Begrænsning af bogbranchens fastprisdispensation

Journal nr. 4/0120-0301-00187FI//PR

Rådsmødet den 29. marts 2006

Resumé

1. Bogbranchen har siden midten af det 19. århundrede indbyrdes aftalt vilkårene for handlen med bøger i Danmark. Et af elementerne i aftalekomplekset har været bindende videresalgspriser. I de seneste 50 år har den danske konkurrencelovgivning indeholdt et generelt forbud mod bindende videresalgspriser, og bogbranchens aftale om bindende videresalgspriser har derfor kun kunnet eksistere i kraft af dispensationer fra dette forbud. Dispensationerne har været begrundet i kulturelle hensyn. Gennem de seneste 20 år har konkurrencemyndighederne pålagt bogbranchen forskellige liberaliseringer af reglerne omkring bogpriser og samhandel.

2. Under udarbejdelsen af den nuværende konkurrencelov blev det klart, at bl.a. bogbranchens aftale om bindende videresalgspriser ikke ville opfylde fritagelsesbetingelserne i konkurrencelovens § 8. Lovgiver valgte derfor at indsætte en bestemmelse om, at den dagældende fastprisdispensation til branchen, som var udstedt i medfør af en bestemmelse i konkurrenceloven fra 1990, skulle opretholdes, dog således at Konkurrencerådet har mulighed for at tilbagekalde dispensationen. En afgørelse om at tilbagekalde dispensationen skal træffes efter de hidtil gældende regler.

3. Efter ikrafttrædelsen af den nugældende konkurrencelov pålagde Konkurrencerådet branchen at gennemføre en række liberaliseringstiltag med virkning fra 1. januar 2001. Blandt andet ændredes de danske forlags pligt til at fastsætte bindende videresalgspriser til en ret. Ligeledes afskaffede man den gensidige eksklusivitet, således at andre butikker end boghandlere nu har mulighed for at forhandle bøger.

4. Ved samme lejlighed meddelte Konkurrencerådet bogbranchen, at den gældende fastprisdispensation skulle videreføres indtil videre, men rådet påtænkte at foretage en ny vurdering af godkendelsen i 2003. Dette afstod rådet imidlertid fra, da et folketingsflertal i november 2003 tilkendegav, at man ønskede nærmere undersøgelse af branchen og mulige liberaliseringstiltag. Samtidig blev der under Kulturministeriet nedsat et udvalg, som skal aflevere en rapport til kulturministeren den 1. marts 2006.

5. Bl.a. på baggrund af dette udvalgsarbejde indgik Forlæggerforeningen og Konkurrencestyrelsen i november 2005 en aftale om at arbejde for, at der sker en begrænsning af dispensationen, således at det enkelte forlag kun kan fastsætte bindende videresalgspriser på 10 % af nyudgivelserne. Desuden bør fastprisperioden forkortes og adgangen til at fastsætte priser skal alene omfatte værker, der ikke tidligere har været udgivet i bogform.

6. Konkurrencestyrelsens analyse konkluderer, at de faste priser ikke bidrager til de til grund for dispensationen liggende kulturelle hensyn, der kort kan opsummeres som en distribution, der giver den danske befolkning let adgang til bøger, herunder kvalitetslitteratur, og et bredt sortiment, herunder kvalitetslitteratur og eksperimenterende udgivelser. Friere priser vil ikke indebære fald i antal solgte bøger eller i antal bogudsalgssteder og vil ikke skade udgivelsen eller udbredelsen af såkaldt kvalitetslitteratur, men snarere styrke denne, idet priserne samtidig overvejende vil være lavere eller uændrede.

7. Boghandlerforeningen og Dansk Handel og Service går ind for en fuldstændig liberalisering, men Forlæggerforeningen og de to forfatterforeninger udtrykker betydelig modstand imod en sådan. Styrelsen finder på baggrund heraf, og da der kan argumenteres for, at forlæggere og boghandlere bør have en periode til at omstille sig til den stærkere konkurrence, der vil følge af en liberalisering, at dispensationen bør begrænses i overensstemmelse med aftalen mellem Forlæggerforeningen og Konkurrencestyrelsen. Det er Konkurrencerådets holding, at der efter omstillingsperioden bør ske en fuldstændig liberalisering.

Afgørelse

I medfør af konkurrencelovens § 27, stk. 2, 2. og 3. pkt. meddeles det Forlæggerforeningen og Boghandlerforeningen, at Konkurrencerådet foretager en delvis tilbagekaldelse af den gældende fastprisdispensation. Fastpris-dispensationen til bogbranchen indskrænkes på følgende punkter:

1. Forlagene har dispensation til at fastsætte faste priser for nyudgivne danske bøger gældende for udgivelsesåret og de følgende 5 måneder (dvs. frem til 31.05.) med de modifikationer, der fremgår af pkt. 2-7.
2. Der kan ikke fastsættes faste priser på skole- og lærebøger
3. Der kan ikke fastsættes faste priser for nye udgivelser af værker, der tidligere har været udgivet i Danmark. Nye udgaver af indholdsmæssigt samme værk i hardback, bogklubudgave, paperback eller andre udgaver i nyt udstyr er således ikke omfattet af dispensationen.
4. Et forlag kan højst fastsætte faste priser på 10 % af forlagets nye udgivelser (ekskl. de i pkt. 2 og 3 nævnte kategorier) i et kalenderår dog altid op til 5 udgivelser.
5. Ved internet- og postordresalg er det ikke tilsidesættelse af den faste pris, hvis der ikke opkræves tillæg for ekspedition, porto mv.
6. Der kan som hidtil ikke fastsættes faste priser ved salg til biblioteker.
7. Boghandlerne har uændret adgang til at yde kvantumsrabatter på de faste bogpriser.
8. Adgangen til at anvende en fast pris på en udgivelse gælder ikke fra det tidspunkt, hvor der udsendes en indholdsmæssigt tilsvarende bogklubudgave.

For bøger, der udgives i tidsrummet 01.-01.-2006 – 30.-06.-2006 udløber den i pkt. 1 nævnte fastprisperiode den 31.-05-2007.

De i pkt. 4 nævnte satser på 10 % og 5 udgivelser kan af Konkurrencestyrelsen nedsættes for konkrete forlag, hvis de pågældende forlag søger at omgå disse satser via et ændret udgivelsesmønster.

Begrænsningen af dispensationen har virkning fra og med den 1. juli 2006.

Sagsfremstilling

Indledning

8. Forlæggerforeningen har ved skrivelse af 13. december 2005 meddelt, at foreningen - i overensstemmelse med en aftale mellem Forlæggerforeningen og Konkurrencestyrelsen - er indforstået med, at der sker en begrænsning af bogbranchens dispensation til at fastsætte bindende videresalgspriser, bl.a. således at forlæggere kun kan fastsætte bindende videresalgspriser for 10 % af de udgivne titler.

9. Siden midten af det 19. århundrede har de organiserede boghandlere og forlæggere indbyrdes aftalt vilkårene for handlen med bøger i Danmark. Dette aftalte system, som indeholder flere elementer, herunder regler om bindende videreslagspriser, har siden monopolloven trådte i kraft for 50 år siden været lovligt i medfør af dispensationer fra konkurrencelovgivningen.

10. Den første dispensation stammer fra 1956. Denne dispensation blev af Monopoltilsynet taget op til behandling i 80'erne under den dagældende monopollov, og ved denne lejlighed blev fastprisperioden indskrænket til udgivelsesåret og det følgende kalenderår.

11. Med overgangen fra monopolloven til konkurrenceloven i 1990 søgte Bogbranchens Fællesråd om at videreføre den eksisterende dispensation til at gælde under den nye konkurrencelov. I maj 1990 besluttede Konkurrencerådet i medfør af den dagældende konkurrencelovs § 14 at tildele branchen dispensation til at sætte faste priser.

12. Udgangspunktet i den nugældende danske konkurrencelov er også, at bindende videresalgspriser er forbudt, og den nugældende konkurrencelov indeholder i modsætning til den tidligere konkurrencelov ikke en specifik hjemmel til at undtage fra forbudet mod bindende videresalgspriser.

13. Imidlertid indføjede man i konkurrencelovens § 27, stk. 2, en bestemmelse, som opretholder dispensationen meddelt i 1990, således at denne dispensation bevarer sin gyldighed, indtil Konkurrencerådet måtte træffe afgørelse om at tilbagekalde godkendelsen. Afgørelsen (om at tilbagekalde godkendelsen) træffes efter de hidtil gældende regler. Baggrunden for denne bestemmelse er, at det blev antaget, at konkurrencelovens generelle bestemmelser om fritagelse for forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler ikke ville finde anvendelse på de faste bogpriser, og der var et politisk ønske om indtil videre at videreføre de faste priser.

14. Begrundelsen for disse meget specielle erhvervsvilkår for en hel branche har gennem hele forløbet været kulturpolitisk. En udførlig gennemgang af lovgrundlaget og godkendelserne af fastprisordningen findes i Konkurrenceankenævnets kendelse af 26. oktober 2000. Af rækken af argumenter for fastprisordningen og hele samhandelssystemet kan kort nævnes beskyttelsen af bogen over for andre medier, beskyttelse af den danske bog i forbindelse med internationaliseringen af kulturliv og underholdningsindustri, beskyttelse af den kvalitetsprægede litteratur, beskyttelse af et righoldigt titeludbud samt beskyttelse af lokalsamfundene gennem et tæt boghandlernet.

Samhandelsreglerne

15. Som kort nævnt har bogbranchen siden 1956 været tildelt en dispensation fra konkurrencelovgivningens forbud mod bindende videresalgspriser. Hidtil har dispensationen rettet sig mod Bogbranchens Fællesråd (tidligere Boghandlerrådet), der er en sammenslutning mellem Boghandlerforeningen og Forlæggerforeningen, og bestemmelsen om faste priser har været indskrevet i branchens aftale om samhandelen, Samhandelsreglerne. Håndhævelsen af de faste priser har branchen varetaget gennem Bogbranchens Fællesråd. Boghandlere uden for Boghandlerforeningen og forlæggere uden for Forlæggerforeningen har haft mulighed for at tilslutte sig Samhandelsreglerne, således at det ikke har været nødvendigt at deltage i de to brancheforeninger.

16. Samhandelsreglerne indeholdt indtil 2001 bestemmelser om, at forlagene havde pligt til at fastsætte bindende videresalgspriser og boghandlerne havde pligt til at overholde disse faste priser. Dispensationen var dog begrænset til det almindelige bogsalg, idet den ikke omfattede bogsalget til offentlige biblioteker og skolernes indkøb af skolebøger. Ud over disse bestemmelser har Samhandelsreglerne også indeholdt en række elementer, som ikke umiddelbart er forenelige med sædvanlige konkurrenceretlige synspunkter. Det drejer sig om antagelsesreglerne samt den gensidige eksklusivitet:

- Antagelse af boghandlere: Kun personer, der opfyldte visse krav om faglig indsigt og uddannelse måtte drive virksomhed som boghandlere.
- Boghandlernes eneret: Boghandlere, som var antaget efter antagelsesreglerne og havde tiltrådt samhandelsreglerne, havde eneret på forhandling af bøger i Danmark (dog måtte andre forretninger forhandle bøger under en frisalgsgrænse, senest på 155 kr.).
- Forlæggernes eneret: Forlag, der havde tiltrådt samhandelsreglerne, havde eneret til (samt pligt til) at levere bøger til boghandlerne.

17. I 80'erne under monopolloven behandlede Monopoltilsynet i to omgange forskellige bestemmelser i Samhandelsreglerne. Pr. 1. januar 1984 blev dispensationen tilbagekaldt for udenlandske bøgers vedkommende. Ved afgørelse af 1987 indskrænkede Monopoltilsynet fastprisperioden, således at den blev begrænset til udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår[1]. Samtidig forsøgte Monopoltilsynet at ændre forlagenes pligt til at fastsætte videresalgspriser til en ret. Denne del af afgørelsen blev dog underkendt af Monopolankenævnet.

18. Den gældende dispensation er som sagt udstedt af Konkurrencerådet med en afgørelse af 30. maj 1990, hvor Konkurrencerådet blot forlænger den gældende dispensation. Dispensationen er meddelt Forlæggerforeningen og Boghandlerforeningen, efter at Boghandlerrådet (nu Bogbranchens Fællesråd – en sammenslutning af Boghandlerforeningen og Den danske Forlæggerforening) havde fremsendt branchens Samhandelsregler og anmodet om en dispensation.

19. Ved godkendelsen af faste bogpriser i 1990 havde bogbranchen anført en række kulturpolitiske hensyn, som branchen fandt, at man skulle tage hensyn til:

a. Beskyttelse af bogen over for nye medier
b. Beskyttelse af den danske bog i forbindelse med internationaliseringen af kulturliv og underholdningsindustri
c. Beskyttelse af den kvalitetsprægede litteratur
d. Beskyttelse af et righoldigt titeludbud af alle kategorier
e. Beskyttelse af lokalsamfundene gennem et tæt boghandlernet

20. Konkurrencerådet, der ikke gik ind i en nærmere analyse af, hvordan faste priser forholdt sig til disse hensyn, lagde i afgørelsen blandt andet til grund, at der inden for de seneste år var sket ændringer og udviklinger, hvor resultaterne for bogmarkedet ikke endnu havde vist sig fuldt ud, blandt andet en kendelse fra Monopolankenævnet i 1988.

21. Som allerede nævnt blev det i løbet af forhandlingerne om den nugældende konkurrencelov i 1997 klart, at der ikke i den nye lov umiddelbart ville blive mulighed for at give bogbranchens aftale om bindende videresalgspriser en fritagelse. Lovgiver valgte derfor at indsætte en bestemmelse i konkurrencelovens § 27, stk. 2, som videreführer den dispensation, som Konkurrencerådet tildelte branchen i 1990.

22. I forbindelse med ikrafttrædelsen af den nugældende konkurrencelov i 1998, anmeldte bogbranchen Samhandelsreglerne, som på daværende tidspunkt stadig indeholdt både bestemmelsen om forlagenes pligt til at fastsætte bindende videresalgspriser, antagelsesreglerne og den gensidige eksklusivitet.

23. I forlængelse af en analyse af bogmarkedet udfærdiget af Konkurrencestyrelsen i 1999 tog Konkurrencerådet bogbranchens anmeldelse af Samhandelsreglerne op til revurdering i april 2000. Ved denne lejlighed bestemte Konkurrencerådet, at en del af Samhandelsreglernes restriktioner skulle ophøre med virkning fra 1. januar 2001. Rådet afskaffede antagelsesreglerne samt forlagenes og forhandlernes eneret. Dermed åbnede rådet for konkurrence på bogmarkedet fra alternative salgskanaler som supermarkeder, kiosker, Internettet mv.

24. I relation til fastprissystemet bestemte rådet, at dispensationen kunne videreføres, men krævede en ændring af samhandelsreglernes bestemmelse om fastsættelse af bindende priser, således at dette ændredes fra en pligt til en ret.

25. Samtidig præciserede rådet sin fortolkning af fastprissystemets omfang ved at påpege, at retten til at sætte bindende priser kun gjaldt første gang en bog blev udgivet. Fastprisperioden skulle altså ikke kunne fornyes ved fx udgivelse af nye oplag eller nye udgaver af en tidligere udgivet bog.

26. Endelig meddelte rådet i sin afgørelse, at man påtænkte at foretage en ny vurdering af fastprissystemet i 2003. Rådet påpegede, at det ikke er godtgjort, at faste bogpriser er det bedste middel til at nå de nuværende kulturpolitiske målsætninger. Rådet lagde vægt på, at branchen med en fortsat tilladelse til at håndhæve faste priser indtil 2003 ville få god tid til at aftale ordninger, der bedre end fastprisordningen kan medvirke til at sikre lavere bogpriser, stigende bogsalg og incitamenter til effektivitet og dynamik i udviklingen på bogmarkedet samt til at foretage nødvendige tilpasninger i forhold til fx konkurrence med andre medier.

27. Bogbranchens Fællesråd påklagede efterfølgende dele af afgørelsen til Konkurrenceankenævnet. Bogbranchens Fællesråd mente ikke, at dispensationen til faste priser givet i 1990 alene omfattede førstegangsudgivelser, men at den også omfattede nye oplag og nye udgaver af tidligere udgivne bøger. I kendelsen fra oktober 2000 gav Konkurrenceankenævnet Bogbranchens Fællesråd medhold i klagen og ophævede den del af Konkurrencerådets afgørelse, der præciserede, at retten til faste priser kun gælder førstegangsudgivelser.

28. I begrundelsen lagde Konkurrenceankenævnet vægt på, at en indsnævring eller tilbagekaldelse af dispensationen fra 1990 skal træffes efter de "hidtil gældende regler". Konkurrencerådet kan dermed ikke indsnævre dispensationen uden at redegøre for, at de vægtige grunde, der oprindeligt lå til grund for dispensationen, ikke længere er til stede. Da rådet ikke havde argumenteret herfor, men derimod opretholdt dispensationen, mente Konkurrenceankenævnet, at dispensationen fortsat måtte gælde de samme udgivelser, som var omfattet af dispensationen fra 1990. Konkurrenceankenævnet fandt, at 1990 dispensationen omfattede alle nyudgivelser, der tildeles et separat ISBN nummer efter de gældende internationale regler. Således vil fx bøger, der genudgives i et andet format, en anden udgave, eller en anden indbinding, være omfattet af dispensationen, mens fx nye oplag (genoptryk) ikke er.

Fastprissystemet i dag

29. De gældende samhandelsregler består blandt andet i at forlæggere og boghandlere, som har tilskrevet sig samhandelsreglerne, har gensidig leveringspligt og forhandlingspligt, og der er fortsat bestemmelser om bl.a. retur. Fastprissystemet består i dag af følgende:

30. Forlagene har ret – men ikke pligt – til at fastsætte bindende udsalgspriser på "nyudgivelser", som alle forhandlere derpå skal overholde.

31. Ved nyudgivelser forstås udgivelser, der tildeles et nyt ISBN nummer efter gældende internationale regler. Specifikt vil fx bøger, der genudgives i et andet format, en anden udgave, eller anden indbinding, konstituere en nyudgivelse, mens fx nye oplag (genoptryk) af tidligere udgaver ikke vil (Konkurrenceankenævnets kendelse, oktober 2000).

32. Fastprisperioden er som tidligere nævnt begrænset til udgivelsesåret samt det efterfølgende kalenderår. Dog kan fastprisperioden fortsat fornys ved "nyudgivelser" af en tidligere udgivet bog som defineret ovenfor.

33. Retten til at fastsætte bindende priser omfatter kun dansksprogede udgivelser fra danske forlag til forbrugere på det danske marked. Retten gælder således ikke ved salg af bøger til biblioteker, skoler og andre uddannelsesinstitutioner, bøger importeret fra udenlandske forlag, eller bøger eksporteret til andre lande. I retten til at sætte bindende priser skelnes ikke mellem forskellige genrer eller typer af dansksprogede bøger, fx mellem fag- og skønlitteratur, oversættelser, mv.

34. I enkelte tilfælde kan boghandlerne i begrænset omfang fravige en eventuel fastpris. Det gælder ved salg af større kvanta og ved salg af lærebøger til studerende, hvor fastprisen kan fraviges med op til 10%.

35. I forlængelse af Konkurrenceankenævnets kendelse i den såkaldte bogklubsag (Konkurrenceankenævnets kendelse af 31. januar 2005), har forlæggerne efter forhandlinger med Konkurrencestyrelsen ændret Samhandelsreglerne på et enkelt punkt, således at de bindende videresalgspriser, der normalt gælder for udgivelsesåret plus det efterfølgende kalenderår, kun gælder for udgivelsesåret samt de følgende 6 måneder, hvis en bogtitel udkommer i bogklub. Denne ændring er trådt i kraft pr 1. januar 2006.

36. Der er således sket en gradvis liberalisering af bogbranchen gennem en lang årrække. En del af liberaliseringstiltagene vedrører ikke umiddelbart de faste priser, men derimod andre elementer i branchens Samhandelsregler.

Bogudvalget

37. Da Konkurrencerådet med afgørelsen af april 2000 havde tilkendegivet, at selve fastprisdispensationen ville blive taget op til revurdering i løbet af 2003, påbegyndte Konkurrencestyrelsen arbejdet med en sådan sag. Imidlertid foranledigede bogbranchen, at der i Folketinget blev rejst en debat om emnet, og et flertal af Folketingets medlemmer tilsluttede sig en Folketingsvedtagelse (V 29 af 28. november 2003), der lyder som følgende:

38. "Folketinget ser bogmarkedet i en kulturpolitisk og kulturhistorisk sammenhæng og konstaterer, at der på nuværende tidspunkt ikke er et kulturpolitisk sikkert grundlag for en yderligere liberalisering på bogmarkedet. Folketinget konstaterer med tilfredshed, at regeringen er indstillet på at forlænge den nuværende retstilstand på bogmarkedet til sommeren 2006, og at regeringen vil nedsætte et udvalg for bogmarkedet, hvori der bl.a. indgår repræsentanter fra Forlæggerforeningen, Boghandlerforeningen, Forfatterforeningerne og konkurrencemyndighederne samt udlandet, der dels skal overtage det nuværende overvågningsudvalgs opgaver, dels skal afsøge eventuelle nye liberaliseringspotentialer på bogmarkedet og endelig skal indhente oplysninger om eksisterende nordiske og europæiske støtteordninger på bogmarkedet og sammenligne med danske forhold. Folketinget opfordrer kulturministeren til at orientere Folketinget om resultatet af udvalgets arbejde i sommeren 2006."

39. Der blev herefter nedsat et udvalg (Udvalget vedrørende fremtidens danske bogmarked – herefter Bogudvalget). Bogudvalgets rapport afleveres til kulturministeren marts 2006.

40. Med denne udmelding fra Folketinget fandt Konkurrencestyrelsen, at der ikke var grundlag for på daværende tidspunkt at arbejde videre med en indskrænkning af fastprisdispensationen til bogbranchen.

Aftale mellem Konkurrencestyrelsen og Forlæggerforeningen

41. Med Samhandelsreglerne har der gennem en meget lang årrække bestået en enighed mellem forlag og boghandlere om, at de bindende videresalgspriser er et gode for branchen, som sikrer bogen i forhold til andre medier, beskytter den danske bog i forbindelse med internationaliseringen af kulturliv og underholdningsindustri, beskytter den kvalitetsprægede litteratur og beskytter et righoldigt titeludbud af alle kategorier.

42. Dette var vel også branchens fælles holdning, da arbejdet i Bogudvalget begyndte i efteråret 2004. Imidlertid er der fra udvalgsarbejdet startede og frem til november 2005 sket en glidning, dels i det politiske billede dels i sammenholdet mellem boghandlere og forlæggere.

43. Som allerede nævnt var der i Folketinget i november 2003 bred enighed om at nedsætte et udvalg, som skulle undersøge mulighederne for yderligere liberalisering og afvente resultaterne af dette udvalgs arbejde. Imidlertid er der i løbet af 2005 fremkommet udmeldinger, som må tages som udtryk for, at der blandt de regeringsbærende partier nu er en holdning, der hælder mod en liberalisering. Med regeringsgrundlaget "Nye mål" fra februar 2005 blev det meldt ud, at regeringen i forlængelse af Bogudvalgets afrapportering agter at fremsætte lovforslag om liberalisering af bogmarkedet.

44. I juni måned kom så Boghandlerforeningens udmelding om, at man nu fra deres side gik ind for frie priser. Forlæggerne fastholder støtten til de faste priser[2].

45. Lige i kølvandet på boghandlernes udmelding meldte Venstres kulturpolitiske ordfører, Ellen Trane Nørby, at partiet Venstre nu gik ind for frie bogpriser ud fra den betragtning, at et bogmarked med frie priser vil give et langt større salg af bøger og sikre, at også grupper, der ellers ikke køber bøger, får lyst til at bruge penge på bøger.

46. Der var således visse politiske signaler, der pegede i retning af en liberalisering. I det nedsatte udvalg var meningerne delte, idet især de to forfatterforeninger og Forlæggerforeningen var imod en liberalisering. Med henblik på at opnå et kompromis blev der etableret en kontakt mellem Konkurrencestyrelsen og Forlæggerforeningen, som mundede ud i enighed om at anbefale en betydelig liberalisering. Forlæggerforeningen har herefter ved skrivelse af 13. december 2005 meddelt, at den i november indgåede aftale mellem Forlæggerforeningen og Konkurrencestyrelsen blev godkendt af foreningens plenarforsamling den 8. december 2005. Aftalen lyder som følger:

"Forlæggerforeningen og Konkurrencestyrelsen er enige om at arbejde for, at fastprisdispensationen ændres som angivet nedenfor. De nye regler bør træde i kraft 01.07. 2006 og gælde indtil 31.12.2010. Herefter vil Konkurrencerådet tage dispensationen op til fornyet vurdering, hvis udviklingen tilsiger det.

1. Forlagene har dispensation til at fastsætte faste priser for nyudgivne danske bøger gældende for udgivelsesåret og de følgende 5 måneder (dvs. frem til 31.05.) med de modifikationer, der fremgår af pkt. 2-7.
2. Der kan ikke fastsættes faste priser på skole- og lærebøger
3. Der kan ikke fastsættes faste priser for nye udgivelser af værker, der tidligere har været udgivet i Danmark. Nye udgaver af indholdsmæssigt samme værk i hardback, bogklubudgave, paperback eller andre udgaver i nyt udstyr er således ikke omfattet af dispensationen.
4. Et forlag kan højst fastsætte faste priser på 10 % af forlagets nye udgivelser (ekskl. de i pkt. 2 og 3 nævnte kategorier) i et kalenderår, dog altid op til 5 udgivelser.
5. Ved internet- og postordresalg er det ikke tilsidesættelse af den faste pris, hvis der ikke opkræves tillæg for ekspedition, porto mv.
6. Der kan som hidtil ikke fastsættes faste priser ved salg til biblioteker.
7. Boghandlerne har uændret adgang til at yde kvantumsrabatter på de faste bogpriser.

For bøger, der udgives i tidsrummet 01.-01.-2006 – 30.-06.-2006, udløber den i pkt. 1 nævnte fastprisperiode den 31.-05-2007.

De i pkt. 4 nævnte satser på 10 % og 5 udgivelser kan af Konkurrencestyrelsen nedsættes for konkrete forlag, hvis de pågældende forlag søger at omgå disse satser via et ændret udgivelsesmønster."

Som tilføjelse til denne aftale har Forlæggerforeningen d. 27. marts 2006 tiltrådt følgende tillægstekst:

8. Adgangen til at anvende en fast pris på en udgivelse gælder ikke fra det tidspunkt, hvor der udsendes en indholdsmæssigt tilsvarende bogklubudgave

47. Dette betyder konkret, at den gældende fastprisdispensation indskrænkes på 4 punkter. For det første begrænses den periode, som forlagene kan håndhæve faste priser i, for det andet begrænses forlagene til kun at kunne sætte bindende videresalgspriser på 10 % af nyudgivelserne, for det tredje bortfalder adgangen til at håndhæve den faste pris, når samme værk udgives i bogklubudgave, og endelig afskæres forlagene fra at benytte faste priser på tidligere udgivne titler, der udgives på ny under andet ISBN-nummer.

48. Bogudvalgets medlemmer og Kulturministeren er orienteret om aftalen mellem Forlæggerforeningen og Konkurrencestyrelsen, og Kulturministeren har i en pressemeddelelse af 3. november 2005 udtrykt tilfredshed med, at der kan ske en yderligere liberalisering af bogbranchen.

Samhandelsaspektet

49. I Konkurrenceankenævnets kendelse af 18. august 2004 (Bogbranchens Fællesråd mod Konkurrencerådet) er der udførligt redegjort for den EU-praksis, der vedrører bogområdet og samhandelsaspektet, og det slås i kendelsen fast, at "Da den danske fastprisordning herefter hverken aktuelt eller potentielt indebærer en væsentlig påvirkning af samhandelen imellem to EU-medlemsstater, falder ordningen uden for anvendelsesområdet for EF-traktatens artikel 81. Ordningens lovlighed beror alene på konkurrenceloven"

Høring

50. Et udkast til dette notat har forud for fremsendelsen til Konkurrencerådet været sendt i høring hos Forlæggerforeningen, Den Danske Boghandlerforening, Dansk Forfatterforening, Danske Skønlitterære Forfattere, og Dansk Handel og Service. Bemærkningerne fra de forskellige høringssvar er i et vist omfang taget til efterretning og indarbejdet i sagsfremstillingen. I forlængelse af Konkurrencestyrelsens vurdering/konklusion er indføjet et ekstrakt af høringssvarene samt styrelsens kommentarer til høringssvarene. Da rådsnotatet er blevet tilrettet efter modtagelsen af høringssvar, er der også sket en forrykning af punktnumrene i forhold til høringsudgaven, hvorfor man ikke umiddelbart kan bruge høringssvarenes punkthenvisninger.

Vurdering

Vægtige grunde/Kulturelle hensyn

51. Beslutning om en ændring eller ophævelse af dispensationen skal træffes efter de "hidtil gældende regler", hvilket i praksis vil sige på grundlag af en redegørelse for, at de vægtige grunde, der oprindelig lå til grund for dispensationen ikke længere er til stede. "Vægtige grunde" har på bogområdet altid været opfattet som de særlig kulturelle hensyn.

52. Konkurrencemyndighederne har gennem en stor del af forløbet med dispensationen til bogbranchen været kritiske over for de bindende videresalgspriser og vurderet, at der er en reel risiko for, at de faste priser har skadelige virkninger i forhold til bogmarkedet og næppe indebærer de fordele af mere kulturpolitisk karakter, som branchen antog fulgte af håndhævelsen af faste priser.

53. I forbindelse med Konkurrencestyrelsens analysearbejde af bogbranchen i 1999, som mundede ud i rapporten "Bogbranchens erhvervsvilkår", bad Konkurrencestyrelsen Kulturministeriet om at redegøre for, hvilke kulturpolitiske hensyn, der ønskes varetaget i forbindelse med handlen med bøger i Danmark.

54. Kulturministeriet redegjorde i besvarelsen for 3 punkter, nemlig distribution, sortiment og bytteret.

55. Med hensyn til distributionen udtaler Kulturministeriet, at det er en væsentlig kulturpolitisk prioritet, at der er den bedst mulige fysiske/geografiske adgang for befolkningen til at købe bøger, hvorfor der bør være udbredte muligheder for at købe bøger, herunder i særdeleshed kvalitetslitteratur også i tyndt befolkede områder.

56. Med hensyn til sortimentet anfører Kulturministeriet, at befolkningen skal have adgang til at vælge i et bredt udvalg af bøger, herunder kvalitetslitteratur og eksperimenterende udgivelser.

57. Hvad angår bytteretten vurderer Kulturministeriet, at bytteretten bidrager til en udstrakt omsætning af bøger, fordi bytteretten gør bøger særligt attraktive som gaveartikler.

58. De kulturpolitiske hensyn som fortsat ønskes varetaget gennem bogdistributionen begrænser sig således nu til disse tre punkter.

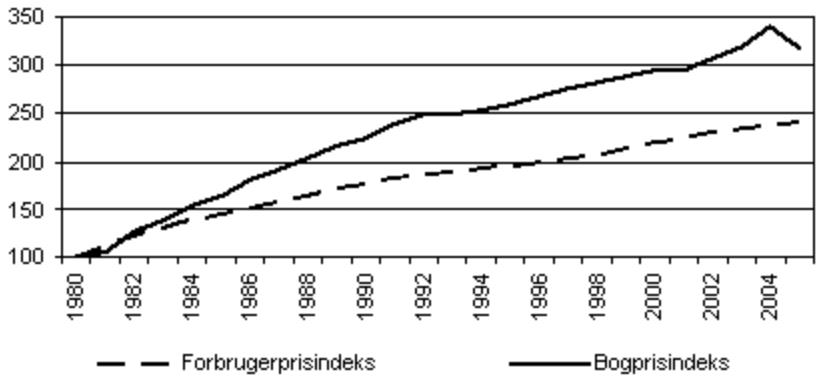
59. Nedenfor er kort redegjort for, hvilke mekanismer, der må antages at gælde for bogmarkedet; mekanismer, som i øvrigt gennem en lang årrække har været en fast del af debatten om de bindende videresalgspriser for bøger. Samtidig refereres kort en række nyere studier af priselasticiteter, komparative studier på tværs af lande, studier fra andre lande, samt erfaringerne fra England, der overgik til frie priser i 1995.

Bogpriserne

60. Fraværet af priskonkurrence betyder, at boghandlerne kan opnå en større avance, end de ville kunne i et bogmarked præget af priskonkurrence. En del af begrundelsen for de faste priser var da tidligere også opretholdelsen af et tæt boghandlernet – systemet skulle gøre det muligt for flere boghandlere at overleve. Det må derfor lægges til grund, at de faste priser først og fremmest giver sig udslag i højere avancer til boghandlerne. Fjernelse af de faste priser vil derfor afføde lavere avancer til boghandlerne og dermed også billigere bøger set over en bred kam.

61. Nedenfor er vist bogprisernes udvikling sammenlignet med udviklingen i forbrugerpriserne. Det skal understreges, at Danmarks statistiks bogprisindeks ikke giver et tilfredsstillende udtryk for bogprisudviklingen, heller ikke fra år til år, men langtidstrenden kan formentlig tillægges en vis vægt. (Vedrørende udviklingen fra 2003 til 2004 bemærkes, at det statistiske grundlag er ændret). Det ses, at der tidligere har været en langtidstendens til at bogpriserne steg mere end forbrugerpriserne generelt. Set over hele perioden 1980-2005 er der for bogprisernes vedkommende tale om en merprisstigning på 1,1 % p.a. i forhold til forbrugerpriserne.

Figur 1: Bogprisindeks



62. Den delvise liberalisering af bogmarkedet i 2000 har betydet, at boghandlermonopolet er brudt, hvormed fx supermarkeder har mulighed for at sælge bøger.

63. Selv om en liberalisering samlet vil give lavere bogpriser, kan det ikke udelukkes, at priserne på den smallere litteratur vil stige en smule. Det hænger sammen med, at aktørerne i et konkurrencepræget marked vil vælge at differentiere priserne på de forskellige produkter, således at priserne sættes så lavt som muligt på prisfølsomme produkter, medens bøger med lavere prisfølsomhed vil kunne tåle prisforhøjelser uden at antallet af solgte bøger falder nævneværdigt. Herved opnås den bedste indtjening. Under de faste priser har der blandt danske forlag formentlig været en tendens til at prissætte forholdsvis ensartet for forskellige typer af litteratur.

64. Erfaringerne fra England efter bortfaldet af fastprisaftalen i 1995 bekræfter, at efterspørgslen på den bredere litteratur er prisfølsom, medens efterspørgslen på den smallere litteratur er mindre prisfølsom. Hvis det er rigtigt, at forlagene i Danmark sætter en nogenlunde ens pris på smallere og bredere litteratur, betyder det, at boghandlerne ved en overgang til frie priser vil justere priserne for bestsellere nedad, medens priserne for den smallere litteratur kan blive justeret opad. Samlet set må det dog forventes, at det gennemsnitlige prisniveau på bøger falder, fordi priserne vil falde på bøger, der sælger meget, medens priserne på de bøger, der sælger lidt, muligvis opjusteres.

Bogsalget og -omsætningen

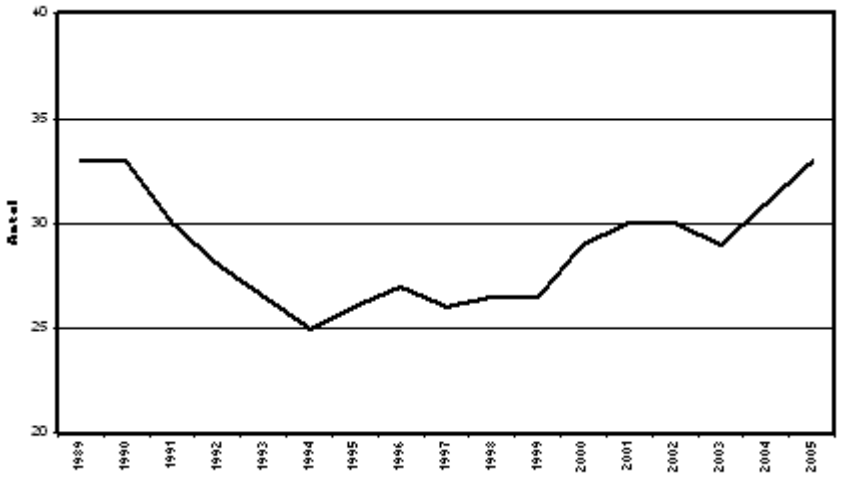
65. Hvor meget bogsalget vil påvirkes af ændrede priser som følge af en overgang til frie priser, afhænger af bogmarkedets priselasticiteter.

66. Studier af den samlede efterspørgsel på bøger viser, at denne generelt er elastisk. Tre forskellige studier fra hhv. England og Sverige og Danmark indikerer, at priselasticiteten på bøger er lig med eller lidt større end numerisk 1[3]. Det vil sige, at hvis prisen på bøger falder (stiger) med en procent, stiger (falder) efterspørgslen med lidt mere end 1 %.

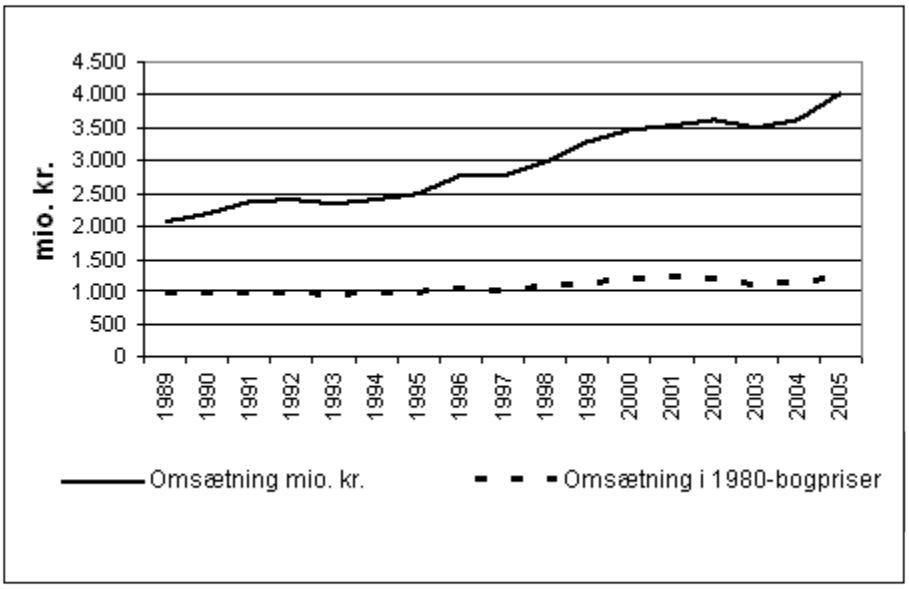
67. Studier indikerer desuden, at det især er bedre-sælgende litteratur, der er priselastisk, medens mindre-sælgende litteratur har en elasticitet på under 1[4]. Med andre ord er købere af bestsellere mere følsomme over for prisændringer end købere af smallere litteratur.

68. I forhold til Kulturministeriets udmelding om de kulturelle hensyn, der skal varetages, må det også antages, at det mest interessante i den forbindelse er det samlede antal solgte bøger og i mindre grad en høj omsætning i branchen.

Figur 2: Antal solgte bøger (mio. eksemplarer)



Figur 3: Omsætningen på det danske bogmarked



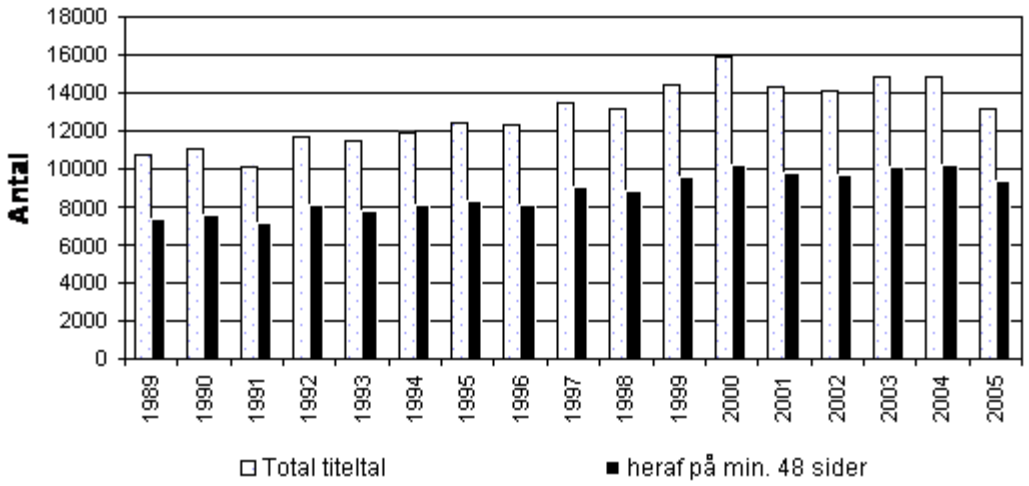
69. Det fremgår af salgsstatistikken fra de seneste 15 år, at salget af bøger (antal solgte eksemplarer) har været faldende fra 1989 til 1994, hvorefter der er sket en stagnation frem til 1999. Siden 1999 ses der så igen en stigning i salget af bøger. Det kan således konstateres, at det i perioden op gennem halvfemserne med bindende videresalgspriser ikke har været muligt at

fastholde bogsalget. Samtidig kan det også konstateres, at det forhold, at priserne med Konkurrencerådets afgørelse i 2000 blev givet delvis fri ikke har betydet et fald i antal solgte eksemplarer – snarere tværtimod.

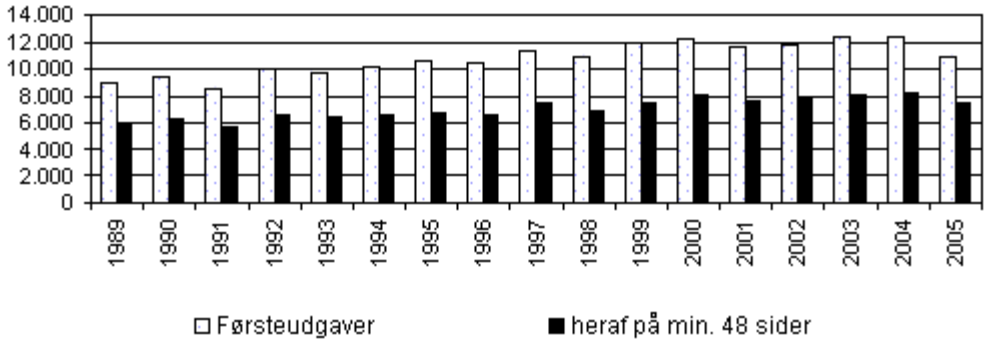
Titelproduktionen

70. Danmark har sammenlignet med mange andre lande et højt antal nyudgivelser set i forhold til befolkningens størrelse. Den danske titelproduktion er steget støt lige siden begyndelsen af 70'erne. Fra omkring 2000 er stigningen dog ophørt.

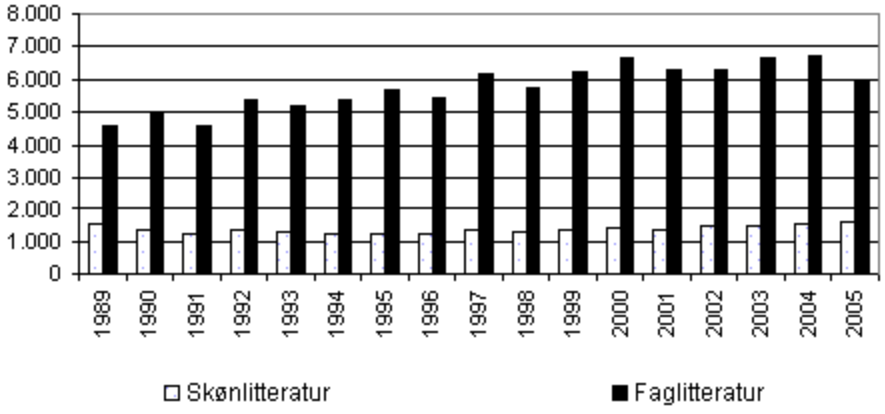
Figur 4: Udviklingen i antal titler



Figur 5: Udviklingen i antal titler - førsteudgivelser



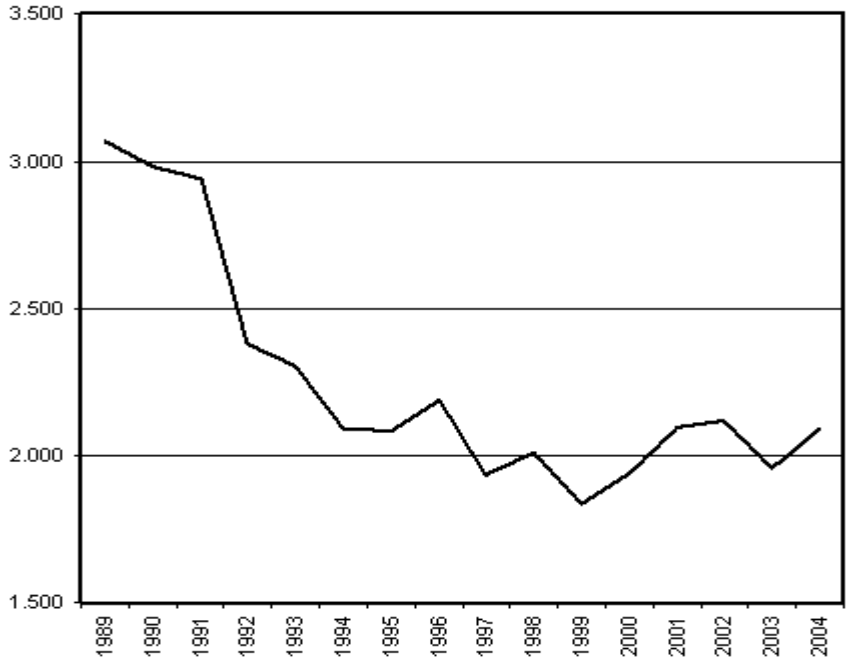
Figur 6: Udviklingen i antal titler – skøn- og faglitteratur (førsteudgaver på min. 48 sider)



71. Men for skønlitterære førsteudgaver på min. 48 sider ser det dog ud som om titelproduktionen gennem de seneste 15 år har været nogenlunde konstant. Som nævnt anser Kulturministeriet beskyttelse af righoldigt titeludbud af alle kategorier for et af de kulturpolitiske hensyn, der bør varetages. I de senere år har flere imidlertid peget på, at titelproduktionen også kan blive *for* høj. Dele af branchen har således hilst stagnationen i titelproduktionen velkommen.

72. Et større titeludbud fører ikke uden videre til et større bogsalg. Christian Hjort-Andersen anfører i sine omfattende analyser af det danske bogmarked, at den knappe faktor muligvis er forbrugerens tid, således at et større titeludbud ikke vil øge bogsalget. Det forholder sig da også således, at den stigende titelproduktion ikke har betydet en stigning i antallet af solgte bøger men derimod til et fald i antal solgte eksemplarer pr. udgiven titel (se figur 7). I 1989 solgte hver titel således gennemsnitligt lige godt 3000 eksemplarer. Dette tal var i 1994 faldet til ca. 2000, og tallet har siden 1994 ligget nogenlunde konstant på 2000.

Figur 7: Gennemsnitligt antal solgte eksemplarer pr. udgiven titel



73. Det hævdes undertiden, at der er forlag, der udgiver titler med mindre fokus på disse titlers salgspotentiale, men i stedet lægger vægt på idealistiske eller litterære mål. De fleste forlag er dog formentlig i den situation, at de sjældent kan forudse, om en bestemt forfatter eller en bestemt titel vil blive en salgssucces eller salgsmæssigt vil slå fejl. Forlagene er imidlertid nødt til at satse, og nogle gange vinder de, andre gange taber de. At man nogle gange taber, er ikke nødvendigvis udtryk for, at man ikke driver almindelig gevinstmaksimering. Hvis forlagene driver almindelig gevinstmaksimering, er der ingen grund til at antage, at titeludbuddet skulle falde under frie priser – slet ikke hvis det bliver mere profitabelt at udgive og sælge bøger.

74. Men hvis der alligevel findes denne form for idealisme i forlagsbranchen – altså udgivelse med mindre fokus på salgspotentialet og indtjeningsmulighederne - kan et sådan udgivelsesmønster vanskeliggøres i et mere kommercialiseret marked med et faldende titeludbud til følge.

75. Dette skal imidlertid stadig ses i lyset af, at Danmark har en meget høj titelproduktion. Samtidig er følgen af øget kommercialisering, at der i højere grad fokuseres på de bøger, som forbrugerne som helhed værdsætter. Dette er ikke nødvendigvis til skade for det danske samfund eller de kulturpolitiske hensyn. Det kunne også ses som en tiltrængt tilpasning af markedets udbud til det faktiske behov.

76. Endelig er der gennem de sidste årtier sket et markant fald i omkostningerne på at producere en titel i en given oplagsstørrelse, som gør, at det i stigende grad er rentabelt at producere titler, der kun udgives for en snæver kreds.

77. I øvrigt viser erfaringerne fra England, at den engelske titelproduktion ikke faldt ved overgangen til frie priser.

Kvalitetslitteraturen

78. Kulturministeriets tilkendegivelser er, at der fra kulturpolitisk side ønskes udstrakt produktion, distribution og salg af bøger, herunder særligt kvalitetslitteratur. Det bør derfor overvejes, om frie eller friere priser vil føre til et fald i salget, produktionen og distributionen af kvalitetslitteratur, hvilket fremføres af visse dele af bogbranchen.

79. Begrebet kvalitetslitteratur er naturligvis en noget diffus størrelse. Ifølge Kulturministeriet hænger en bogs kvalitet ikke sammen med, om bogen sælger godt eller dårligt. Man kan ikke automatisk konkludere, at den smalle litteratur pr definition er kvalitetslitteratur. Smal litteratur er blot litteratur, der sælger dårligt. Kvalitetslitteraturen er snarere de titler, der af den ene eller anden grund besidder en høj kulturel og dannende værdi – hvilket naturligvis ikke er nogen operationel afgrænsning.

80. Der findes følgelig ingen undersøgelser af, hvorledes kvalitetslitteraturen fordeler sig mellem bestsellere og smalle titler, skønlitteratur, faglitteratur og børnebøger. Kvalitetslitteraturen kan derfor ikke umiddelbart vurderes særskilt fra resten af litteraturen.

81. Som redegjort for ovenfor må det antages, at frie priser vil øge salget af litteratur - dog muligvis i begrænset omfang medføre et fald i salget af smallere litteratur. Samlet set vil bogsalget altså stige. Det forekommer ikke klart, hvordan frie priser særligt skulle kunne ramme salget af kvalitetslitteraturen. Hvis det derimod lægges til grund, at kvalitetslitteratur fordeler sig nogenlunde jævnt over bestsellere og smallere litteratur[5], vil stigningen i det samlede bogsalg ved en overgang til frie priser også bevirke en stigning i salget af kvalitetslitteratur.

Distributionsnetværket

82. Med en overgang til frie priser kan det forventes, at især de store varehus- og supermarkedskæder vil udvide deres engagement i bogmarkedet. Andre mulige spillere, der kan udvide deres engagement omfatter specialforretninger, legetøjsforretninger, stormagasiner, kiosker m.fl, hvorfor alt taler for, at frie priser vil føre til en udvidelse af det eksisterende distributionsnetværk.

83. Denne tendens kan omvendt føre til, at supermarkeders øgede salg kan indebære en mindre omsætning til boghandlerne, hvilket igen kan føre til lukning af boghandlere især i tyndt befolkede områder, hvor indtjeningsgrundlaget i forvejen er truet.

84. Hvis også boghandlerne vil deltage i priskonkurrencen på bestsellere, vil de sandsynligvis også forsøge at kræve en større rabat fra forlagene. Det er muligt, at de mindre boghandlere uden for kæderne vil være dårligere stillet i en sådan forhandling, og den sandsynlige følge kan være, at der sker en udvikling i retning af kædedannelser som i andre brancher.

85. Kulturpolitisk er det formentlig væsentligere, at en liberalisering ventes at styrke antallet af nye bogsalgssteder og bogudbuddet her, end at et begrænset antal boghandlere kan blive nødt til at lukke. Ikke mindst fordi boghandlere i tyndt

befolkede områder med begrænset afsætningsgrundlag ofte har et begrænset sortiment og satser på den letsælgelige litteratur.

86. Kulturministeriet har da også blot tilkendegivet, at der bør være udbredt mulighed for at købe bøger også i tyndt befolkede områder. Kulturministeriet fandt ved dagældende lejlighed ikke, at den nu ophævede boghandlereksklusivitet havde en kulturpolitisk begrundelse.

Tilpasning og dynamik i bogbranchen.
87. Et af de fundamentale argumenter for fri konkurrence, herunder særligt fri priskonkurrence, er, at konkurrence skaber incitamenter til effektiv anvendelse af ressourcer og til anvendelse af ny teknologi. Med andre ord til tilpasning og innovation.

88. Konkurrencestyrelsens undersøgelser af bogmarkedet i 1999 pegede på, at de danske forlag ikke havde været underlagt et tilstrækkeligt effektiviseringspres. Branchen havde oplevet en teknologisk udvikling, der ved uændrede oplagsstørrelser ville indebære faldende produktionsomkostninger, men havde valgt ikke at lade bogpriserne falde, selv om salget var vigende.

89. Denne udvikling i salget var formentlig en del af baggrunden for, at forlagene udgav flere titler i et forsøg på at bevare indtjeningen. Udgivelsen af flere titler førte imidlertid ikke til højere samlet salg. Resultatet var en kombination af svigtende salg og dårlig indtjening, fordi flere titler i mindre oplag forøgede de gennemsnitlige omkostninger i produktion og salg. I de seneste år synes prisudviklingen for bøger dog nogenlunde at have fulgt den almindelige prisudvikling i samfundet.

90. Ligeledes har boghandlerne i kraft af de faste priser haft utilstrækkelig incitament til effektivisering og innovation. Fraværet af priskonkurrence har givet boghandlerne sikkerhed for bruttoavancer, der er meget høje, hvilket fører til, at boghandlerne har betydeligt mindre incitament til at nedbringe omkostninger fx ved anvendelse af ny omkostningsbesparende teknologi.

Bytteretten
91. Kulturministeriet lagde i tilbagemeldingen til Konkurrencestyrelsen i 1999 vægt på, at bytteretten bevares, idet dette efter ministeriets opfattelse bidrager til en udstrakt omsætning af bøger.

92. Bytteretten er en kutyme, der har udviklet sig i bogbranchen. Den særlige bytteret i bogbranchen har bestået i, at forbrugerne har haft mulighed for at bytte enhver bog under fastprissystemet hos enhver boghandler, der var tilknyttet samhandelsreglerne. Bytteretten har gennem forløbet med dispensationer fra konkurrencelovgivningen tjent som et væsentligt argument for at bevare fastprissystemet, fordi bytteretten efter branchens vurdering spiller en væsentlig rolle for bogens værdi som gaveobjekt.

93. Det er Konkurrencestyrelsens umiddelbare vurdering, at bytteretten ikke har nogen nævneværdig sammenhæng med de faste priser. Hertil kommer, at der med det nuværende system, hvor boghandlernes eneret er brudt, er kommet andre aktører i detailleddet, som ikke nødvendigvis føler sig bundet af denne kutyme.

94. Inden for en lang række brancher, hvor der ikke er faste priser, er der alligevel gode muligheder for at bytte. Der er ingen grund til, at det samme ikke skulle være tilfældet i bogbranchen. Efter fremkomsten af delvist frie priser vælger mange boghandlere da også at bytte bøger, selv om de er købt i andre boghandeler eller boghandlerkæder.

95. Endelig betyder fremkomsten af nye aktører i detailleddet sammenholdt med tendensen til kædedannelse i boghandlerbranchen, at der er mulighed for at gøre bytteordningen endnu bedre, således at bøger kan byttes til andre varegrupper – kontorartikler, magasiner eller helt andre varer.

96. Hertil kommer, at bogbranchen i julen 2005, hvor en væsentlig del af bøgerne ikke længere sælges til fast pris, alligevel har oplevet en massiv fremgang, hvilket indikerer, at bogen stadig spiller en meget stor rolle som gaveobjekt.

Konklusion

97. Ovenstående betragtninger vedrørende bogbranchen kan opsummeres i følgende:

- Frie priser vil formentligt medføre lavere priser på de bøger, der udsættes for priskonkurrence. Omvendt er der en mulighed for, at frie priser vil føre til mindre prisstigninger på den mindre-sælgende litteratur. Der er dog grund til at tro, at sådanne prisstigninger kun vil finde sted i begrænset omfang. Samlet set må det forventes, at det gennemsnitlige prisniveau på bøger vil falde.
- Frie priser vil samlet set øge salget af bøger ved blandt andet at udvide bogmarkedet, idet det øgede salg af bestsellere i høj grad er et mersalg og ikke sker på bekostning af den smallere litteratur. Det er muligt, at frie priser vil føre til et mindre fald i salget af den smallere litteratur, idet priserne her muligvis vil stige lidt.
- Frie priser vil øge forlagenes incitament til produktion af både bred og smal litteratur samt titler med usikre forventninger, fordi forlagenes indtjening øges. Der er dog en mulighed for, at øget kommercialisering kan trække i retning af et lidt snævrere titeludbud.
- Frie priser kan muligvis føre til en lukning af et begrænset antal mindre boghandlere, særligt i områder med begrænset afsætningsgrundlag. Samtidig vil frie priser dog føre til en sandsynligvis markant udvidelse af antallet af andre salgssteder.
- Frie priser vil være gavnligt for branchens incitamenter til tilpasning og innovation, hvilket især på længere sigt vil gavne branchen.

98. Den samlede konklusion på ovenstående analyse er således, at de faste priser ikke tjener de kulturelle hensyn, som udgør de vægtige grunde bag fastprisdispensationen. En overgang til flere frie priser vil ikke modarbejde de kulturelle hensyn, der skal varetages i forbindelse med distributionen af bøger. Antallet af solgte eksemplarer af bøger vil ikke falde, ligesom antallet af bogudsalgssteder samlet ikke vil falde. Hermed vil en yderligere liberalisering af priserne ikke indebære en forringet adgang til at købe bøger - heller ikke i tyndt befolkede områder. En yderligere liberalisering af priserne vil ikke medføre et fald i udgivelsen og udbredelsen af såkaldt kvalitetslitteratur, men snarere styrke denne, idet priserne samtidig overvejende vil være lavere eller uændrede.

Delvis tilbagekaldelse af dispensationen

99. Som redegjort for i forrige afsnit er det Konkurrencestyrelsens vurdering, at fastprissystemet i sin hidtidige form ikke har fremmet salget af bøger og udviklingen af bogbranchen og ikke har understøttet de kulturpolitiske hensyn.

100. Især Forlæggerforeningen og de to forfatterforeninger har udtrykt betydelig modstand mod en fuldstændig liberalisering af bogmarkedet.

101. Der er i alt fald stærkt delte meninger herom mellem de forskellige organisationer og politisk. I andre europæiske lande har der gennem årene hersket stor usikkerhed om, hvorvidt frie eller faste priser er den bedste metode til at fremme salg af bøger. I Sverige og Finland og senere i UK er man gået fra faste til frie priser og også i Island har man forladt fastprissystemet til fordel for frie priser. Andre lande – senest Holland – vælger at indføre lovgivning, som forpligter til bindende videresalgspriser.

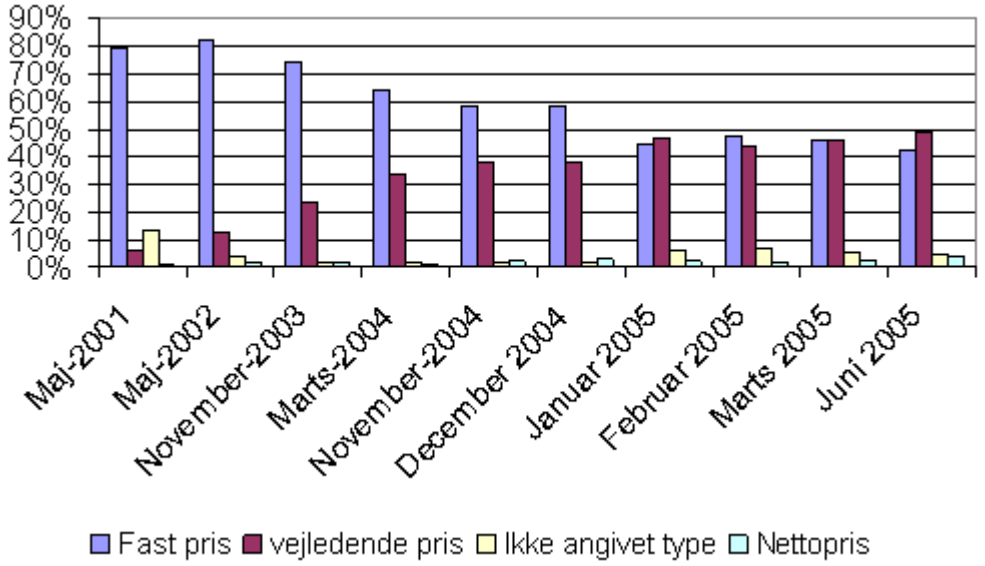
102. Konkurrencestyrelsen anbefaler bl.a. på den baggrund den løsning, der er opnået enighed med Forlæggerforeningen om. Den indebærer, at hvert enkelt forlag må begrænse anvendelsen af faste priser til 10 % af udgivelserne. De vil så kunne udvælge de titler, der med faste priser bedst forfølger den kulturelle målsætning om titelbredde og udbredelse af bøger. Efter en kortere årrække vil der være mulighed for at vurdere, om en ordning som den aftalte muligvis skulle udgøre en passende balance mellem faste og frie priser, eller om der bør foretages en yderligere liberalisering, således at de faste priser helt forsvinder.

103. En ordning som den foreslåede vil give forlæggerne og boghandlerne en periode til at omstille sig til den stærkere konkurrence, som vil følge af en liberalisering. Forlagene vil kunne benytte en stor del af kvoten af fastprisbøger til de udgivelser, som de forventer bliver bestsellere. Supermarkederne vil så ikke kunne sælge disse bestsellere til lavere priser end boghandlerne, og supermarkederne vil i et vist omfang fravælge at sælge fastprisbøger, ligesom forholdsvis få forbrugere vil købe fastprisbøger i supermarkederne. Boghandlerne vil følgelig bevare et stort salg af bestsellere til faste priser. Det gælder også de mindre boghandlere, der især kan være lukningstruede, og hvor bestsellere formentlig betyder en hel del i omsætningen.

104. Med aftalen mellem Konkurrencestyrelsen og Forlæggerforeningen lægges der op til en noget højere grad af liberalisering på fire punkter. For det første vil forlagene kun få mulighed for at fastsætte bindende videresalgspriser på 10 % af nyudgivelserne, hvor de i dag har mulighed for at fastsætte priser for alle nyudgivelser. For det andet forkortes fastprisperioden til kun at gælde udgivelsesåret og de 5 første måneder af det efterfølgende kalenderår i modsætning til nu, hvor fastprisperioden dækker udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår. Og for det tredje bortfalder adgangen til at håndhæve den faste pris, når samme værk udgives i bogklubudgave. Endelig kan der ikke længere fastsættes bindende videresalgspriser på nye udgivelser af værker, der tidligere har været udgivet i Danmark, uanset at udgivelsen får nyt ISBN nummer.

105. Ændringen af Samhandelsreglerne fra 2001, hvor forlagenes pligt til at fastsætte bindende priser ændredes til en ret, har betydet et fald i antallet af titler, der udgives med fast pris.

Figur 8: Pristyper på udgivelser



Kilde: Den Danske Boghandlerforening. Ikke angivet type betyder, at forlaget har angivet en udsalgspris men ikke om den er bindende eller ej. Procent angiver andelen af udgivelser.

106. Som det ses af figur 8 er antallet af udgivelser, der udgives med fast pris, faldet gradvis siden den delvise liberalisering i 2001, og i juni 2005 var dette tal faldet til godt 40 %. Med den foreslåede ændring vil der blive tale om en væsentlig reduktion i forhold til de nuværende forhold. Da enkelte forlag ikke ønsker at benytte sig af muligheden for at fastsætte bindende videresalgspriser, vil det være under 10 % af de nye titler, der udgives med fast pris, og væsentligt mindre end 10 % målt i forhold til det samlede antal nyudgivelser.

107. Hvor stor en del af forlagenes omsætning, der vil blive udgivet med faste priser er selvsagt usikkert. Forlæggerforeningen har over for Konkurrencestyrelsen skønnet, at det ikke vil dreje sig om over 10-15 % af forlagsomsætningen.

108. Det hænger sammen med, at ikke alle forlag vil benytte sig af bindende videresalgspriser, at det enkelte forlag ikke altid kan forudse, hvilke titler, der vil blive bestsellere, og at der er forlag, der vil benytte de bindende videresalgspriser på andet end bestsellere. Ligeledes kan det påregnes, at forlagene vil gemme noget af kvoten, som så alligevel ikke bliver brugt. Endelig kan den tidsmæssige forkortelse af fastprisperioden også komme til at spille en rolle. Det ses af og til, at titler ikke sælger noget særligt umiddelbart efter udgivelsen men alligevel ender som en bestseller. På sådanne titler vil en stor del af salget nemt kunne ligge efter udløbet af fastprisperioden.

109. Den gældende dispensation, som er udstedt i medfør af en bestemmelse i en nu ophævet lovbekendtgørelse, kan i medfør af bestemmelsen i konkurrencelovens § 27, stk. 2, tilbagekaldes af Konkurrencerådet til hver en tid. I medfør af bestemmelsen i konkurrencelovens § 27, stk. 2, 3. pkt., skal en tilbagekaldelse træffes efter de hidtil gældende regler, dvs. bestemmelserne i den tidligere konkurrencelovs § 14.

110. Ordlyden af denne ophævede bestemmelse lyder som følger: "Virksomheder eller sammenslutninger m.v. må ikke aftale, vedtage, bestemme eller på anden måde betinge sig, at der ved videresalg i efterfølgende omsætningsled skal overholdes mindstepriser eller –avancer, medmindre Konkurrencerådet har godkendt de pågældende aftaler m.v. Godkendelse kan gives, når vægtige grunde taler herfor."

111. Det er Konkurrencestyrelsens vurdering, at bestemmelsen i konkurrencelovens § 27, stk. 2, giver mulighed for en delvis tilbagekaldelse af fastprisdispensationen. Dette fremgår da også af Konkurrenceankenævnets kendelse af 26. oktober 2000, idet ankenævnet her udtaler følgende: "Konkurrencerådet har ikke ved den påklagede afgørelse af 26. april 2000 truffet afgørelse om tilbagekaldelse – helt eller delvis – af 1990-godkenkdelsen i henhold til de hidtil gældende regler, men tværtimod udtrykkeligt opretholdt godkendelsen."

112. I samme kendelse udtaler Konkurrenceankenævnet også, at den nugældende fastprisdispensation kun kan tilbagekaldes, hvis de "vægtige grunde" som i 1990 var bærende for godkendelsen, ikke længere foreligger. I Konkurrenceankenævnets kendelse i bogklubsagen (31. januar 2005) ophæver Konkurrenceankenævnet den del af Konkurrencerådets afgørelse, der vedrører den delvise tilbagekaldelse af dispensationen, med henvisning til, at en tilbagekaldelse af dispensationen, der går videre end ændringerne i bogbranchens forhold umiddelbart kunne synes at begrunde, kun kan gennemføres, såfremt det påvises, at indgrebet ikke vil have kulturelle virkninger i strid med de kulturhensyn, der bærer godkendelsen.

113. Som allerede nævnt er det Konkurrencestyrelsens vurdering, at den gældende fastprisdispensation med de gældende markedsforhold ikke er egnet til at understøtte de kulturelle hensyn, som ligger til grund for dispensationen. Der er derfor grundlag for en liberalisering, som efter Konkurrencestyrelsens vurdering, bør ske ved en begrænsning af den gældende fastprisdispensation for bogbranchen på følgende punkter:

1. Forlagene har dispensation til at fastsætte faste priser for nyudgivne danske bøger gældende for udgivelsesåret og de følgende 5 måneder (dvs. frem til 31.05.).
2. Der kan ikke fastsættes faste priser for nye udgivelser af værker, der tidligere har været udgivet i Danmark. Nye udgaver af indholdsmæssigt samme værk i hardback, bogklubudgave, paperback eller andre udgaver i nyt udstyr er således ikke omfattet af dispensationen.
3. Et forlag kan højst fastsætte faste priser på 10 % af forlagets nye udgivelser (ekskl. skole- og lærebøger og nyudgivelser af værker, der tidligere har været udgivet i Danmark.) i et kalenderår, dog altid op til 5 udgivelser.
4. Adgangen til at håndhæve den faste pris på en udgivelse bortfalder, når samme værk udgives i bogklubudgave

For bøger, der udgives i tidsrummet 01.-01.-2006 – 30.-06.-2006, udløber den i pkt. 1 nævnte fastprisperiode den 31.-05-2007.

De i pkt. 3 nævnte satser på 10 % og 5 udgivelser kan af Konkurrencestyrelsen nedsættes for konkrete forlag, hvis de pågældende forlag søger at omgå disse satser via et ændret udgivelsesmønster.

114. Som hidtil skal der ikke kunne fastsættes faste priser på skole- og lærebøger eller ved salg til biblioteker. Ved postordresalg vil det ikke være en tilsidesættelse af de faste priser, hvis der ikke opkræves tillæg for ekspedition, porto m.v. og endelig har boghandlerne uændret adgang til at yde kvantumsrabatter.

115. Det er en afgørende forudsætning for tildelingen af dispensationen, at de bindende videresalgspriser håndhæves effektivt og ens over for alle detailhandlere – boghandlere såvel som supermarkeder. Hvis forlagene håndhæver de bindende videresalgspriser over for små og relativt svage boghandlere, men undlader at håndhæve priserne over for fx større boghandlerkæder eller supermarkeder, er der en nærliggende risiko for, at de faste priser – ud over de almindelige skadelige virkninger, der normalt udspringer af bindende videresalgspriser – også vil være egnede til at skævvride konkurrencen mellem supermarkeder og boghandlere i supermarkedernes favør.

116. Den ændrede fastprisdispensation træder i kraft pr. 1. juli 2006. Ifølge aftalen mellem Konkurrencestyrelsen og Forlæggerforeningen bør reglerne gælde indtil 31. december 2010. Konkurrencerådet kan, hvis udviklingen tilsiger det, i god

tid inden dette tidspunkt tage fastprisdispensationen op til revurdering med henblik på at liberalisere yderligere eller give helt frie priser.

117. Folketinget kan endvidere til enhver tid ændre reglerne, fx ved at ophæve konkurrencelovens § 27, stk. 2, der er det lovmæssige grundlag for fastprisdispensationen. Af aftalen af 27. marts 2006 mellem Folketingets partier fremgår efter liberaliseringsinitiativerne: "Desuden er der også enighed om, at der skal nedsættes et udvalg, der skal tilvejebringe et bedre grundlag for at vurdere bogmarkedets udvikling. Dette udvalg – der vil have deltagelse af repræsentanter fra ministerier og det litterære miljø – skal blandt andet kigge på bøgers tilgængelighed, udgivelsen af kvalitetslitteratur og kulturpolitiske hensyn. Udvalget skal også etablere en forbedret statistik om bøger og bogmarked. På baggrund af udvalgets analyser vil aftaleparterne i folketingsåret 2008/09 drøfte situationen på bogmarkedet i Danmark og overveje nye initiativer."

Høringssvar – sammendrag

Forlæggerforeningen

118. Forlæggerforeningen anfører ganske kort, at foreningen i princippet finder, at den hidtidige dispensation, der giver forlagene mulighed for at vælge en fast eller en fri pris, er en tilfredsstillende ordning. Når Forlæggerforeningen alligevel har indgået en aftale med Konkurrencestyrelsen om en yderligere indskrænkning af forlagenes mulighed for at diktere faste priser, er der tale om, at Forlæggerforeningen er gået så langt i liberaliseringsforanstaltningerne, som foreningen skønner det muligt, uden at det vil have de dramatiske og uheldige effekter på det danske bogmarked som en fuldstændig liberalisering.

119. I øvrigt har Forlæggerforeningen på mange punkter afvigende synspunkter i forhold til en række af Konkurrencestyrelsens konklusioner, og henviser i den forbindelse til et notat, som foreningen har udleveret til Bog-udvalgets medlemmer og som vedlægges Forlæggerforeningens høringssvar.

120. Endelig vedlægger Forlæggerforeningen et udkast til den komparative rapport, som Bogudvalget har ladet udarbejde og henviser i den forbindelse til, at en lang række europæiske lande gennem fastprisordninger, ingen eller meget lav bogmoms og særlige støtte- og afsætningsordninger søger at tage helt særlige hensyn til bøgerne, hvilket understreger, at der også i Danmark er behov for at tage helt særligt hensyn til bøgerne.

Boghandlerforeningen

121. Boghandlerforeningen har i hovedtræk 3 indvendinger til Konkurrencestyrelsens høringsudkast.

122. For det første finder Boghandlerforeningen, at Konkurrencerådet ikke i februar 2006 bør træffe en afgørelse, da politikerne har ønsket at fastholde den nuværende retstilstand til sommeren 2006. Samtidig skal Bogudvalget aflevere en rapport til Kulturministeren den 1. marts 2006. En rapport som i øvrigt skal danne grundlag for politikernes drøftelser.

123. For det andet finder Boghandlerforeningen, at de selektive faste priser kan favorisere forlagenes bogklubudgivelser.

124. Endelig finder Boghandlerforeningen, at Konkurrencestyrelsens høringsudkast ikke indeholder argumentation for, at et selektivt fastprissystem, som det foreslåede, opfylder nogen af de kulturpolitiske hensyn, som lå bag 1990-dispensationen, hvorfor dispensationen hverken bør forlænges helt eller delvist.

Konkurrencestyrelsens kommentarer

125. Til Boghandlerforeningens første indvending skal Konkurrencestyrelsen bemærke følgende: Det er hensigten, at begrænsningen af dispensationen først træder i kraft 1. juli 2006, hvorfor den nuværende retstilstand faktisk bevares frem til sommeren 2006. Uanset at Konkurrencerådet måtte træffe afgørelse om en begrænsning af den nugældende dispensation, vil en sådan afgørelse naturligvis ikke afskære Folketinget fra at gribe ind – enten ved helt at fjerne dispensationsmuligheden i konkurrenceloven eller ved at vedtage en lov, der regulerer bogbranchen, herunder eventuelt tillader faste priser. Et sådan indgreb vil kunne foretages i efteråret 2006 eller senere.

126. Til Boghandlerforeningens anden indvending bemærkes, at efter at Forlæggerforeningen har tiltrådt en tillægstekst til aftalen med Konkurrencestyrelsen, er notatets indstilling udvidet, således at adgangen til at anvende en fast pris på en udgivelse ikke gælder fra det tidspunkt, hvor der udsendes en indholdsmæssigt tilsvarende bogklubudgave. Boghandlerforeningens synspunkter er herefter imødekommet på dette punkt.

127. Med hensyn til den sidste indvending er argumentationen for at tillade faste priser på en begrænset del af forlagenes udgivelser nu udbygget.

Danske Skønlitterære Forfattere

128. Danske Skønlitterære Forfattere er først og fremmest utilfredse med, at Konkurrencestyrelsen ikke har medtaget noget om forfatternes økonomi. Det anføres bl.a. at en øget liberalisering vil sætte forfatterne under pres for at nedsætte royaltyprocenten.

129. Foreningen finder også, at en lang række af Konkurrencestyrelsens konklusioner i forbindelse med analyserne har karakter af liberal ønsketænkning, og at hele konklusionen er bygget på antagelser.

Konkurrencestyrelsens kommentarer

130. Med hensyn til forfatternes økonomi er dette først og fremmest et spørgsmål om aftalerne mellem forfattere og udgivere. Der er ingen sammenhæng mellem en høj royaltysats og de faste priser, således at en overgang til frie priser skulle betyde en lavere royaltysats til den enkelte forfatter. Det er Konkurrencestyrelsens vurdering, at den samlede omsætning i bogbranchen ikke vil falde ved en overgang til frie priser, og der er derfor alt andet lige ingen grund til at vente lavere royaltyindtægter.

131. Styrelsen er ikke enig i, at hele konklusionen bygger på antagelser. Analysen består af visse empiriske oplysninger og først og fremmest en argumentation med udgangspunkt i de faktiske markedsforhold.

Dansk Forfatterforening

132. Også Dansk Forfatterforening finder, at Konkurrencestyrelsens notat burde indeholde betragtninger om forfatternes økonomi, og foreningen kritiserer, at notatet ikke på nogen måde tager stilling til den høje danske moms.

133. Endelig understreger Dansk Forfatterforening, at en overgang til frie priser med et evt. tilhørende stigende salg, snarere skal betragtes som en kvantitativ gevinst, der ikke nødvendigvis samtidig er en kvalitativ gevinst.

---

[1] Hidtil havde forlagene i princippet haft mulighed for at håndhæve de fast priser i et ubegrænset tidsrum. Dog var det i Samhandelsreglerne bestemt, at pligten til af fastsætte en videresalgspris gjaldt udgivelsesåret og de to følgende kalenderår, men der var stadig mulighed for at fortsætte med en fast pris også efter udløbet af denne periode – dog var der ikke tale om en pligt.

[2] Der er tale om, at et flertal i Forlæggerforeningen går ind for bindende videresalgspriser. Enkelte forlag, fx Bonnier, har klart meldt ud, at man går ind for frie priser. Tilsvarende er ikke alle boghandlere enige med deres forenings nye holdning og nogle mener, at de faste priser skal bevares.

[3] Christian Hjort-Andersen (”Bogmarkedet i Danmark”, 1996) estimerer priselasticiteten på danske bøger til (minus) 1,45. Frank Fishwick (”Report into the effects of the abandonment of the Net Book Agreement”, maj 1998) estimerer priselasticiteten på engelske bøger i perioden 1976-1990 til ca. (minus) 1. Dan Ahlmark og Bengt Brodin (Att sänka bokmomsen. En analys”, 2000) viser, at priselasticiteten på svenske bøger er mindst (minus) 1.

[4] George Bittlingmayer (1992), ”The Elasticity of Demand for Books, Resale Price Maintenance and the Lerner Index”. Journal of Institutional and Theoratical Economics 148, p. 588-606.

[5] Der kunne endda argumenteres for, at den bedst-sælgende litteratur indeholder en større andel af kvalitet end den smalle litteratur, hvis der lægges nogen som helst vægt på befolkningens evne til at vurdere kvalitet. Bestsellere bliver jo netop bestsellere i kraft af en eller anden kvalitetsoplevelse for læseren.