

# Krav om overholdelse af faste bogpriser ved reimport af danske bøger til Danmark

Journal nr. 3/1120-0204-0132/ar/fi

## Rådsmødet den 24. september 2003

### Resumé

1. Nogle lande i EU, herunder Danmark, har faste priser på bøger (enten aftalebaseret eller lovbasert), mens andre lande har frie priser. Denne situation indebærer visse problemer i samhandelen mellem lande med faste priser og lande med frie priser.
2. Det er således et spørgsmål, hvorvidt fx den danske bogbranche lovligt kan sikre sig imod, at boghandlere i andre lande sælger danske bøger til forbrugere i Danmark uden at overholde de faste priser i Danmark. Denne sag omhandler lovligheden af en sådan strategi.
3. Styrelsen har erfaret, at bogdistributørerne DBK-bogdistribution (DBK) og Nordisk Bog Center (NBC) kræver, at udenlandske boghandlere underskriver en forhåndsaccept om overholdelse af faste priser ved reimport til Danmark, førend DBK og NBC indvilger i at levere bøger til de udenlandske boghandlere.
4. DBK og NBC har oplyst, at forhåndsaccepten kræves i henhold til bogbranchens gældende "Samhandelsregler", og at DBK og NBC således opkræver forhåndsaccepten på vegne af de danske forlag omfattet af Samhandelsreglerne, som hhv. DBK og NBC ekspederer bøger for.
5. Bogbranchens forvalter af Samhandelsreglerne, Bogbranchens Fællesråd, har oplyst, at man opfatter overholdelse af faste priser ved reimport som accessorisk til fastprissystemet og som uden mærkbar påvirkning af samhandelen med andre lande (og dermed ikke omfattet af artikel 81).
6. Ifølge EU-praksis kan faste priser i samhandelen med bøger mellem EU-landene kun accepteres i tilfælde, hvor parten, der kræver de faste priser overholdt, kan bevise, at der foreligger eksport og efterfølgende reimport alene motiveret med omgåelse af fastprissystemet. En generel håndhævelse af faste priser ved reimport er derfor i strid med artikel 81.

### Afgørelse

7. Under henvisning til § 23 A i konkurrenceloven meddeles det Bogbranchens Fællesråd, DBK og NBC, at det er i strid med artikel 81 i EF-traktaten at kræve af udenlandske boghandlere generelt at overholde faste priser ved reimport til Danmark, herunder også at kræve forhåndsaccept heraf som betingelse for at opnå leverancer.
8. I medfør af konkurrencelovens § 16, stk. 1, påbydes det DBK og NBC at ændre deres forhandlingsbetingelser således, at udenlandske boghandlere ikke ved forhåndsaccept eller på anden måde pålægges generelt at overholde faste priser ved reimport af bøger til Danmark.

9. Det tilkendegives samtidig over for bogbranchen, at det er tilladt at håndhæve eventuelle faste bogpriser over for udenlandske boghandlere, såfremt bogbranchen på baggrund af objektive omstændigheder kan bevise, at der foreligger *omgåelse* af de faste bogpriser.

10. Omgåelse i denne betydning skal forstås, som det blev defineret af EU Kommissionen i det i marts 2002 indgåede forlig i Sammelrevers-sagen. Omgåelse i ovennævnte betydning finder således kun sted, hvis

- en boghandler, der er bundet af Samhandelsreglerne, indgår aftaler i detaileddet med en boghandler, der ikke er bundet af Samhandelsreglerne, med henblik på på grundlag af en fælles plan at sælge bøger og andre tryksager til endelige forbrugere i Danmark til priser, der er lavere end de faste priser. Ved aftaler i denne betydning forstås især det forhold, at boghandlere, der er bundet af Samhandelsreglerne, på grundlag af en fælles plan stiller internetadgang eller andre kommunikationsmedier til rådighed for boghandlere, der ikke er bundet af Samhandelsreglerne.
- en boghandler, der er bundet af Samhandelsreglerne, eksporterer bøger og andre tryksager til andre EU medlemsstater udelukkende med henblik på videresalg til de endelige forbrugere i Danmark, enten selvstændigt eller ved hjælp af en tilknyttet virksomhed eller tredjepart, der ikke er bundet af Samhandelsreglerne.
- en boghandler, der er bundet af Samhandelsreglerne, eller en virksomhed, der enten er kontrolleret af eller tilknyttet denne boghandler, eller som bevidst samarbejder med ham, erhverver eller får kontrol over en virksomhed i en anden EU medlemsstat med det formål at omgå detailprisbindingen i Samhandelsreglerne.

11. Endvidere vil Konkurrencestyrelsen anse det for omgåelse i ovennævnte forstand, hvis en udenlandsk boghandler reeksporterer fastprisbøger *en gros* til Danmark, hvor de pågældende bøger efterfølgende sælges til frie priser.

## Sagsfremstilling

### Baggrund

12. Medlemslandene i EU har forskellige regler for prisfastsættelsen på bøger. Nogle lande, herunder Danmark, har faste priser på bøger (enten aftalebaseret eller lovbasert), mens andre lande har frie priser. Denne situation indebærer visse problemer i samhandelen mellem lande med faste priser og lande med frie priser.

13. Det er således et spørgsmål, hvorvidt fx den danske bogbranche lovligt kan sikre sig imod, at boghandlere i andre lande sælger danske bøger til forbrugere i Danmark uden at overholde de faste priser i Danmark. De danske forlag kan ved salg til en boghandler i fx Sverige, der har frie priser, ikke blande sig i den svenske boghandlers priser ved salg i Sverige (herunder også ved salg til derboende danskere eller danskere på besøg i Sverige), men vil evt. søge at hindre reimport til Danmark, såfremt bøgerne ved reimporten ikke overholder den faste pris i Danmark. Denne sag omhandler lovligheden af at kræve af udenlandske boghandlere generelt at overholde faste priser ved reimport til Danmark, fx ved at afkræve forhåndsaccepter heraf af udenlandske forhandlere som betingelse for at opnå leverancer.

## **Aftalen**

14. Styrelsen har erfaret, at to af de største distributører af bøger i Danmark, DBK-bogdistribution (DBK) og Nordisk Bog Center (NBC), kræver, at udenlandske boghandler underskriver en forhåndsaccept vedrørende faste priser, førend DBK og NBC indvilger i at levere bøger til de udenlandske boghandlere.

15. Heri kræves det, at når et forlag har sat en fast pris på en udgivelse, skal den udenlandske boghandler overholde den faste pris ved salg (re-eksport) til Danmark (derimod ikke ved salg uden for Danmark).

16. Styrelsen har udbedt sig en kopi af de krævede forhåndsaccepter fra hhv. DBK og NBC.

17. Såfremt en udenlandsk boghandler undlader at underskrive forhåndsaccepten, afslår DBK og NBC at levere til boghandleren. DBK har således afslået at levere til en boghandler i Malmö, fordi denne nægtede at underskrive forhåndsaccepten.

18. DBK og NBC oplyser, at forhåndsaccepten kræves i henhold til bogbranchens gældende "Samhandelsregler". DBK og NBC opkræver således forhåndsaccepten på vegne af de danske forlag omfattet af Samhandelsreglerne, som hhv. DBK og NBC ekspederer bøger for.

## **Bogbranchens Samhandelsregler**

19. Samhandelsreglerne er en brancheaftale, der er indgået mellem Den Danske Forlæggerforening og Den Danske Boghandlerforening. Samhandelsreglerne varetages af Forlæggerforeningens og Boghandlerforeningens fællesorgan, Bogbranchens Fællesråd.

20. Samhandelsreglerne omfatter alle medlemmer af Den Danske Forlæggerforening og Den Danske Boghandlerforening, med mindre disse udtrykkeligt har fravalgt at være omfattet af Samhandelsreglerne. Samhandelsreglerne omfatter endvidere forlag og boghandlere, der har indgået overenskomst med Bogbranchens Fællesråd om handel med bøger på de i Samhandelsreglernes fastsatte betingelser.

21. Samhandelsreglerne omhandler regler omkring gensidig leverings- og forhandlingspligt, prisfastsættelse, rabatter, udgivelsesdato, levering, returret, betaling, mv. mellem de omfattede forlag og boghandlere.

22. Særligt indebærer Samhandelsreglerne en fastprisbestemmelse, der giver forlagene ret til at sætte faste priser på deres egne nyudgivelser, som boghandlerne er forpligtet til at overholde i udgivelsesåret samt det efterfølgende kalenderår.<sup>1</sup> Efter fastprisperiodens udløb er priserne alene vejledende.

23. Såfremt en boghandler ikke overholder de faste priser i fastprisperioden, giver Samhandelsreglerne forlagene ret til at indstille leverancer til den pågældende boghandler.<sup>2</sup>

24. Samhandelsreglerne i deres nuværende form, herunder også fastprisbestemmelsen og forlagenes ret til at afstå fra at levere til boghandlere, der ikke overholder de faste priser, blev godkendt af Konkurrencerådet i april 2000. Godkendelsen af fastprisbestemmelsen var en videreførelse af en

tidligere givet dispensation fra konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler fra 1990 begrundet i særlige kulturpolitiske hensyn, herunder bogens status som et "særligt kulturelt gode".

### **Samhandelsreglernes bestemmelse omkring levering til udenlandske boghandlere**

25. I henhold til samhandelsreglerne er de deltagende forlag endvidere forpligtet til ved levering til andre end boghandlere omfattet af samhandelsreglerne "*ved skriftlig forhåndsaccept at sikre, at reglerne om den faste pris □ ubetinget overholdes*".<sup>3</sup>

26. I Konkurrencerådets afgørelse i april 2000 vedrørende samhandelsreglerne præciseres, at fastprisdispensationen ikke gælder eksport. I sagsfremstillingen til rådets afgørelse uddybes dette (pkt. 81): "Endvidere bør det præciseres, at godkendelsen heller ikke omfatter bøger, der eksporteres til andre lande, idet det ville være i strid med EU-praksis, med mindre branchen i konkrete tilfælde kan dokumentere, at bøgerne eksporteres og følgende reimporteres udelukkende med det formål at omgå de faste bogpriser på det danske marked". Denne formulering er skrevet af efter EU-praksis på området, se punkt 49 nedenfor.

27. Alligevel synes branchen at fortolke samhandelsreglerne således, at de faste priser gælder al reimport af bøger, og at der derfor ved eksport af bøger kan stilles krav om overholdelse af faste priser, såfremt bøgerne genindføres til Danmark.<sup>4</sup>

28. DBK og NBC varetager denne forpligtelse på vegne af de danske forlag ved forud for levering at afkræve en forhåndsaccept af de udenlandske boghandlere om at ville overholde de faste priser, hvis bøger reimporteres til Danmark.

29. I forhåndsaccepten oplyses også, at hvis den udenlandske boghandler ikke overholder aftalen, forbeholder hhv. DBK og NBC sig ret til at nægte at levere til den pågældende boghandler.

30. Konkurrencerådet skal tage stilling til om ovenstående er i overensstemmelse med artikel 81.

31. Det bemærkes, at branchen ikke kræver, at fx en svensk boghandler overholder faste priser ved salg til danskere (eller svenskere), der bor i Sverige, eller ved salg til danskere på indkøbstur i Sverige. Kravet gælder kun ved reimport til Danmark. Til gengæld gælder kravet al reimport, uanset om der foreligger omgåelsesformål eller ej. Det gælder fx også i tilfælde, hvor forbrugere i Danmark bestiller bøger i Sverige over telefon eller internet.

32. I 2002 forsøgte Hamrelius Bokhandel i Malmö at bestille danske bøger fra DBK-bogdistribution. DBK forlangte imidlertid forhåndsaccept af, at Hamrelius ville overholde de faste priser ved salg til Danmark. Hamrelius solgte især danske bøger til svenskere, men desuden til danskere, der bor i Sverige eller er på besøg i landet.

33. Selv om Hamrelius ikke havde planer om at reeksportere de danske bøger til Danmark, nægtede han af principielle grunde at skrive under. Leverancer fra DBK kom derfor ikke i stand.

## Parterne

34. *Bogbranchens Fællesråd* er et fællesorgan for bogbranchens brancheforeninger, hhv. Den Danske Forlæggerforening og Den Danske Boghandlerforening, der organiserer en væsentlig del af branchens aktører.

35. *DBK-bogdistribution* (DBK) driver virksomhed inden for forlagsekspedition og distributionsservice. DBK distribuerer bøger og tilknyttede serviceydelser for 850 danske bogforlag, 450 boghandlere, bogklubkunder og en mængde forbrugere. DBK omsætter for over 600 mio. kr. årligt med en ekspedition af knap 12 millioner bøger.

36. *Nordisk Bog Center* (NBC) driver virksomhed inden for distributions- og serviceopgaver. NBC's primære kunder er boghandlere og andre forhandlere af bøger, samt i nogen grad offentlige kunder, bogklubkunder, skoler og private. NBC varetager distributionen for 147 (142 danske) forlag og distribuerer på årsbasis ca. 8 mio. bøger.<sup>5</sup>

37. Både DBK og NBC fungerer alene som servicevirksomheder over for forlagene. De opbevarer, behandler, fakturerer, pakker, sender og opkræver betaling for bøgerne på vegne af forlagene, men overtager f.eks. på intet tidspunkt ejerskab over bøgerne.

38. DBK og NBC vurderes tilsammen at varetage distributionen af 2/3 af de danske forlags samlede omsætning (for ca. 800 forlag). Udover DBK og NBC eksisterer et antal mindre distributører, ligesom visse forlag udenfor samhandelsreglerne selv står for distributionen.

## Det relevante marked

39. Fastprisbestemmelsen i Samhandelsreglerne omfatter alle nyudgivne bøger fra danske forlag.

40. Ved bøger forstås bøger registreret i Dansk Bogfortegnelse. Det betyder, at alle forlags bogudgivelser i Danmark er omfattet af reglerne – også udgivelser på andre sprog end dansk. I praksis er næsten alle udgivelser fra forlag i Danmark dog på dansk. Derimod gælder reglerne ikke for importerede bøger, uanset om disse er dansksprogede eller udenlandske.

41. Det relevante produktmarked omfatter således salg af nyudgivelser fra danske forlag.

42. Det relevante geografiske marked vil ud fra en efterspørgselsbetragtning være Danmark med tilføjelse af grænseregioner i Sydsverige og Nordtyskland, idet der er et vist kundeunderlag til dansksprogede bøger i disse områder.

43. Hertil fremfører parterne, at de nævnte grænseregioner ikke kan gøres til en del af det relevante geografiske marked ud fra "sædvanlige konkurrenceretlige principper", idet afsætningen af bøger til områderne er af minimalt omfang. Som eksempel nævnes, at DBK's og NBC's eksport af bøger til Sverige udgør [ ] kr. tilsammen, svarende til [ ] af deres samlede omsætning.

44. Parternes argument kan ikke lægges til grund. Det geografiske marked afgrænses i praksis ved et teoretisk eksperiment af, hvorvidt parternes kunder vil skifte til leverandører andre steder som følge af et skift i de relative priser. Det afgørende spørgsmål i denne sag er således, om forbrugere i Danmark vil begynde at handle hos boghandlere i grænseregionerne, såfremt priserne hos danske boghandlere stiger. Baseret på erfaringer på andre områder, fx alkohol og tobak i Tyskland samt sportsudstyr og elektronik i Sverige, hvor der observeres betydelig grænseoverskridende handel som følge af relative prisforskelle mellem grænseregioner og Danmark, er det styrelsens vurdering, at sådan handel vil finde sted.

45. Det relevante marked består således af salg af nyudgivelser af bøger fra danske forlag til forbrugere i Danmark samt grænseregioner i Sydsverige og Nordtyskland.

## **Høring**

46. Styrelsen har indledende henvendt sig til DBK og NBC for at høre deres kommentarer til styrelsens holdning om, at grænseoverskridende bogsalg principielt bør ske til frie priser. DBK og NBC har henvist sagen til Bogbranchens Fællesråd, der har indsendt svar af 25. april 2003.

47. Endvidere foretog styrelsen formel partshøring i medfør af konkurrencelovens § 15 a. Fællesrådets høringssvar er modtaget den 13. august 2003. Fællesrådets svar gennemgås nedenfor.

## **Underretning af Kommissionen**

48. Konkurrencestyrelsen har underrettet EU-Kommissionens Generaldirektorat for Konkurrence om udkastet til afgørelse. Kommissionen havde ingen bemærkninger til, at Konkurrencerådet vil træffe beslutning i sagen efter art. 81, stk. 1.

## **Praksis i anvendelse af artikel 81 på bogområdet**

Leclerc dommene (1985 og 1988)

49. Grundlæggende EU-retspraksis på bogområdet er Domstolens Leclerc afgørelse fra 1985. Dommen fastslår, at national lovgivning om faste bogpriser vil være i strid med traktatens artikel 30 om frie varebevægelser, hvis de faste priser også gælder ved reimport af bøger. Faste priser må kun pålægges reimporterede bøger, hvis det

... på grundlag af objektive kriterier kan godtgøres, at bøgerne er eksporteret udelukkende med henblik på reimport for derved at omgå en sådan lovgivning.

50. Principielt må nationale fastprissystemer altså ikke håndhæves i samhandelen mellem medlemsstaterne, ikke engang i forbindelse med reimport. Kun hvor der med reimporten er tale om ”omgåelse” af fastprissystemet, kan dette kræves overholdt. Dette princip er siden fastholdt af Kommissionen også ved vurdering af aftalebaserede fastprissystemer i relation til artikel 81. Faste priser ved reimport accepteres *kun* i tilfælde af omgåelseshensigt, hvor det vel at mærke skal kunne godtgøres, at det er det eneste motiv for reimporten, jf. Leclerc-dommen.

51. I den efterfølgende Leclerc dom fra 1988 godtager domstolen en formulering, ifølge hvilken ”omgåelse” i denne forstand finder sted såfremt en bog, der eksporteres til og reimporteres fra et andet land, ikke introduceres i handelen i det andet land.

#### Kommissionens udtalelse (1998)

52. Den 12. november 1998 udsendte Kommissionen et brev vedrørende nationale fastprissystemer for bøger til medlemslandenes kulturministre. Heri klargør Kommissionen sit syn på spørgsmålet om faste bogpriser og deres samspil med EU-retten, herunder særligt artikel 81 (tidligere artikel 85).

53. I brevet udtaler Kommissionen:

Article 85 [81] □ applies when trade between Member States is significantly affected □

... trade is affected significantly if there is a sizeable volume of trade between two Member States. This will normally be the case in homogenous linguistic areas because there are likely to be significant levels of imports and exports from one Member State to the other.

By contrast, Commission action does not affect purely national contractual systems which have no significant impact on trade between Member States. They are accordingly not at issue.

#### Konkurrencestyrelsens afgørelse vedr. Internetsalg (2000)

54. I december 2000 tog styrelsen stilling til, hvorvidt fastprissystemet gælder for salg til Danmark fra internetboghandlere i andre lande. Styrelsen skulle afgøre, hvorvidt den danske bogbranche, under henvisning til opretholdelsen af fastprissystemet, var berettiget til at afstå fra at levere bøger til en udenlandsk baseret internetboghandler, der reimporterede bøgerne og solgte dem på det danske marked til frie priser.

55. På grund af den mulige indflydelse på samhandelen mellem EU lande, skulle sagen vurderes i henhold til EF-traktatens artikel 81. Styrelsen vurderede ikke, at bogbranchens adfærd var i strid med artikel 81, og henholdt sig i denne vurdering særligt til Kommissionens udtalelse af 12. november 1998 (gengivet ovenfor). Styrelsen fandt, at Danmark udgjorde et ”afgrænset sprogområde”, og vurderede at artikel 81 i henhold til Kommissionens udtalelse følgelig ikke fandt anvendelse.

#### EU Rådets udtalelse (2001)

56. I en resolution af den 12. februar 2001 udtalte EU Rådet sig om anvendelsen af nationale ordninger med faste bogpriser. Rådet:

... henviser til Kommissionens afgørelser og den stillingtagen på området, navnlig skrivelsen af 12. november 1998 □

57. Endvidere opfordrer Rådet Kommissionen til ved behandling af de nationale aftaler om faste bogpriser at være særlig opmærksom på:

□ den stigende risiko for omgåelse af reglerne □ i det omfang samhandelen mellem medlemsstaterne berøres heraf.

Sammelrevers-sagen (2002)

58. I juni 2000 tog Kommissionen stilling til, hvorvidt det tyske fastprissystem, der bestod af de såkaldte *Sammelrevers* aftaler, faldt under artikel 81.

59. I sit udkast til afgørelse fandt Kommissionen, at faste priser begrænser konkurrencen, men at disse aftaler ikke påvirker samhandelen mærkbart, såfremt der alene er tale om omgåelse af fastprissystemet:

8. Tyske forlagsprodukter, der genindføres i Tyskland fra et EU-land, er principielt ikke omfattet af prisbindingen. Sammelrevers finder kun anvendelse, hvis det af de objektive omstændigheder fremgår, at forlagsprodukterne udelukkende blev eksporteret med henblik på at blive reimporteret for at omgå prisbindingen i Sammelreverssystemet.

...

#### IV. PÅVIRKNING AF HANDELEN MELLEM MEDLEMSSTATER

13. Da der er tale om en prisbinding, som inden for EU kun regulerer tyske boghandlernes salg af bøger fra tyske forlag til endelige forbrugere i Tyskland, og da genindførte tyske forlagsprodukter principielt skal sælges til frie priser, og de faste priser kun skal overholdes, når bøgerne udelukkende eksporteres og reimporteres for at omgå prisbindingen, må det antages, at prisbindingen ikke mærkbart påvirker handelen mellem medlemsstater og dermed ikke falder ind under EF-traktatens artikel 81, stk. 1.

60. Efterfølgende modtog Kommissionen klager fra to internetboghandlere lokaliseret i hhv. Østrig og Belgien, der begge var blevet nægtet leverancer af bøger fra tyske boghandlere efter at have solgt bøger over internettet til forbrugere i Tyskland til frie priser. Kommissionen indledte undersøgelser og fandt, at tyske forlag og boghandlere fortolkede enhver re-import af bøger fra udlandet som en "omgåelse" af Sammelrevers. Kommissionen vurderede, at denne fortolkning var i strid med den tidligere godkendelse af Sammelrevers, og indledte derfor i juli 2001 en konkurrencesag mod de berørte tyske forlag og boghandlere.<sup>6</sup>

61. I marts 2002 endte sagen med et forlig.<sup>7</sup> Dette må formodes at indeholde en fortolkning, som Kommissionen finder acceptabel, af hvad, der betragtes som "omgåelse" af fastprissystemet. Af den tyske bogbranches tilsagn fremgår det blandt andet, at:



Sammelrevers gælder ikke for grænseoverskridende aktiviteter, især grænseoverskridende salg af bøger og andre tryksager til de endelige forbrugere i Tyskland □ Den gælder heller ikke for grænseoverskridende aktiviteter som nævnt ovenfor via Internettet.

Som undtagelsen □ gælder Sammelrevers kun for grænseoverskridende salg af bøger og andre tryksager til tyske endelige forbrugere, hvis det på grundlag af objektive omstændigheder påvises, at en boghandler, der er bundet af Sammelrevers, omgår de faste detailpriser.

Omgåelse i denne betydning finder kun sted, hvis

en boghandler, der er bundet af Sammelrevers, indgår aftaler i detailledet med en boghandler, der ikke er bundet af Sammelrevers, med henblik på på grundlag af en fælles plan at sælge bøger og andre tryksager til endelige forbrugere i Tyskland til priser, der er lavere end de faste priser. Ved aftaler i denne betydning forstås især det forhold, at boghandlere, der er bundet af Sammelrevers, på grundlag af en fælles plan stiller internetadgang eller andre kommunikationsmedier til rådighed for boghandlere, der ikke er bundet af Sammelrevers.

en boghandler, der er bundet af Sammelrevers, eksporterer bøger og andre tryksager til andre medlemsstater udelukkende med henblik på videresalg til de endelige forbrugere i Tyskland enten selvstændigt eller ved hjælp af en tilknyttet virksomhed eller tredjepart, der ikke er bundet af Sammelrevers.

en boghandler, der er bundet af Sammelrevers, eller en virksomhed, der enten er kontrolleret af eller tilknyttet denne boghandler, eller som bevidst samarbejder med ham, erhverver eller får kontrol over en virksomhed i en anden medlemsstat med det formål at omgå detailprisbindingen ifølge Sammelrevers.

Bevisbyrden for, at der foreligger objektive omstændigheder, der beviser, at der er tale om omgåelse af detailprisbindingen som omhandlet i afsnit 2 og 3, ligger hos den part, der påberåber sig undtagelsen.

62. Sammelrevers sagen viser, at Kommissionen finder artikel 81 overtrådt, når branchen håndhæver faste priser over for reimport af bøger, og der ikke er ført bevis for omgåelse i den snævre forstand, som fremgår af sagen. Der opstilles en eksklusivliste med betingelser for, at branchen undtagelsesvis kan bremse salget på tværs af grænserne. Det meddeles endvidere, at kategorierne på denne liste skal fortolkes restriktivt, og at bevisbyrden for omgåelse påhviler bogbranchen.

## **Parternes argumentation**

63. Styrelsen har henvendt sig til DBK og NBC for at høre deres kommentarer til styrelsens holdning om, at grænseoverskridende salg principielt bør ske til frie priser. Endvidere har styrelsen sendt første udkast til afgørelse i sagen til høring hos parterne. DBK og NBC har henvist sagen til Bogbranchens Fællesråd, der har indsendt svar af 25. april og 13. august 2003. Ifølge Fællesrådet er der tre overordnede grunde til, at artikel 81 ikke finder anvendelse i denne sag.

64. Fællesrådet mener, at artikel 81 ikke finder anvendelse på den danske situation, fordi der ved reimport til Danmark altid vil være tale om ”omgåelse” af det danske fastprissystem. Fællesrådet støtter sig til den anden Leclerc fra 1988, hvori domstolen godtager en formulering af den franske boglov, der definerer omgåelse som fx situationer i hvilke en bog, der eksporteres til og reimporteres fra et andet land, ikke introduceres i handelen i det andet land.

65. På baggrund heraf gør Fællesrådet gældende, at omgåelsesproblematikken alene relaterer sig til tilfælde, hvor en bog udover hjemmemarkedet også har et marked i andre medlemsstater. Dette vil typisk være tilfældet, hvor der er tale om ”homogene sprogområder” som fx Frankrig/Belgien/Luxembourg og Tyskland/Østrig. Kun i disse tilfælde vil det give mening at spørge om reimport udgør omgåelse af fastprissystemer eller ej.

66. Derimod vil det for sprogligt afgrænsede områder, som fx Danmark, altid være tilfældet, at reimport udgør omgåelse af fastprissystemet. Det argumenteres, at eftersom danske bøger ikke bringes i handel uden for Danmark, udgør *al* reimport til Danmark omgåelse af det danske fastprissystem og nyder ikke beskyttelse under artikel 81.

67. Fællesrådet finder her støtte i Kommissionens udtalelse af 12. november 1998. Fællesrådet mener, at denne er udtryk for Kommissionens gældende holdning omkring anvendelse af artikel 81 på bogområdet. Fællesrådet hæfter sig også ved, at Konkurrencestyrelsens afgørelse fra 2000 ligeledes tager udgangspunkt i Kommissionens 1998-udtalelse.

68. Fællesrådet argumenterer for, at Kommissionens udtalelse fortsat er gældende ret med henvisning til en Rådsresolution fra februar 2001, der bl.a. henviser til Kommissionens 1998-udtalelse og opfordrer Kommissionen til at være opmærksom på den ”stigende risiko for omgåelse”. Fællesrådet afviser derimod, at Kommissionens efterfølgende stillingtagen i Sammelrevers-sagen fra 2002 skulle have nogen betydning for den danske situation. Fællesrådet mener, at Sammelrevers-sagen omhandler en ganske anden situation, idet der her var tale om et ”homogent sprogområde” med den dertil knyttede ”sizeable volume of trade in books between two Member States”.

69. Fællesrådets principale anbringende er, at den danske sag ikke opfylder kriteriet om mærkbarhed. Fællesrådet henviser herunder til Kommissionens udtalelse af 12. november 1998 gengivet ovenfor. Ifølge Fællesrådets udlægning af Kommissionens udtalelse er der tale om en ”præcis modstilling” af tilfælde, hvor der foreligger ”a sizeable volume of trade” over for de tilfælde, hvor der er ”no significant impact on trade”. Fællesrådet forstår herfra, at hvis der ikke foreligger ”a sizeable volume of trade”, så finder artikel 81 ikke anvendelse.

70. Fællesrådet anfører, at eksporten af danske bøger i 2002 var på 33 mio. kr., svarende til 1,5% af forlagernes samlede danske bogsalg på 2.020 mio. kr., hvilket ikke kan svare til ”a sizeable volume of trade”. Med henvisning hertil gør Fællesrådet gældende, at der ikke er nogen mærkbar påvirkning af samhandelen, når det danske fastprissystem anvendes på *al* reimport, og at artikel 81 derfor ikke finder anvendelse. Fællesrådet finder her støtte i Konkurrencestyrelsens afgørelse fra december 2000, der desuden betragter faste priser for reimport af bøger til Danmark som accessorisk til fastprisdispensationen, hvorfor konkurrencelovens § 6 ikke finder anvendelse.

71. Endelige mener Fællesrådet, at en åbning for reimport af danske bøger til Danmark vil have ”vidtrækkende kulturelle skadevirkninger, idet de vil underminere grundlaget for den danske

fastprisordning". Fællesrådet henviser her til Kommissionens udtalelse fra 1998, hvor det udtales at "cultural aspects have to be taken into account in Commission decisions on fixed book pricing where these systems affect trade between Member States".

## Vurdering

### Kommentarer til Fællesrådets svar

72. Grundlæggende retspraksis på området er Leclerc dommen fra 1985. Ifølge denne kan et nationalt fastprissystem kun udstrækkes til også at gælde reimport af bøger, hvis det godtgøres, at reimporten udelukkende sker for at "omgå" fastprissystemet. Ellers foreligger der påvirkning af samhandelen. Dommen præciser dog ikke, hvad der menes med "omgåelse".

73. Fællesrådet har gjort gældende, at enhver reimport af bøger til Danmark udgør omgåelse af det danske fastprissystem. Derfor mener Fællesrådet, at DBK og NBC er berettigede i at nægte at levere til udenlandske boghandlere, der ikke forpligter sig til at overholde faste priser ved enhver reimport til Danmark.

74. Fællesrådets udlægning af "omgåelse" stemmer ikke overens med praksis på området og må afvises.

75. Leclerc dommen fra 1988 viser fx, at domstolen finder, at der er tale om omgåelse, hvis bøger, der eksporteres til og derpå reimporteres fra et andet land, ikke har været i handelen i det andet land. Allerede heraf fremgår det, at der ikke er tale om omgåelse ved *al* reimport. Kun hvor de reimporterede bøger ikke har været i handelen i det andet land finder domstolen, at der foreligger omgåelse. Efter dette vil DBK og NBC derfor ikke være berettiget til at kræve forhåndsaccepter af udenlandske forhandlere, der forpligter forhandlerne til at overholde faste priser ved *enhver* reimport til Danmark. Fx vil boghandlere i grænseområder i Sydsverige og Nordtyskland, der sælger danske bøger i grænseområderne i udlandet, i henhold til denne afgørelse samtidig kunne reimportere bøgerne til Danmark, uden at der er tale om omgåelse.

76. Den senere Sammelrevers-sag fra 2002 uddyber Kommissionens praksis i anvendelse af artikel 81 på bogområdet, især vedrørende begrebet omgåelse. Kommissionen finder artikel 81 overtrådt, når bogbranchen håndhæver faste priser over for reimport af bøger i tilfælde, hvor der ikke er ført bevis for omgåelse i den forstand, som fremgår af Sammelrevers-sagen. Omgåelse skal altså fortolkes snævert. Omgåelse finder *kun* sted i de tilfælde, som fremgår af sagen og ikke ved enhver reimport. Igen må Fællesrådets forsvar af, at enhver reimport udgør omgåelse af det danske fastprissystem, derfor afvises. Bogbranchen er ikke berettiget i at kræve faste priser overholdt ved *enhver* reimport.

77. Fællesrådets argumenterer, at Sammelrevers-sagen drejede sig om en ganske anderledes situation end den danske og derfor ikke har betydning for nærværende sag. Fællesrådet påpeger, at Østrig og Tyskland udgør et homogent sprogområde, og at sagen derfor ikke kan sidestilles med den danske, idet Danmark udgør et afgrænset sprogområde. Fællesrådet henviser her til Konkurrencestyrelsens skrivelse fra december 2000, hvori styrelsen med baggrund i

Kommissionens 1998-udtalelse vurderer, at Danmark udgør et afgrænset sprogområde, og at reimport hertil udgør omgåelse.

78. Fællesrådets argumentation kan ikke lægges til grund. Kommissionen nævner i sin udtalelse fra 1998, at artikel 81 kan finde anvendelse, når handelen mellem medlemslande påvirkes mærkbart, og at dette normalt vil være tilfældet ved homogene sprogområder. Kommissionen udelukker dog ikke hermed, at artikel 81 også kan anvendes i situationer, hvor der ikke er tale om homogene sprogområder, hvis der her er tale om en mærkbar påvirkning af samhandelen (spørgsmålet om mærkbarhed behandles nedenfor). I øvrigt kunne det diskuteres, hvad der menes med "homogene sprogområder" i forholdet mellem dansk og svensk og under hensyn til det stigende antal dansksprogede, der fx bor i Sydsverige, samt hvornår der er tale om "a sizeable volume of trade".

79. Særligt bemærkes det, at Kommissionen på intet tidspunkt i Kommissionens egen anvendelse af artikel 81 i Sammelrevers-sagen, hverken i begrundelserne eller i det af branchen afgivne tilsagn, henviser til "homogene sprogområder" eller noget tilsvarende. Sagen blev blandt andet taget op på baggrund af en klage fra et belgisk forlag, og Belgien betragtes antageligt ikke som tilhørende det tyske sprogområde. Tværtimod fremgår det ganske klart af Sammelrevers-sagen, at vurderingen af omgåelse er uafhængig af, hvilket land bøgerne reimporteres fra. Ifølge Kommissionens vurdering gælder det ens for alle medlemslande – uanset sprogområde – at reimport principielt skal ske til frie priser, med mindre en af de i tilsagnet opstillede betingelser for omgåelse er opfyldt. Tilsvarende må derfor gælde reimport til Danmark fra andre EU-lande, uanset sprogområde.

80. Fællesrådet har ret i, at Konkurrencestyrelsens skrivelse fra december 2000 hviler på en tilsvarende vurdering som Fællesrådets. Det må derfor slås fast, at vurderingen i Konkurrencestyrelsens skrivelse er fra før Kommissionens afgørelse i Sammelrevers-sagen, og at Konkurrencestyrelsens afgørelse derfor ikke længere er udtryk for gældende ret. Udtalelsen i styrelsens skrivelse, om at faste priser for reimport må betragtes som accessorisk til fastprisdensationen, kan derfor ikke længere opretholdes.

81. For så vidt angår Fællesrådets henvisning til Rådsresolutionen fra februar 2001, som Fællesrådet finder yderligere cementerer Kommissionens 1998-udtalelse, så indeholder denne Rådsresolution ikke noget selvstændigt yderligere fortolkningsbidrag. Omtalen i resolutionen af "risikoen for omgåelse" kan fortolkes på flere måder. Kommissionens holdning – året efter – fremgår klart af Sammelrevers-sagen.

82. Fællesrådets principale anbringende er, at den danske sag ikke opfylder kriteriet om mærkbarhed, fordi der mellem Danmark og udlandet ikke foreligger "a sizeable volume of trade" som nævnt i bilaget til Kommissionens udtalelse af 12. november 1998.

83. Fællesrådets udlægning af Kommissionens udtalelse vedrørende mærkbar påvirkning af samhandelen må afvises. Det må ganske vist medgives, at der i et bilag til Kommissionens udtalelse fra 1998, jf. pkt. 49 ovenfor, noget upræcist omtales, at der foreligger en mærkbar påvirkning af samhandelen, *hvis* der er "(□) a sizeable volume of trade in books between two Member States", og at dette normalt vil være tilfældet i homogene sprogområder. Dette må dog blot forstås som en situation, hvor mærkbar samhandelspåvirkning typisk vil forekomme. Kommissionen fortsatte med at fastslå, at Kommissionen *ikke* griber ind, *hvis der ikke foreligger nogen mærkbar samhandelspåvirkning* – hvilket udtrykker fast praksis.

84. Det vil da også være i direkte strid med almindelig EU-praksis at slutte, at der ikke kan være tale om mærkbar påvirkning af samhandelen, blot fordi den aktuelle samhandel er af begrænset størrelse. Det er et helt overordnet formål med EU-konkurrencereglerne, ved siden af målene om konkurrence og effektivitet, at fjerne samhandelshindringer mellem landene, og en alvorlig konkurrencebegrænsning vil netop i sagens natur kunne være baggrunden for, at der aktuelt ikke foreligger samhandel mellem landene.

85. Endvidere udelukker Kommissionen med sin behandling af Sammelrevers-sagen enhver mulig tvivl omkring tolkningen af dens udtalelse fra 1998. I Sammelrevers-sagen vedrørte begrænsningen i samhandelen alene reimport af tysk producerede bøger fra udlandet til Tyskland. (Sagen handlede således ikke om en begrænsning af fx salget af østrigsk producerede bøger til Tyskland, men alene om salget af tysk producerede bøger til Tyskland fra udlandet.) Sådan reimport af tysk producerede bøger forekom ikke, fordi den tyske bogbranche blokerede for den. Selv om der ikke på daværende tidspunkt eksisterede nogen reimport, fandt Kommissionen altså, at der var tale om en mærkbar påvirkning af samhandelen, og den tyske blokade af de udenlandske boghandlere skulle derfor hæves.

86. Fuldstændig analogt til Sammelrevers-sagen omhandler denne sag reimport af dansk producerede bøger til Danmark fra udlandet. På samme måde som i Sammelrevers-sagen er størrelsen af den nuværende reimport mellem Danmark og udlandet ikke afgørende. Konkurrencebegrænsningen ligger netop i, at den danske fastprisaftale forhindrer sådan reimport.

87. Fællesrådet har endeligt gjort gældende, at en åbning for reimport af danske bøger til Danmark vil have "vidtrækkende kulturelle skadevirkninger", der bør vurderes i forbindelse med sagen. For så vidt angår dette punkt henvises til nedenstående vurdering af mulig fritagelse i henhold til artikel 81, stk. 3.

### **Vurdering af aftalen, jf. artikel 81, stk. 1**

88. Der foreligger en aftale omfattet af artikel 81, stk. 1, i form af samhandelsreglerne, den af parterne bag reglerne anlagte fortolkning heraf og praktiseringen heraf gennem DBK og NBC, som varetager salg og håndhævelse af regler på forlagenes vegne.

89. Aftalen indebærer en mærkbar påvirkning af konkurrenceforholdene ved at omfatte prisparameteren og ved at omfatte en meget stor del af forlag og boghandlere i branchen. Når der fastsættes faste priser for de enkelte titler, afskæres forhandlerne fra at søge at forbedre deres position på markedet ved at bruge prisparameteren i markedsføringen og fx herved at videregive effektivitetsfordele til forbrugerne. Sådanne fordele kan meget vel forekomme bl.a. ved internetsalg og postordresalg fra udenlandske forhandlere.

90. Aftalen påvirker mærkbart samhandelen mellem Danmark og udlandet ved i praksis at afskære salg af danske bøger fra udlandet. Uden adgang til at anvende prisparameteren vil udenlandske udbydere næppe være attraktive for danske forbrugere, blandt andet pga. de forsendelsesomkostninger, der må påregnes bøger bestilt fra udenlandske boghandlere.

91. Sammelrevers-sagen viser, at Kommissionen betragter det som en mærkbar konkurrencebegrænsning, hvis reimport hindres generelt. Det er ikke afgørende, om der er tale om overlappende sprogområder, eller om der foregår almindelig samhandel med bøger mellem landene. Reimport af tyske bøger til Tyskland eller af danske bøger til Danmark handler ikke om normal eksport fra nabolandene af dér udgivne bøger, men om at udbuddet af tyske forlags bøger i Tyskland og danske forlags bøger i Danmark afskærmes fra den konkurrence, der kunne finde sted med frie priser.

92. Såfremt aftalen alene rettede sig imod forsøg på omgåelse, jf. definitionen heraf i Sammelrevers-sagen fra 2002, ville styrelsen ikke anse aftalen for at udøve en mærkbar påvirkning af samhandelen.

93. Styrelsen skal i denne forbindelse medgive, at det kan være vanskeligt for branchen at bevise forsøg på omgåelse. Styrelsen finder derfor, at reeksport fra en udenlandsk boghandler en gros til Danmark, hvor de pågældende bøger efterfølgende sælges til frie priser, endvidere må betragtes som omgåelse af det danske fastprissystem. I sådanne tilfælde vil der netop være tale om, at eksporten og den efterfølgende reimport alene sker for at omgå det danske fastprissystem.

94. Imidlertid håndhæver den danske bogbranche faste priser generelt for al reimport. Udenlandske boghandlere afkræves forhåndsaccept af overholdelse af faste priser ved reimport, førend de kan få danske bøger leveret, uanset om der er tale om omgåelse eller ej.

95. Problemet eksemplificeres af den i punkt 32-33 omtalte sag om Hamrelius Bokhandel i Malmö. Hamrelius ønskede at indkøbe danske bøger til almindeligt salg i Sverige. Hverken i henhold til fortolkningen af omgåelse i Leclerc dommene, hvor omgåelse defineres som reimport af bøger, der ikke har været bragt i handelen i udlandet, eller i forhold til den snævrere fortolkning af omgåelse i Sammelrevers-sagen var der her tale om omgåelse. Bøgerne bør derfor kunne reimporteres til Danmark til frie priser. Alligevel blev Hamrelius nægtet levering med mindre han underskrev en forhåndsaccept om overholdelse af faste priser med det resultat, at leverancen ikke kom i stand. Sagen viser håndhævelse af faste priser, selv om der ikke foreligger forsøg på omgåelse, og selv om de danske bøger ønskes indkøbt til almindeligt salg i udlandet.

96. Idet bogbranchens aftale håndhæver faste priser generelt ved enhver reimport, uanset om der er tale om omgåelse eller ej, finder styrelsen, at aftalen er omfattet af artikel 81, stk. 1.

### **Mulig fritagelse, jf. artikel 81, stk. 3**

97. Fritagelse efter artikel 81, stk. 3, kan alene meddeles af Kommissionen. Aftalen er ikke anmeldt til Kommissionen med henblik på fritagelse.

98. Styrelsen vurderer umiddelbart, at aftalen næppe vil kunne fritages efter artikel 81, stk. 3. Branchens begrundelse for anvendelse af faste priser er i det væsentlige relateret til kulturelle aspekter. Som det fremgår af Konkurrencerådets behandling af bogsagen i 2000, er det yderst tvivlsomt, om faste priser i praksis har de gavnlige kulturelle virkninger, der er gjort gældende. For at opfylde artikel 81, stk. 3, skulle fastprissystemet derudover opfylde krav om proportionalitet

(nødvendighed) i forhold den alvorlige konkurrencebegrænsning, som eliminering af prisparameteren er.

## **Konklusion**

99. Det må på baggrund af ovenstående vurdering meddeles Bogbranchens Fællesråd, DBK og NBC, at generelle krav over for udenlandske boghandlere om overholdelse af faste priser ved al reimport er i strid med EF-traktatens artikel 81.

**Bogbranchens Fællesråd har den 21. oktober 2003 indbragt afgørelsen for Konkurrenceankenævnet.**

---

1 Samhandelsreglernes § 11.

2 Samhandelsreglernes § 16, stk. 3.

3 Samhandelsreglernes § 16, stk. 1.

4 Branchen henholder sig tilsyneladende til en fortolkningsmeddelelse fra Bogbranchens Fællesråd, der er bragt i *Bogmarkedet nr. 6/7 1999*.

5 <http://www.nordisk-bog-center.dk/>

6 Pressemeddelelse IP/01/1035 af 19. juli 2001.

7 Pressemeddelelse IP/02/461 af 22. marts 2001.