostnadene.»<sup>30</sup> Hva angår spørsmålet om hvorvidt bransjen benytter økt

<sup>27</sup> (note 12 i den originale artikkelen) Det finnes en rekke populærvitenskapelige rapporter og artikler som diskuterer potensielle effektivitetsgevinster som stimulerer til økt kvalitet i bokmarkedet; se eksempelvis Moen og Riis (2004) for en utmerket gjennomgang. Her drøftes også om litteraturpolitiske mål ligger under det samfunnsøkonomiske velferdsbegrepet.

<sup>28</sup> SNF nr. 22/12, Andersen.

<sup>29</sup> Op.cit s. 104-106.

<sup>30</sup> Op.Cit s. 116 «Hva ville skje hvis fastprisordningen ble avviklet?»

fortjeneste på bestselgende titler til å gi ut flere smale titler, finner Andersen at dette spørsmålet er umulig å besvare gjennom økonomisk analyse:

*«Kan vi så avslå argumentet til bokbransjen om at de ønsker fastpris for å fremme kultur og få fokuset vekk fra kommersielle hensyn? Svaret er ikke åpenbart. Som nevnt medfører antagelig RPM økt profitt for forlagene. Det såkalte kryss subsidieringsargumentet sier at forlagene kan bruke økt profitt fra bestselgere til å gi ut diverse bøker av stor kulturell verdi, men som aldri vil bli økonomisk lønnsomme. Om forlagene faktisk gjør dette er umulig å forklare ut i fra økonomisk teori, siden en slik adferd aldri vil være rasjonell i økonomisk forstand.»*

Dette ser ut til å være kjernen i problemstillingen. Fordi en utgivelse av en viktig bok som aldri vil dekke kostnadene ved trykk- og distribusjon aldri kan være økonomisk rasjonell, kan muligheten for at så skjer heller ikke legges til grunn ved økonomisk analyse. Spørsmålet lar seg dermed ikke analysere av Konkurransetilsynet, idet forlagene her utøver en adferd i kraft av bransjens lange historie som kulturbærere som ikke lar seg begrunne økonomisk rasjonelt. Det gjør ikke krysssubsidieringen av bedriftsøkonomisk ulønnsomme diktsamlinger mindre rasjonell, det gjør den rasjonell etter andre parametere. Så lenge det er likviditet til det, vil forlag gi ut viktige bøker, selv om de vet de mest sannsynlig ikke kommer til å tjene på dem. Fordi det er viktig at disse stemmene når offentligheten. De norske språk- og litteraturpolitiske virkemidlene skal gjøre det enklere for forlagene å gi ut flere av disse viktige stemmene. Og konklusjonene fra Oslo Economics m.fl viser at de virker.

Dette inkluderer fastprisen, som ramme for å gi forlag likviditet til å gi ut viktige bøker og bøker som man ellers ikke ville tatt sjansen på. Påstanden om at en slik adferd uansett er rasjonell fra et porteføljehensyn blir en form for sirkelargument: Har man ikke likviditet til å utgi en bok som man skulle ha gitt ut på en porteføljebetraktning, vil man heller ikke gjøre det. Det er svært lite sannsynlig at et forlag i en friprisverden med full priskonkurranse på bokhandlerleddet hadde tatt sjansen på å utgi en bok om filosofihistorie for barn i stedet for enda en utgave av en populær krimforfatter. Og da hadde norske lesere gått glipp av Sofies Verden.

Konkurransetilsynet har rett i at det ikke foreligger empiri om krysssubsidiering i Norge. Men noen refleksjoner kan man gjøre seg. La oss starte med situasjonen i det store engelskspråklige kulturmarkedet.

En amerikansk undersøkelse<sup>31</sup> knyttet til bøker, musikk, film og teater konkluderte med at bare 1 av 5 produkter betalte egne kostnader – dette til tross for alle gode intensjoner om det motsatte. Dette forklares med at *«all etterspørsel er usikker, fordi forbrukerens reaksjon på et kulturprodukt verken kan forutsies eller forklares»*. Ingen forutså Harry Potters suksess. Det ville også ha vært helt umulig, på forhånd, å si at Sofies verden (500-600 sider filosofihistorie for barn) skulle bli verdens mest solgte bok i 1994. Det samlede, profesjonelle kulturtilbudet kan rett og slett ikke tilpasses «markedet».

---

<sup>31</sup> Richard E. Caves: «Creative Industries», Harvard University Press utgitt i 2000

For å korrigere dette misforholdet må man enten ha et meget stort marked som gir nødvendig inntjening på det som lykkes, eller det offentlige må inn med tiltak for å supplere markedet.

I Norge har man valgt å løse dette enten med direkte støtteordninger, som for film og teater, eller så gir man gi aktørene muligheter til å ta vare på og overføre inntekter fra de produksjoner og aktiviteter man tjener på til de man ikke tjener på.

Omfanget av nye titler som skapes hvert år til det lille norske bokmarkedet svarer delvis på Konkurransetilsynets spørsmål om fortjensteøkningen som en følge av fastpris brukes til å finansiere den smale litteraturen.

Det er neppe mulig å bevise at alt går til å finansiere den smale litteraturen. Men det er også en for snever betraktning. Spørsmålet må være om disse midlene brukes til å korrigere markedssvikten i et lite marked som det norske. Da handler det om å se på aktørenes investeringer i innovasjon, i bøkene så vel som i struktur og teknologi.

For å nærme seg problemstillingen fra en annen vinkel: Det er viktig at den merverdien som skapes gjennom en statlig regulering ikke benyttes til å ta ut urimelig eieravkastning eller at den benyttes til å opprettholde en ineffektiv bokbransje. Det er ikke gjennomført systematiske undersøkelser av eieravkastningen i bokbransjen, men ingenting tyder på at den er høyere enn alternativ bruk av midlene til andre investeringer, sett fra et eierperspektiv. Antakelig er det motsatt.



### 3.2.1 Foros, Hjelmeng & Kind «Fastpris på bøker» 2014

Øystein Foros (NHH), Erling J. Hjelmeng (UiO) og Hans Jarle Kind (NHH) publisert i Samfunnsøkonomen nr. 4-2014, i innledningsavsnittet kommer forfatterne med følgende overordnede sammendrag av sine konklusjoner:

*Oppfatningen hos Konkurransetilsynet og andre som har uttrykt skepsis til fastprissystemet er at faste priser (dvs. forlagene setter prisene på bøker) er ensbetydende med redusert konkurranse og høyere bokpriser. I forbindelse med at daværende Kulturminister Hadia Tajik i februar 2013 la frem forslag til boklov, som lovfestet faste priser, uttalte Konkurransetilsynet til Aftenposten: " Med denne loven fjernes muligheten for konkurranse...». En slik påstand er ikke korrekt, selv om den synes å gjenspeile en utbredt oppfatning. Et system med faste priser eliminerer ikke konkurransen, men flytter den i stor grad fra bokhandler- til forlagsnivå. I en enkel modell viser vi at med en markedsstruktur som i bokmarkedet, er det i utgangspunktet usikkert om det fører til høyere eller lavere priser.*

*Vår enkle modell er konsistent med at empiriske analyser ikke finner noe klart mønster om bøker er dyrest i fripris- eller fastprisland. I en mye omtalt studie finner imidlertid Fishwick (2008) at bokprisene i Storbritannia økte etter at fastprissystemet ble forlatt til fordel for friprissystemet i Storbritannia i 1995. De britiske bokprisene steg også mer enn prisene i Tyskland og Frankrike (som har faste bokpriser). Forklaringen på dette er i følge Fishwick at forlagene benyttet sin markedsrett til å endre bokhandlernes innkjøpspriser. Dermed økte de innkjøpsprisene hvis de fryktet at detaljistene ellers ville sette for lave utsalgspriser utfra forlagenes perspektiv. Det er nettopp denne mekanismen vi viser nedenfor. Innkjøpsprisene er ikke hugget i stein, og forlagene vil kunne benytte innkjøpsprisene til å heve sluttbrukerprisene hvis ønskelig. Vår modell er enkel, men den speiler strukturen for hvordan innkjøpspriser og sluttbrukerpriser faktisk settes i land som Storbritannia og USA hvor man ikke har faste priser. Vi foretar også en noe bredere diskusjon av faste priser i et konkurranserettslig perspektiv.*

### 3.2.2 Foros & Kind: Kommentarer til rapporten "Utredning av forholdet mellom reguleringen av bokbransjen og EØS-konkurranseretten" 2014<sup>32</sup>

**Vår hovedkonklusjon:** *Et overordnet premiss hos Gjendemsjø (2014) er at faste priser eliminerer konkurranse og medfører høyere sluttbrukerpriser. Vi viser gjennom en mikroøkonomisk modell at det generelt ikke er teoretisk grunnlag for en slik påstand. Heller ikke empirien støtter Gjendemsjøs premiss. Eksempelvis synes bokprisene i Storbritannia å ha økt da de gikk fra et fastprissystem til friprissystem. Vedrørende markedsavgrensningen i Gjendemsjø (2014) så lider den av at det ikke gjøres noe skille på substituerbarhet på*

<sup>32</sup> Notat som vedlagt Forleggerforeningens høringsuttalelse til endringen av unntaksforskriften datert 27.11.2014

*forlagsnivå og detaljstnivå. Gjendemsjøs analyse inneholder ingen markedsanalyse som er egnet til å legge til grunn for eventuelle avgrensninger av bokavtalen. I de begrensede tilfellene hvor utenlandske titler fremstår som substitutter for norske lesere, vil det antagelig være svært begrensede forskjeller i prisene på norske bøker i et fastprisregime og i et friprisregime. Gjendemsjø legger også stor vekt på at markedsavgrensningen kan endre seg i fremtiden. Dette ville antagelig vært viktig å avklare i forbindelse med en mer permanent boklov. Det er vanskelig å se at dette skal være avgjørende i en midlertidig avtale som bokavtalen som her vurderes.*

*Formålet med den enkle modellen vi setter opp er ikke å vise at faste priser alltid fører til lavere priser; hverken generelt eller i bokbransjen spesielt. Modellen viser at dette avhenger av konkurransegrad både på forlags- og detaljstnivå så vel som hvem som er den sterke part i forhandlingene rundt innkjøpsbetingelser. Den generelle innsikten fra modellen er at det er en grunnleggende misforståelse å tro at faste priser nødvendigvis fører til høyere bokpriser. Dette selv når vi betrakter kvalitetsnivå som eksogent gitt (dvs. vi ser bort fra eventuelle effektivitetsgevinster fra bruken av faste priser). Denne innsikten innebærer at det ikke kan tas som et premiss, slik det gjøres av Gjendemsjø (2014), at det i utgangspunktet er negative priseffekter som de potensielle effektivitetsgevinstene skal oppveie for.*

### **3.2.3 Arbeidsnotat nr. 22/12, Effekten av fastpris på bøker, en teoretisk tilnærming, Jørgen Roberg Andersen**

Dette er en mastergradsoppgave publisert i serien SNF Arbeidsnotater<sup>33</sup>. Konklusjonskapittelet lyder som følger:

*Bokbransjen selv hevder at fastpris på bøker er et virkemiddel for skifte fokuset til aktørene fra kommersielle hensyn til «kulturell verdi». Formålet med denne utredningen var å bruke økonomisk teori til å finne mulige andre forklaringer på hvorfor fastprisordningen er ønsket av bokbransjen og mulige effekter av en eventuell avvikling.*

#### **Så hvorfor ønsker bokbransjen RPM?**

*En mulig forklaring på hvorfor fastprisavtalen er ønsket av forlagene er at RPM gjør det lettere for dem å holde innkjøpsprisene høye. Hvis marginene til bokhandlerne hadde blitt presset lave i et friprisregime er det sannsynlig at de ville kjempet hardt for å få best mulig innkjøpsbetingelser. Dette ble til en viss grad observert i Storbritannia etter «The Net Book Agreement» (NBA) sitt fall på midten av 90-tallet (Fishwick 2008). Det er også sannsynlig at bokhandlerne får en økt profitt ved RPM hvis vi legger denne teorien til grunn.*

*Videre er det sannsynlig at RPM gjør det lettere for forlagene å føre en versjonspringsstrategi. Ikke nødvendigvis på grunn av «Coase Conjecture» som påpekes av Moen og Riis (2004), men fordi det er vanskelig å føre en slik strategi når man ikke fullt ut*

---

<sup>33</sup> Notatet er oppgitt å være en del av SNF prosjekt 9031 «Improving competition policy» finansiert av Norges forskningsråd

kan kontrollere sluttprisen. Igjen er vi tilbake til forhandlingsprosessen mellom forlag og bokhandler. Hvis bokhandlere i et friprisregime med sterk intramerkekonkurranse klarer å forhandle seg til lave innkjøpspriser er det sannsynlig at også sluttprisen blir lav. Man vil da risikere at kunder med høy betalingsvillighet får boken til en for lav pris, samtidig som «pocketbok kundene» isteden kjøper førsteutgaven.

Hva med serviceargumentene? For det første er det liten grunn til å tro at det er store gratispassasjerproblemer i bokbransjen. Det viser seg allikevel at bokhandlernes salgsinnsats ikke trenger å føre til gratispassasjerproblemer for at vi skal kunne få en ikke optimal tilpasning fra forlagenes synspunkt. Allikevel synes det urealistisk at fastpris er ønsket av forlagene for å øke bokhandlernes generelle servicenivå. Spesielt de store forlagene burde hovedsakelig ha interesse av å øke servicenivået til bokhandlerne der de har eierinteresser.

Det er videre vanskelig å se ut fra teorien at RPM brukes av forlagene til å muliggjøre noen form for prissamarbeid. Det samme gjelder for samarbeid bokhandlerne imellom.

### **Hva ville så skjedd hvis fastprisordningen ble avviklet?**

Virkningen av en overgang til et friprissystem er umulig å forutse. Legger vi «forhandlingshypotesen» til grunn, kan en overgang til fripris bety lavere sluttpriser. Det kan allikevel også bety høyere priser avhengig av konkurranseintensiteten i markedet. Det er grunn til å tro at intramerkekonkurransen ville vært relativt sterk i fravær av RPM. Om den er sterk nok til at vi hadde fått betydelig prisreduksjon er allikevel umulig å si. Effekten vil også sannsynligvis være avhengig av om man i et friprisregime hadde tillatt veiledende priser trykket på bøkene. Fishwick (2008) fant indikasjoner på at prisene økte i Storbritannia etter at NBA ble oppløst. Han mener en mulig forklaring på dette er at forlagene økte sine listepriiser for å øke «utgangspunktet» i forhandlingene med bokhandlerne om innkjøpsprisene. Hvis man også legger diverse serviceargumenter til grunn, kan man heller ikke med sikkerhet si at en oppløsning av fastprisavtalen vil resultere i lavere priser.

Et av formålene med fastprisavtalen er i følge de involverte parter å sikre bredde, utvalg og tilgjengelighet. Tilgjengelighet i form av mange og synlige utsalg vil antagelig bli bevart hvis vi legger til grunn Moen og Riis (2004) sin påstand om at en stor andel av bokkjøpere er «impulskunder». Tilgjengelighet i form av mange frittstående bokhandlere derimot kan tenkes å reduseres. Løyland et al. (2009) bemerker at de store bokhandlerkjedene får bedre innkjøpsbetingelser enn mindre bokhandlere med mindre forhandlingsmakt. Ved et friprisystem vil dette kunne bety at de store kjedene kan sette prisene så lavt at de små bokhandlerne ikke har mulighet til å følge. Når det gjelder bredde og utvalg er antagelig en viss variasjon sikret gjennom usikkerheten i etterspørselen. Forlagene og bokhandlerne er avhengig av en differensiert portefølje av bøker. Det er allikevel viktig å påpeke at hovedsakelig alle teoriene vi har utforsket predikerer at forlagene får økt profitt av RPM. Dette må bety at forventede kontantstrømmer for et bokprosjekt er høyere med RPM enn ved fripris. Derav vil antagelig fripris føre til at en del bokprosjekter ikke lenger er økonomisk forsvarlig å gi ut, fordi de forventede inntektene ikke dekker investeringskostnadene. Dette kan føre til en viss reduksjon i utgitte titler.

### **Hva med kryss subsidieringsargumentet?**

*Kan vi så avslå argumentet til bokbransjen om at de ønsker fastpris for å fremme kultur og få fokuset vekk fra kommersielle hensyn? Svaret er ikke åpenbart. Som nevnt medfører antagelig RPM økt profitt for forlagene. Det såkalte kryss subsidieringsargumentet sier at forlagene kan bruke økt profitt fra bestselgere til å gi ut diverse bøker av stor kulturell verdi, men som aldri vil bli økonomisk lønnsomme. Om forlagene faktisk gjør dette er umulig å forklare ut i fra økonomisk teori, siden en slik adferd aldri vil være rasjonell i økonomisk forstand.*