

# 2000-10-26: Bogbranchens Fællesråd ctr. Konkurrencerådet

## **K E N D E L S E**

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 26. oktober 2000 i sag j.nr. 00-105.860

Bogbranchens Fællesråd  
(advokat Erik Mohr Mersing og advokat Niels Bork)

mod

–

Konkurrencerådet  
(kontorchef Hans Kierkegaard)

### **1. Den påklagede afgørelse**

Ved foreløbigt klageskrift af 10. maj 2000 og endeligt klageskrift af 8. juni 2000 har Bogbranchens Fællesråd indbragt en af Konkurrencerådet den 26. april 2000 truffet afgørelse vedrørende bogbranchens samhandelsregler om faste bogladepriser. Det hedder i denne afgørelse bl.a.:

"Konkurrencerådet har på sit møde i dag behandlet bogbranchens samhandelsregler mv.: Behandlingen omfattede dels godkendelsen til branchen af 30. maj 1990 til at håndhæve faste videresalgspriser for detailsalget af danske bøger i udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår efter bestemmelserne i konkurrencelovens § 27, stk. 2, 2. og 3. pkt., jf. den tidligere konkurrencelovs (lbk. nr. 114 af 10. marts 1993) § 14, stk. 1, og dels Bogbranchens Fællesråds ansøgning om fritagelse efter konkurrencelovens § 8, stk. 1, for de bestemmelser i "Samhandelsregler gældende i forholdet mellem forlæggere og boghandlere" og "Den danske Forlæggerforenings regler vedrørende antagelse af boghandlere", der ikke er omfattet af nævnte godkendelse til at håndhæve faste videresalgspriser.

#### **Rådet traf følgende afgørelse:**

*Det meddeles Bogbranchens Fællesråd, at godkendelsen til at håndhæve faste videresalgspriser for detailsalget af danske bøger i udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår i medfør af konkurrencelovens § 27, stk. 2, 2. og 3. pkt., jf. den tidligere konkurrencelovs § 14, stk. 1, videreføres indtil videre, og at det påtænkes at foretage en ny vurdering af godkendelsen i år 2003.*

*Rådet har herved lagt vægt på, at branchen med en fortsat tilladelse til at håndhæve faste priser får tid og mulighed for at aftale ordninger, der bedre end den nuværende fastprisordning kan medvirke til at sikre lavere bogpriser, stigende bogsalg og incitamentet til effektivitet og dynamik i udviklingen på bogmarkedet. Desuden får branchen i perioden mulighed for at foretage nødvendige*

*tilpasninger i forhold til fx konkurrence med andre medier og – idet forlagenes pligt til at sætte faste priser på alle nye udgivelser ophæves, jf. nedenfor – at drage konkrete erfaringer med priskonkurrence på fx udvalgte titler.*

*Det præciseres, at adgangen til at håndhæve faste videresalgspriser for detailsalget af danske bøger i udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår*

- forudsætter, at fastprisperioden påbegyndes første gang et manuskript udgives og ikke kan fornys eller starte forfra i forbindelse med udgivelse i andet format, udgave, udstyr/indbinding eller ved genoptryk, og at alle videresalgspriser efter fastprisperiodens udløb alene vil være vejledende og*
- kun omfatter salg af udgivelser fra danske forlag til forbrugerne på det danske marked og således ikke gælder for salg af bøger til biblioteker, skoler og andre uddannelsesinstitutioner, bøger importeret fra udenlandske forlag eller bøger eksporteret til andre lande.*

*Det meddeles Bogbranchens Fællesråd, at "Den danske Forlæggerforenings regler vedrørende antagelse af boghandlere" og "Samhandelsregler gældende i forholdet mellem forlæggere og boghandlere", bortset fra forlagets tilladelse til at håndhæve faste videresalgspriser, er omfattet af forbudet i konkurrencelovens § 6, stk. 1, og at der ikke kan gives en fritagelse efter lovens § 8, stk. 1.*

*Der er herved lagt vægt på, at en kollektiv ordning med bl.a. gensidig eksklusivitet ikke indebærer fordele for en effektiv distribution af bøger og udelukker konkurrencen for en væsentlig del af markedet.*

*Bogbranchens Fællesråd påbydes, jf. kl. § 6, stk. 4, jf. § 16, stk. 1, nr. 1 og § 27, stk. 4, 1. pkt., at ophæve samhandelsreglerne og antagelsesreglerne senest den 31. december 2000.*

*Denne frist for efterkommelse af påbudet gives af hensyn til de igangværende forhandlinger i branchen om en vidtgående revision af reglerne og m.h.p. at undgå administrative problemer ved overgang til nye regler midt i kalenderåret.*

*Der henvises i øvrigt til vedlagte notat om rådets afgørelse."*

*Af det i afgørelsesskrivelsen nævnte notat fremgår bl.a.:*

*"Sagsfremstilling*

*Godkendelsen til at håndhæve faste bogpriser*

- 12. Konkurrencerådet godkendte i 1990, "at branchen håndhæver faste videresalgspriser for detailsalget af danske bøger i udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår."*
- 13. Godkendelsen omfatter kun en adgang til at håndhæve faste bogpriser i detailsalget og en afgrænsning af den periode, hvor de faste priser må håndhæves. Alle øvrige bestemmelser om bogbranchens konkrete indretning af den nuværende fastprisordning er ikke omfattet af*

godkendelsen og falder derfor ind under det, der skal bedømmes mhp. fritagelse efter kl. § 8, stk. 1, jf. nedenfor.

14. I henhold til kl. § 27, stk. 2, 2. og 3. pkt., bevarer fastprisgodkendelsen sin gyldighed, indtil Konkurrencerådet måtte træffe afgørelse om at tilbagekalde godkendelsen. Afgørelsen herom skal træffes efter reglerne i den tidligere kl. § 14, stk. 1, jf. lbk. nr. 114 af 10. marts 1993. Det indebærer, at rådet skal tage stilling til, om de vægtige grunde, der lå til grund for godkendelsen i 1990, fortsat er tilstede.

...

#### Samhandelsreglerne

...

#### Kollektive bestemmelser

21. Den konkrete udformning af fastprisordningen (§§ 15-17 og 20) er udtryk for den måde, bogbranchen p.t. har valgt at udnytte tilladelsen til at håndhæve "faste videresalgspriser for detailsalget af danske bøger i udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår". Det sker i form af en ordning med følgende bestemmelser:

...

- Hver gang et manuskript trykkes i et nyt oplag<sup>4</sup> eller i en ny udgave/andet udstyr, betragtes dette som en nyudgivelse, hvor fastprisperioden starter forfra.

Note 4. Denne "fortolkning" fremgår ikke af samhandelsreglerne, men i stedet af Boghandlerrådets brev af 18. september 1989 til Monopoltilsynet.

...

#### Vurdering

...

52. Vurderingen efter den tidligere kl. § 14, stk. 1, indebærer, at rådet kan lægge vægt på bredere hensyn – dvs. de ikke præcist definerede "vægtige grunde" – end i en vurdering efter den nuværende konkurrencelov, hvor betingelserne for fritagelse er udtrykkeligt defineret i kl. § 8, stk. 1, nr. 1-4. Det betyder fx, at kulturpolitiske hensyn kan begrunde en godkendelse efter den tidligere kl. § 14, stk. 1, men kun indgå som kvalitative elementer i en vurdering efter kl. § 8, stk. 1, nr. 1-4.

#### Begrundelserne for godkendelsen i 1990

53. Bogbranchens godkendelse til at håndhæve faste videresalgspriser for bøger fra 1990 var først og fremmest begrundet i varetagelsen af kulturpolitiske hensyn.

54. Disse hensyn blev på daværende tidspunkt af bogbranchen sammenfattet til at omhandle

- Beskyttelse af bogen overfor nye medier

- Beskyttelse af den danske bog i forbindelse med internationaliseringen af kulturliv og underholdningsindustri
- Beskyttelse af den kvalitetsprægede litteratur
- Beskyttelse af righoldigt titeludbud af alle kategorier
- Beskyttelse af lokalsamfundene gennem et tæt boghandlernet

...

### *Ændringer siden 1990*

56. Bogbranchen har ikke peget på ændringer i kulturmålsætningerne siden 1990, men i efteråret 1999 anførte Kulturministeriet<sup>11</sup> i forbindelse med styrelsens debatoplæg, at de kulturpolitiske målsætninger, der ønskes varetaget i forbindelse med handlen med bøger i Danmark, er:

- En udstrakt omsætning af bøger.
- Bredt titeludbud omfattende kvalitetslitteratur og eksperimenterende udgivelser mv.
- Forbrugerne skal have den bedst mulige fysiske/geografiske adgang til at købe bøger.

Note 11 Disse kulturpolitiske målsætninger var refereret i Konkurrencestyrelsens debatoplæg om bogbranchens erhvervsvilkår og blev ikke anfægtet i den efterfølgende debat.

57. Disse målsætninger blev debatteret nærmere på en høring i Folketinget i februar 2000. Kulturmålsætningerne er ikke de samme som i 1990. Især bemærkes, at en udstrakt bogomsætning nu er blandt de kulturpolitiske mål, mens boghandlernes eneret til at handle med bøger over frisalgsgrænsen ikke indgår i de kulturpolitiske målsætninger.

58. Hertil kommer, at der i de senere år har kunnet ses en række udviklingstendenser på bogmarkedet i Danmark. Bogpriserne er siden 1980 steget 36 pct. mere end forbrugerprisindekset samtidig med, at fremstillingsomkostningerne pr. bog i samme periode er faldet med næsten 40 pct. Siden 1985 er salget af bøger til forbrugerne faldet med 30 pct. målt i antal bind. I gennemsnit købte hver dansker 5 bøger i 1985 mod kun 3,5 bøger i 1998. Udgifterne til bogkøb har udgjort en nogenlunde konstant andel af danskernes samlede forbrug, men forbrugerne har altså fået stadig færre bøger for pengene. Siden 1985 er der blevet 38 pct. flere titler at vælge imellem, mens den gennemsnitlige oplagsstørrelse er blevet halveret. Forlagene har altså benyttet de lavere produktionsomkostninger til at producere flere titler i mindre oplag – og altså ikke til lavere priser og større salg.

59 Der har gennem de senere år været klare tendenser til stigende koncentration i såvel forlags- som boghandlerleddet. I forlagsbranchen er det sket ved sammenlægninger og samarbejder mellem danske forlag og ved ekspansioner ind i andre dele af videns- og underholdningsbranchen. Udenlandske forlag har købt sig ind i den danske forlagsbranche. Antallet af boghandler har i en lang årrække været faldende, og der er i dag 12 pct. færre boghandlere end for 15 år siden. De tilbageværende boghandler er i stigende grad blevet organiseret i frivillige kædesamarbejder og kapitalkæder. Gennem de senere år er der sket en fortsat stigende globalisering, hvor konkurrerende medier til bogen, især tv og internet, har fået stigende udbredelse. Denne udvikling har ført til, at bøgerne er blevet presset i konkurrencen med andre medier. Desuden betyder de teknologiske udviklinger, at handlen med bøger kan foregå på nye måder, hvor internetboghandlere og nye teknologier som fx print-on-demand og e-bøger ventes at få voksende betydning.

60. Sammenfattende indebærer de nævnte ændringer i kulturpolitiske målsætninger og udviklingen på det danske bogmarked, at 1990-godkendelsen i henhold til lovens § 27, stk. 2, nr. 2 og 3, jf. den tidligere konkurrencelovs § 14, stk. 1, bør tages op til fornyet konkurrenceretlig vurdering.

...

*Fortsat godkendelse til håndhævelse af faste priser?*

...

72. Det er styrelsens samlede vurdering, at det ikke er godtgjort, at faste bogpriser er det bedste middel til at nå de kulturpolitiske målsætninger. Faste priser har bl.a. ført til høje priser og faldende bogsalg, hvor forbrugerne har fået stadig færre bøger for pengene. Detaileddet er forhindret i at fastsætte det vigtigste salgsparemeter – prisen – og der mangler tilskyndelser til at anvende ressourcerne mere effektivt, til at minimere omkostningerne og til at tilpasse sortiment og priser ud fra egen vurdering af de lokale markeds- og konkurrenceforhold.

73. På denne baggrund er det vurderingen, at en videreførelse af godkendelsen til at håndhæve bindende videresalgpriser for detailsalget af danske bøger i udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår kun bør gælde en kortere periode, således at godkendelsen tages op til fornyet vurdering i 2003.

74. Med en fortsat tilladelse til at håndhæve faste priser indtil 2003 får branchen god tid til at aftale ordninger, der bedre end den nuværende fastprisordning kan medvirke til at sikre lavere bogpriser, stigende bogsalg og incitamenter til effektivitet og dynamik i udviklingen på bogmarkedet. Desuden får branchen i perioden mulighed for at foretage nødvendige tilpasninger i forhold til fx konkurrence med andre medier og – idet forlagenes nuværende pligt til at sætte faste priser på alle nye udgivelser ophæves, jf. vurderingen nedenfor om fritagelse efter kl. § 8, stk. 1 – at drage konkrete erfaringer med priskonkurrence på fx udvalgte titler.

*Afgrænsning af fastprisgodkendelsen*

75. Fastprisperiodens længde er udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår. I praksis har fastprisbindingen ofte haft en betydelig længere varighed som følge af branchens fortolkninger om, at fastprisperioden starter forfra, hver gang et manuskript udgives i andet format, udgave, udstyr/indbinding og ved genoptryk.

76. Det er styrelsens vurdering, at de hidtil praktiserede fornyelser af fastprisperioden, når bøger udgives i andet format, udgave eller udstyr/indbinding, ikke vil kunne opretholdes, jf. vurderingen om fritagelse efter kl. § 8, stk. 1, nedenfor. Det præciseres over for Bogbranchens Fællesråd, at fastprisperioden fremover altid påbegyndes første gang et manuskript udgives, og perioden kan ikke fornys eller starte forfra i forbindelse med udgivelse i andet format, udgave eller udstyr/indbinding.

77. De "rullende" forlængelser af fastprisperioden, som branchen hidtil har praktiseret via fortolkningen om, at fastprisperioden starter forfra, når en bog genoptrykkes (dvs. får et nyt udgivelsesår), kan heller ikke opretholdes fremover. Reglen fremgår ikke af samhandelsreglerne, men er en fortolkning, der er gennemført af branchen

*Note 17 Fortolkningen fremgår af Boghandlerrådets brev af 18. september 1989 til Monopoltilsynet.*

*78. Det kunne overvejes at afkorte fastprisperioden. Den nuværende fastprisperiode på udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår er formentlig længere, end fx omkostninger ved udgivelsen samt bøgernes aktualitet og levetid kan begrunde. Med de lavere produktionsomkostninger og mindre oplag<sup>18</sup> må det forventes, at man langt hurtigere kan nå break-even, ligesom bøgernes aktualitet og levetid er blevet væsentlig kortere i forhold til 1988, hvor den nugældende periodelængde blev fastsat. Fastprisperioden kunne fx afkortes ved, at tilladelsen kun gjaldt for udgivelseshalvåret og yderligere et år eller – mere vidtgående – udgivelsesåret og det følgende halvår. Styrelsen har imidlertid afstået herfra i perioden frem til 2003.*

*Note 18 Den gennemsnitlige oplagsstørrelse er faldet fra ca. 3.300 i 1988 til ca. 1.900 i 1997.*

*79. De kulturpolitiske målsætninger omhandler kun udgivelse og salg af dansk litteratur til de danske forbrugere. Derfor bør det præciseres, at godkendelsen til at håndhæve faste videresalgspriser kun gælder salg af udgivelser fra danske forlag til forbrugerne på det danske marked.*

*80. Godkendelsen omfatter således – som de tidligere godkendelser – hverken bøger importeret fra udenlandske forlag eller salg af bøger til skoler og biblioteker mv. Handlen med disse bøger sker således fortsat til frie priser. Organisationerne og strukturen på uddannelsesmarkedet ændres imidlertid løbende, og styrelsen har jævnligt fået henvendelser fra diverse uddannelsesinstitutioner, hvis leverandører har oplyst, at de ikke "må" yde rabatter på de faste bogpriser. Der er derfor behov for at præcisere, at denne undtagelse fra godkendelsen til at håndhæve faste priser (ud over skoler i snæver forstand) generelt omfatter salget af bøger til alle former for uddannelsesinstitutioner.*

*81. Endvidere bør det præciseres, at godkendelsen heller ikke omfatter bøger, der eksporteres til andre lande, idet dette ville være i strid med EU-praksis, medmindre branchen i konkrete tilfælde kan dokumentere, at bøgerne eksporteres og efterfølgende reimporteres udelukkende med det formål at omgå de faste bogpriser på det danske marked.*

*82. Endeligt bør det i forbindelse med godkendelsen – i lighed med tidligere godkendelser – udtrykkeligt understreges, at alle videresalgspriser efter fastprisperioden alene vil være vejledende*

*...*

*85. . . . Ved Konkurrencerådets godkendelse af 30. maj 1990 blev der givet tilladelse til, "at branchen håndhæver faste videresalgspriser for detailsalget af danske bøger i udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår".*

*86. Godkendelsen gælder ikke andet end dette og fx ikke . . . , at en bog der trykkes i et nyt oplag<sup>19</sup> eller i en ny udgave/andet udstyr, skal betragtes som en nyudgivelse mht. fastprisperiode.*

*Note 19 Denne "fortolkning" fremgår ikke af samhandelsreglerne, men i stedet af Boghandlerrådets brev af 18. september 1989 til Monopoltilsynet.*

87. *Udformningen af sådanne bestemmelser er ikke nødvendige for at håndhæve faste priser og kan derfor ikke anses for en del af godkendelsen fra 1990. . . . Derfor indgår sådanne bestemmelser også i det, der skal vurderes efter kl. § 8, stk. 1."*

## **2. Parternes påstande**

Boghandlerbranchens Fællesråd har påstået følgende del af den påklagede afgørelse ophævet:

"Det præciseres, at adgangen til at håndhæve faste videresalgspriser for detailsalget af danske bøger i udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår forudsætter, at fastprisperioden påbegyndes første gang et manuskript udgives og ikke kan fornys eller starte forfra i forbindelse med udgivelse i andet format, udgave, udstyr/indbinding eller ved genoptryk. . . "

Konkurrencerådet har påstået stadfæstelse.

Sagen har været mundtligt forhandlet.

## **3. Sagens baggrund**

### **3.1. Lovgrundlaget**

Lov nr. 102 af 31. marts 1955 om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger indeholdt bl.a. følgende bestemmelse:

"§ 10. Aftaler, vedtagelser og bestemmelser, der fastsætter mindstepriser eller –avancer ved videresalg i efterfølgende omsætningsled må ikke håndhæves, medmindre monopoiltilsynet har godkendt de pågældende aftaler m.v. Sådant godkendelse kan gives, når vægtige grunde taler derfor."

Loven var baseret på et lovforslag med bemærkninger, hvortil der som bilag bl.a. var knyttet en af højesteretsadvokater Gert Jessen på vegne af bogbranchens daværende organisationer udarbejdet redegørelse af 6. december 1951, jf. Folketingstidende 1953-54, tillæg A, sp. 1353 ff. I denne redegørelse hed det bl.a. :

"En af grundpillerne i boghandelens organisation er den faste bogladepris, der er en nødvendig forudsætning for en effektiv bogspreddning. Endvidere har man fundet det nødvendigt af hensyn til bogspreddningen, at enhver ny bog principielt på udgivelsesdagen findes på lager hos enhver boghandler over hele landet, og at boghandlerne opretholder et alsidigt lager af bøger fra alle forlag og har den fornødne indsigt og faglige uddannelse. Derfor gennemførte man allerede i 1837, at forlæggerne gennem Forlæggerforeningen kollektivt antog boghandlerne og forpligtede sig til alene at samhandle med disse. Boghandlerne forpligtede sig ved antagelsen bl.a. til at overholde bogladeprisen og fik sendt de nye bøger i kommission, således at forlæggerne derigennem kunne sikre sig, at boghandlerne førte lager af deres bøger. Ved antagelsen lagde man vægt på, at boghandlerne havde de fornødne forudsætninger for at gøre en indsats, hvorfor man opstillede kravet om faglig uddannelse. Som sikkerhed for kommissionslageret og kreditkøb stillede hver enkelt boghandler kollektiv sikkerhed over for de forlæggere, der er tilsluttet Forlæggerforeningen.

...

Princippet om den faste bogladepris, der således har været gældende for dansk boghandel i over 100 år, er også gennemført i alle andre kulturlande.

...

Den omstændighed, at den faste bogladepris er et universelt fænomen, viser i sig selv, at der er meget stærke grunde, der taler for en sådan ordning. Disse grunde kan stort set sammenfattes i følgende:

...

c) . . . Det er endvidere en almindelig opfattelse hos publikum, som boghandlerne og forlæggerne også støtter, at enhver ny bog skal kunne byttes hos enhver boghandler, uanset hvor den er købt. Dette har navnlig stor betydning for salget af gavebøger og forudsætter naturligvis, at prisen for bogen er den samme overalt. En ophævelse af den faste pris ville også på dette punkt være til stor skade for bogsælget og derigennem atter føre til højere priser."

I folketingsudvalgets betænkning over lovforslaget blev det om lovens § 10 bl.a. anført, jf. Folketingstidende 1954/55, tillæg B, sp. 228:

"Ved ændringsforslagets 2. punktum har man ved "vægtige grunde" bl.a. tænkt på sådanne tilfælde . . . hvor det er praktisk ønskeligt, at varen kan byttes i enhver forretning indenfor branchen . . ."

Folketingsudvalgets ordfører udtalte bl.a. følgende ved lovforslagets 2. behandling, jf. Folketingstidende 1954-55, sp. 3041:

"Der står . . . i paragraffen i den nye formulering, at godkendelse af faste mindstepriser kan gives, når "vægtige grunde" taler derfor. I betænkningen er der givet visse anvisninger med hensyn til, hvad der kan forstås ved vægtige grunde. Jeg kan her yderligere nævne, at under udvalgets forhandlinger er der nævnt enkelte varer, herunder f.eks. blade, tidsskrifter og bøger, som varer, for hvilke godkendelse af faste mindstepriser kan tænkes givet."

Den fungerende handelsminister udtalte under 2. behandlingen, jf. sp. 3069, følgende om dispensationsadgangen:

"I betænkningen er angivet en række eksempler på vægtige grunde, der kan medføre, at monopoltilsynet kan godkende aftaler om faste bruttopriser, men det må være en selvfølge, at monopoltilsynet ved behandlingen af disse sager skal lægge hovedvægten på spørgsmålet om, hvorvidt der i de pågældende tilfælde vil kunne spares omkostninger og opnås billigere priser, hvorimod snævrere forretningsmæssige interesser må træde i baggrunden."

Efter et forudgående udvalgsarbejde, som mundede ud i betænkning nr. 1075/1986, Fra monopollov til konkurrencelov, blev monopolloven i 1990 afløst af konkurrenceloven af 1989, lov nr. 370 af 7. juni 1989.

Om godkendelsespraksis efter monopollovens § 10 er følgende oplyst i betænkning nr. 1075/1986 s. 276 f:



Monopoltilsynet har kun i relativt få tilfælde benyttet adgangen til efter monopollovens § 10 at godkende håndhævelsen af bindende videresalgspris. For tiden er 5 sådanne tilladelser gældende:

- for tobaksvarer, begrundet i den særlige beskatningsform og en antagelse om, at en ophævelse ville medføre højere forbrugerpriser gennem stigende avance i detailledet.
- for bøger i boghandlen, begrundet i kulturelle hensyn.
- for musikalier (noder m.v.), begrundet i kulturelle hensyn.
- for dagblade, ugeblade og tidsskrifter, ligeledes af kulturelle hensyn.
- for stålprodukter, begrundet i traktatmæssige forpligtelser (EKSF)."

Monopollovens § 10 blev i overensstemmelse med udvalgets forslag i betænkning 1075/1986 s. 278 videreført i 1989-konkurrenceloven, hvis § 14, stk. 1, fik følgende ordlyd:

"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."

Om bestemmelsen er det i bemærkningerne til lovforslaget, jf. Folketingstidende 1988-89, tillæg A, sp. 4484, bl.a. anført:

Efter forslaget kan rådet godkende aftaler m.v. om bindende mindstepriser eller –avancer, når vægtige grunde taler derfor. Den hidtidige praksis, hvorefter tilsynet efter monopollovens § 10 kun i meget få tilfælde har godkendt sådanne aftaler, forudsættes videreført. De hidtidige godkendelser kan tages op til revurdering i lyset af lovens formålsanvendelse."

1989-konkurrenceloven (med senere ændringer, jf. lovbekendtgørelse nr. 114 af 10. marts 1993) blev den 1. januar 1998 afløst af den nugældende konkurrencelov, lov nr. 384 af 10. juni 1997 (der senere er ændret ved lov nr. 416 af 31. maj 2000, jf. lovbkg. nr. 687 af 12. juli 2000). Den herefter gældende konkurrencelovs § 27, stk. 2, 2. og 3. pkt., bestemmer:

"En godkendelse, som er meddelt efter konkurrencelovens § 14, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 114 af 10. marts 1993, bevarer sin gyldighed, indtil Konkurrencerådet måtte træffe afgørelse om at tilbagekalde godkendelsen. Afgørelsen træffes efter de hidtil gældende regler."

Denne opretholdelse af de i henhold til 1989-konkurrencelovens § 14, stk. 1, meddelte godkendelser og de hidtil gældende regler, for så vidt angår Konkurrencerådets adgang til at tilbagekalde en sådan godkendelse, var ikke medtaget i lovforslaget, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 3641, men var foreslået i den bag lovforslaget liggende betænkning nr. 1297/1995, Konkurrencelovgivningen i Danmark, bind 1, s. 381 (lovudkastets § 29, stk. 2, 2. og 3. pkt.) og s. 473 (bemærkninger). § 27, stk. 2, 2. og 3. pkt., kom ind i loven på forslag af erhvervsministeren, tiltrådt af Folketingets Erhvervsudvalg, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg B, s. 1147 f. I ministerens besvarelse af udvalgets spørgsmål 6 – "*Ministerens bedes redegøre for, om den eksisterende ordning med faste priser på aviser og bøger kan fortsætte og på hvilken måde*" – hedder det, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg B, s. 1153:

"Jeg henviser til mit ændringsforslag til § 27 i L 172 (konkurrenceloven). Ændringsforslaget indebærer, at en godkendelse af bindende videresalgspriser, som er meddelt efter den gældende

konkurrencelovs § 14, stk. 3, jf. lovbekendtgørelse nr. 114 af 10. marts 1993, forbliver i kraft indtil Konkurrencerådet måtte træffe afgørelse om at tilbagekalde godkendelsen.

Ændringsforslaget svarer til det forslag, der blev fremlagt af Konkurrencelovsudvalget. Eksisterende fastprisordninger for aviser, bøger og magasiner kan herefter videreføres, og tilbagekaldelse af godkendelserne skal ske efter den gældende konkurrencelov, jf. ovennævnte lovbekendtgørelse."

### **3.2. Godkendelser af bogbranchens fastprisordninger**

Af Meddelelser fra Monopoltilsynet 1956 s. 50 ff fremgår, at Monopoltilsynet i 1956 godkendte, at bogbranchen opretholdt faste priser, bl.a. under hensyn til et "kultursynspunkt" og muligheden for at bytte enhver ny bog hos enhver boghandler, uanset hvor den er købt.

I 1987 traf Monopoltilsynet en ny afgørelse vedrørende den faste bogladepris. Det hedder i denne afgørelse bl.a.;

Efter sagens behandling besluttede Monopolrådet at videreføre den gældende dispensation fra monopollovens § 10 til at håndhæve faste detailpriser på danske bøger, dog således, at den . . . begrænses til kun at gælde for detailsalget i udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår.

Efter denne periode – der i sin længde svarer til branchens fastprisperiode – vil forlagernes prisangivelser ikke mere kunne håndhæves og derfor alene være vejledene.

Endvidere bemærkes, at dispensationen fortsat ikke vil gælde for salg til biblioteker og for salg af skolebøger m.m. til skoler, hvorfor boghandlerne ved dette salg stadig helt frit kan yde rabat på de forlæggerne ansatte bogladepriser, og at dispensationen fortsat vil være betinget af, at boghandlerne har adgang til at yde kvantumsrabatter og til studerende studierabatter på de faste bogladepriser."

Afgørelsen blev af bogbranchen indbragt for Monopolankenævnet, som ved kendelse af 6. december 1988 (på dette punkt) stadfæstede Monopoltilsynets afgørelse. Det hedder i kendelsen bl.a.:

"Bogbranchen har gennem en lang årrække været karakteriseret ved en meget indgående regulering af samhandelen mellem forlæggere og boghandlere. Som erkendt af klagerne indeholder denne regulering en række elementer, som ikke er forenelige med sædvanlige konkurrenceretlige synspunkter. Når reguleringen har kunnet opretholdes også efter gennemførelsen af monopolloven, skyldes det først og fremmest den dispensation fra forbudet mod håndhævelse af bindende videresalgpriser, som blev givet i 1956. Baggrunden for denne dispensation er vel ikke ganske entydig, men det må dog antages, at varetagelsen af vigtige kulturelle hensyn fandtes at tale for en videreførelse af det hidtidige system. Dette udgangspunkt anfægtes heller ikke i dag, idet begge parter er af den opfattelse, at kultursynspunktet må tillægges betydelig vægt. Monopoltilsynet har således anlagt den betragtning, at man ikke har villet fjerne konkurrencebegrænsninger, som muligvis kan have positive kulturelle virkninger. Tilsynet har derfor begrænset sine indgreb til områder, hvor det forekom åbenbart, at en lempelse af konkurrencebegrænsningerne ville have gavnlige kulturelle virkninger. Denne betragtning finder nævnet at måtte lægge til grund også ved sin vurdering af sagen.

Når der til trods for det anførte er uenighed mellem parterne, kan det skyldes forskellige opfattelser af, hvad der menes med udtrykket "kultursynspunktet", som ikke er noget entydigt begreb. . . .

Nævnet finder det ikke muligt med tilstrækkelig sikkerhed at udtale sig om, hvorvidt tilsynet eller klagerne har ret i deres vurdering af virkningerne af de påbudte ændringer af fastprissystemet. Det udgangspunkt, som tilsynet har valgt ved afgørelsen af sagen – nemlig at kun ændringer, som klart har gavnlige kulturelle virkninger bør gennemføres – må imidlertid føre til, at ændringer ikke bør gennemtvinges, hvis det er usikkert, om ændringerne vil have de af klagerne påberåbte vidtgående konsekvenser for fastprissystemet og dermed for de kulturelle hensyn, som varetages gennem dette system.

. . .

Hvad angår ændringen i den gældende dispensation fra monopollovens §10, således at dispensationen begrænses til kun at gælde for detailsalget i udgivelsesåret og det følgende kalenderår, lægger nævnet vægt på, at der allerede efter de nuværende samhandelsregler ikke er begrænsninger i forlæggernes adgang til efter udløbet af fastprisperioden at nedsætte bogladeprisen, og at også boghandlerne har en vis adgang til at nedsætte prisen. For de skønlitterære bøger vedkommende må det endvidere tages i betragtning, at den helt overvejende del af salget til fuld pris sker i udgivelsesåret. Det må også erindres, at leverancesalget (dvs. salg til biblioteker og skoler), som udgør en betydelig del af bogomsætningen, ikke er omfattet af dispensationen. I hvert fald når pligten til at anvende faste priser i udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår opretholdes, finder nævnet herefter ikke, at der er grundlag for at antage, at begrænsningen i dispensationen vil have de ud fra kulturelle synspunkter negative konsekvenser, som klagerne har påberåbt sig. Nævnet er endvidere enig med Monopoltilsynet i, at begrænsningen vil kunne have de af tilsynet påpegede positive virkninger bl.a. ved at give boghandlerne bedre mulighed for at stimulere salget gennem en prisnedsættelse på de lidt ældre bøger, hvor salget er gået i stå. Nævnet finder herefter, at der ikke er de efter monopollovens § 10 krævede vægtige grunde til at opretholde dispensationen fra forbudet mod at håndhæve bindende videresalgspriser i videre omfang end tilsynets afgørelse indebærer. Nævnet stadfæster derfor tilsynets afgørelse på dette punkt. Af hensyn til klagerens muligheder for at tilrettelægge samhandelen i overensstemmelse med afgørelsen, findes den først at burde tillæges virkning fra 1. juli 1989."

Monopoltilsynet anførte i en skrivelse af 29. juni 1989 til Boghandlerrådet bl.a.:

"I den anledning skal tilsynet gøre opmærksom på, at tilsynets dispensation af 18. september 1987 – der efter Monopolankenævnets kendelse af 6. december 1988 har virkning fra 1. juli 1989 – begrænser fastprisperioden for den enkelte bog til udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår.

Fastprisperioden vil herved – afhængig af udgivelsestidspunktet – have en længde på mindst 12 måneder og maksimalt 24 måneder og kan ikke forlænges ved eventuel udgivelse af nye oplag."

Boghandlerrådet anførte heroverfor i skrivelse af 18. september 1989 til Monopoltilsynet bl.a.:

"Under henvisning til Monopoltilsynets skrivelse af 29. juni d.å. skal Boghandlerrådet bemærke, at "udgivelsesåret" i Samhandelsreglerne sigter til det år, den pågældende bog er udgivet, hvad enten der er tale om en udgivelse i første eller efterfølgende oplag (eller udgave).

Af hensyn til fastprisperioden og returreglerne angives udgivelsesåret i bogen . . .

Der er således ikke tale om, at fastprisperioden for bøger omfattet af et tidligere oplag forlænges som følge af udgivelse af nye oplag. Fastprisperioden følger et udgivelsesår, der er anført i den pågældende bog.

Af Monopoltilsynets skrivelse kan man få det indtryk, at tilsynet er af den opfattelse, at fastprisperioden for alle udgivelser af den samme titel starter ved udgivelsen af det første oplag. Dette er imidlertid ikke i overensstemmelse med den hidtidige forståelse og praktisering af Samhandelsreglerne, jfr. ovenfor, ligesom det også strider imod de hensyn, der var bærende for Monopolankenævnets godkendelse af nedsættelsen af fastprisperioden til udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår.

I denne forbindelse tillader vi os at henvise til kendelsens side 50 f.n., hvor det blandt andet udtales: "Nævnet er endvidere enig med Monopoltilsynet i, at begrænsningerne vil kunne have de af tilsynet påpegede positive virkninger bl.a. ved at give boghandlerne bedre mulighed for at stimulere salget gennem en prisnedsættelse på de lidt ældre bøger, hvor salget er gået i stå." (Vor understregning). Udgivelse af nye oplag er netop udtryk for, at salget af den pågældende titel ikke er gået i stå.

For fuldstændighedens skyld skal Boghandlerrådet anføre, at fastprisperiodens beregning fra det første oplag af en titel – med virkning også for efterfølgende oplag – ville medføre, at udgivelse af klassiske værker, der ofte udsendes i oplag med adskillige års mellemrum, i vid udstrækning ville falde uden for fastprisordningen, hvilket ville være i direkte modstrid med dispensationens kulturelle sigte."

I forbindelse med ikrafttrædelsen af 1989-konkurrenceloven den 1. januar 1990 ansøgte bogbranchen om dispensation i medfør af lovens § 14, stk.1, til fortsat at anvende faste priser. Den 30. maj 1990 traf Konkurrencerådet følgende afgørelse:

"Konkurrencerådet har på sit møde i dag behandlet Boghandlerrådets ansøgning for Den danske Boghandlerforening og Den danske Forlæggerforening om dispensation fra konkurrencelovens § 14 til at håndhæve de bestemmelser i branchens aftalesystem der indeholder bestemmelser om faste bogladepriser.

Til rådsmødet var udarbejdet et notat. Dette vedlægges. . . .

Konkurrencerådet besluttede i henhold til konkurrencelovens § 14, stk. 1, at godkende at branchen håndhæver faste videresalgspriser for detailsalget af danske bøger i udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår.

. . .

Begrundelsen for den trufne afgørelse fremgår af notatet.

Referatet fra Rådsmødet vil blive fremsendt når det foreligger i sin endelige form."

I referatet fra Konkurrencerådets møde den 30. maj 1990 hedder det bl.a.:

"På baggrund af det i notatet anførte vedtog rådet i henhold til konkurrencelovens § 14, stk. 1, at godkende, at Den danske Boghandlerforening og Den danske Forlæggerforening som hidtil håndhæver faste videresalgspriser for detailsalget af danske bøger i udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår."

Det er i det til grund for vedtagelsen liggende notat bl.a. anført:

"Der har siden 1956 været meddelt dispensation fra monopollovens § 10 til at håndhæve faste videresalgspriser på bøger ved ethvert salg til forbrugerne, siden 1. januar 1984 dog alene gældende for danske bøger. Dispensationen har ikke på noget tidspunkt omfattet det såkaldte leverancesalg – salg til skoler og biblioteker. Ved konkurrencelovens ikrafttræden ansøgte Boghandlerrådet om dispensation fra konkurrencelovens § 14 til fortsat at anvende faste priser.

...

I det følgende foretages ikke en nøje gennemgang af forholdene og af argumenterne omkring konkurrencens begrænsning. Der vedlægges et omfattende bilagsmateriale, hvoraf reglerne fremgår: Ankenævnets kendelse fra 1988, hvor de omstridte punkter er gennemargumenteret, referat fra Monopolrådets behandling af sagen samt en redegørelse for bogbranchen på daværende tidspunkt. Fremstillingen i det følgende søges efter en kort præsentation af markedet samlet om branchens nu fremsatte argumentation og en vurdering specielt af, om der med konkurrenceloven som grundlag er anledning til at indtage et andet eventuelt mere nuanceret standpunkt end Monopolankenævnet.

...

Den centrale regel i fastprissystemet er samhandelsreglernes § 15, der binder bogladeprisen ved ethvert salg til forbrugere. Der er visse undtagelser – salg til biblioteker og skoler samt selskabers og institutioners salg til egne medlemmer af egne udgivelser, studierabatter m.v.

Hovedreglen er, at priserne i fastprisperioden ikke må ændres.

...

Kultursynspunktet er i ankenævnets kendelse nærmere uddybet gennem tilsynets synspunkter, og det er fastslået og også gentaget i ankenævnets kendelse, at der i forhold til de kulturelle værdier er anlagt en meget forsigtig bedømmelse, således at der ikke ved de indgreb, der dengang blev gennemført ville være tale om tilsidesættelse af kulturpolitiske hensyn.

...

Det er næppe Konkurrencerådets opgave at gå ind i en detaljeret bedømmelse af disse kulturpolitiske hensyn eller af, hvorledes de administreres. Det synes givet, at der i samfundet er et ønske om at disse vage hensyn skal tilgodeses på denne måde, og det er lagt til grund i det følgende. Det betyder ikke, at Rådet vil være afskåret fra at tage stilling til konkurrencemæssige spørgsmål på området, f.eks. hvis reglerne administreres konkurrencemæssigt uheldigt uden klar kulturpolitisk motivation. En vis stillingtagen til kulturpolitiske argumenter kan næppe altid undgås, men Rådet må formentlig i overensstemmelse med den linie, der er angivet ved ankenævnets kendelse, træde med varsomhed.

...

Sagen her drejer sig om det sæt spilleregler, der er aftalt mellem Den Danske Forlæggerforening og Den Danske Boghandlerforening, og som er fastlagt ved en samhandelsaftale, de to foreningers vedtægter og ved Forlæggerforeningens regler for antagelse af bogforhandlere. Til disse hovedaftaler m.v. knytter sig forskellig regulativer, fortolkninger etc.

...

I skrivelsen af 15. marts 1990 anfører Boghandlerrådets advokater, at dispensationsansøgningen gælder samtlige fastprissystemets elementer, således som dette var udformet ved monopollovens bortfald ultimo 1989. . . . "

Til grund for Konkurrencerådets godkendelse af 30. maj 1990 lå branchens samhandelsregler som gældende fra 1. juli 1989 med bl.a. følgende bestemmelser:

"Hvad forstås ved "bøger"?

§ 3. I disse regler omfatter udtrykket bøger udgivelser af den art som registreres i Dansk Bogfortegnelse i henhold til de gældende regler for optagelse (1. januar 1981).

...

Bogladeprisen

§ 15. Ved bogladeprisen forstås den af forlæggeren til enhver tid fastsatte eller angivne udsalgspris. I udgivelsesåret plus et kalenderår er bogladeprisen bindende (den faste bogladepris), Derefter er bogladeprisen vejledende (den vejledende bogladepris). For værker i flere bind regnes udgivelsesåret fra udgivelsen af værkets sidste bind.

Den faste bogladepris skal overholdes ved ethvert salg til forbrugere . . .

...

Returnering af fastregningsleveringer

§27. . . .

Af hensyn til fastprisperioden og returreglerne bør udgivelsesår være anført i kolofonen. . . ."

Bogbranchens Fællesråd har fremlagt den af Dansk ISBN-kontor, Dansk BiblioteksCenter i 1996 udsendte 10. udgave af "ISBN-vejledning - regler for tildeling af internationalt standardbognummer". Det hedder heri bl.a.:

"3. Definition af standardbognummerering

. . . et fælles nummersystem, således at der til hver bog hører ét og kun ét nummer, der bruges overalt. . . .

ISBN (internationalt standardbognummer) trykkes i bogen og repræsenterer simpelthen titelbladets oplysninger i kort, præcis og entydig form. . . .

### 23. To udgaver med hvert sit titelblad

Hvis en bog udsendes (evt. samtidig) i to udgaver med hver sit titelblad og med hver sin forlagsangivelse, får de to udgaver hvert sit ISBN. En forening kan fx udsende en bog med ét titelblad beregnet for medlemmer og med et andet beregnet til offentligt salg gennem et kommissionsforlag. Eller et forlag kan udsende en bog dels til normalt salg gennem boghandelen, dels gennem sin bogklub. De to udgaver betragtes da som udgivet på hvert sit forlag og får hver sit ISBN, selv om de bortset fra forlagnavnet er ens.

. . .

### Regler for tildeling af titelnumre

#### 27. Grundregel

. . .

Grundreglen er følgende: Til hver bog hører der ét ISBN, som aldrig kan ændres. Og et ISBN kan aldrig bruges mere end én gang.

Én bog – ét ISBN.

#### 28. *Hvilke bøger nummereres?*

Danske ISBN tildeles alle bøger. . . der udgives i Danmark . . . og hører hjemme i "Dansk Bogfortegnelse". . . .

#### 29. *Bøger i flere indbindinger*

Forskellige indbindinger af den samme bog får hver sit selvstændige ISBN. . . .

#### 31. Genudsendelser af restoplæg

Hvis et restoplæg genudsendes i stærkt ændret udstyr, fx indbundet eller i billigbogsudstyr (beskåret og med nyt omslag), får det nyt ISBN. . . .

Hvis et restoplæg overtages af et andet forlag, kan det få et nyt ISBN, hvis (og kun hvis) der trykkes et nyt titelblad med det nye forlagnavn og det nye ISBN, eller hvis bogen ombindes som beskrevet ovenfor.

#### 31. Værker i flere bind.

Hvert bind får sit selvstændige ISBN. Flerbindsværker, der sælges samlet (eller i subskription), får desuden et fælles ISBN for det komplette værk. . . .

### 32. Ny udgave – nyt oplag

Når en bog udkommer i ny revideret udgave, får den nyt ISBN, hvorimod uændrede oplag beholder det gamle nummer, selvom prisen er ændret.

Udgave og oplag defineres i denne forbindelse således:

Uændret oplag betyder, at bogen er fremstillet af eller reproduceret fra satsen til en tidligere udgave, hvorved der kun er foretaget rettelser af trykfejl.

(Et nyt oplag, der udkommer på et andet forlag, får naturligvis nyt nummer, selv om det bortset fra forlagsnavnet er uforandret).

Revideret udgave betyder, at bogen er nysat, eller at der er foretaget omskrivninger, tilføjelser eller udeladelser, fx således at sidetallet er ændret, eller at udstyret er ændret (format, illustrationer, indbinding). Nyt omslag alene betinger dog ikke nyt ISBN. I tvivlstilfælde gives et nyt nummer. (se også afsnit 23)

Det tilrådes forlagene at nummerere udgaver og oplag hver for sig således:

1. udgave 1. oplag.

1. udgave 2. oplag

2. udgave 1. oplag osv.

...

### 46. Indsendelse til "Dansk Bogfortegnelse"

Dansk ISBN-Kontor skal orienteres om enhver ny standardnummerering. Dette sker, ved at forlaget indsender bogen med det påtrykte ISBN til registrering i Bogfortegnelsen. . . . Adressen er:

Dansk Bogfortegnelse

Dansk BiblioteksCenter".

## 3.3 Kultursynspunktet

Kulturministeriet har i skrivelse af 22. september 1999 til Konkurrencestyrelsen bl. a. udtalt:

"Konkurrencestyrelsen har bedt Kulturministeriet om en række oplysninger i forbindelse med den analyse, som Styrelsen er i færd med at iværksætte vedrørende salget af bøger i Danmark.

...

Konkurrencestyrelsen har stillet 5 spørgsmål i forbindelse med analysen.



Spørgsmål 1) Hvilke kulturpolitiske hensyn ønskes varetaget i forbindelse med handelen med bøger i Danmark?

Kommentar:

Det skal til indledning fastslås, at bøger er et af de væsentligste kulturgoder. De tjener som medier for oplevelser, for litterær kunst og ikke mindst for det danske sprog.

#### A. Distribution

Det er en meget væsentlig kulturpolitisk prioritet, at der er den bedst mulige fysiske/geografiske adgang for befolkningen til at købe bøger. Der bør derfor være udbredte muligheder for at købe bøger, herunder i særdeleshed kvalitetslitteratur også i tyndt befolkede områder.

#### B. Sortiment

Befolkningen bør have adgang til at vælge i et bredt udvalg af bøger, herunder af kvalitetslitteratur og eksperimenterende udgivelser m.v. Det er af stor kulturpolitisk betydning, at det brede titeludbud er med til at sikre udbredelsen og dermed produktionen af den mere marginale litteratur, især i et lille sprogområde.

#### C. Bytteretten

En udstrakt omsætning af bøger som kulturgoder er kulturpolitisk ønskelig. Hertil bidrager ikke mindst, at bytteretten gør bøger særligt attraktive som bl.a. gaveartikler.

Spørgsmål 2) Er der nogen påviselig sammenhæng mellem de ønskede kulturpolitiske mål og de midler (dvs. branchens samhandelsregler), der er taget i anvendelse? Hvorledes fremkommer denne sammenhæng?

Kommentar:

Det er Kulturministeriets klare opfattelse, at fastprissystemet er stærkt medvirkende til opretholdelsen af et tilstrækkeligt vidtspredt net af boghandler i landet.

Det er endvidere ministeriets opfattelse, at boghandlernes returret i forbindelse med fastprissystemet sikrer opretholdelsen af det brede sortiment af bøger for publikum i boghandlerne.

Bytteretten er ikke en del af samhandelsreglerne, men den vil ikke kunne opretholdes i et system med uden prisbinding. I hvert fald ikke uden risiko for misbrug.

Med hensyn til sammenhængen mellem de kulturpolitiske mål og samhandelsreglerne må det siges, at ministeriet ikke finder, at den såkaldte boghandlereksklusivitet har en kulturpolitisk begrundelse. Derimod er de faste priser og returretten som nævnt af stor kulturpolitisk betydning. Hvis branchen forhandler sig frem til en begrænsning/ophævelse af boghandlereksklusiviteten, skønnes dette at ville medføre et øget antal udsalgssteder for bøger. Der er dog særdeles nærliggende grunde til at antage, at det sortiment, som nye forhandlere af bøger vil tilbyde, vil være begrænset til den mest populære litteratur, som ikke i forvejen har afsætningsproblemer, og hvis interesser det desuden vil

være af mindre kulturpolitisk relevans at varetage. At søge at pålægge sådanne forhandlere regler om et særligt udbud af bøger skønnes ikke hensigtsmæssigt. Hvortil kommer vanskeligheden ved at definere konkret, hvilke forpligtelser forhandlerne bør pålægges med hensyn til den mere marginale litteratur.

...

Sammenfattende er det således ministeriets opfattelse, at der er en påviselig sammenhæng mellem de kulturpolitiske mål og de midler, der er taget i anvendelse.

Spørgsmål 3 og 4.

Hvorledes varetages de kulturpolitiske hensyn for andre sammenlignelige brancher, f.eks. cd-branchen, filmbranchen m.v.

Hvilke offentlige støtteordninger er bragt i anvendelse i forhold til den danske bogbranche, evt. sammenholdt med cd-branchen, filmbranchen osv. Hvor store beløb udbetales årligt.

Kommentar:

Det er en kulturpolitisk målsætning at opretholde og udvikle dansksproget skøn- og faglitteratur af kvalitet, herunder også oversættelser af værker fra fremmede sprog. Udgangspunktet har været, at den statslige støtte skal koncentreres om støtte til forfatterne, idet produktion og distribution af bøger som udgangspunkt kan fungere på markedsmæssige vilkår. Dog udgør bibliotekernes bogindkøb et vigtigt offentligt finansieret bidrag til efterspørgslen efter kvalitetslitteratur.

Kulturministeriet har kun i få særlige tilfælde støttet produktion af bøger. Der har hovedsageligt været tale om større værker af national betydning (Den Danske Ordbog, Weilbachs kunstnerleksikon, Danmarks Kirker m.fl.) samt en løbende serie af dansk litteraturs klassikere.

Støtten til forfatterne sker dels gennem biblioteksafgiften, der udbetales til alle skøn- og faglitterære forfattere, der er repræsenteret på bibliotekerne, dels gennem Statens Kunstfond og Litteraturrådet, der primært (men ikke udelukkende) støtter skønlitteraturen.

...".

#### **4. Bogbranchens Fællesråds argumentation**

Bogbranchens Fællesråd har oplyst, at branchen har udarbejdet nye samhandelsregler, hvorefter de hidtidige konkurrencebegrænsninger i form af antagelsesregler, boghandlernes og forlagernes eneret samt forlagernes pligt til at anvende faste priser bringes til ophør. Den eneste konkurrencebegrænsning, som fortsat skal gælde efter de nye samhandelsregler, er forlagernes ret til at anvende faste priser.

Adgangen hertil er godkendt ved Konkurrencerådets 1990-dispensation for den dagældende konkurrencelovs § 14, stk. 1, og denne dispensation er udtrykkeligt opretholdt ved den påklagede afgørelse. 1990-dispensationen er begrundet i kulturhensynet, og Konkurrencerådet har ikke i

henhold til de hidtil gældende regler truffet afgørelse om tilbagekaldelse eller begrænsning af 1990-dispensationen.

Konkurrencerådet har derimod – ved den påklagede præcisering, som alene er baseret på en fortolkning af 1990-dispensationen – foretaget en uhjemlet, særdeles vidtgående begrænsning af 1990-godkendelsen, som ifølge loven forbliver gyldig, indtil den måtte blive tilbagekaldt ved en afgørelse truffet i henhold til de hidtil gældende regler.

Branchens fastprisordning omfattede før den første dispensation i 1956 alle typer udgivelser, og denne dispensation gik ud på, at ordningen kunne opretholdes. Branchen har lige siden praktiseret de forskellige godkendelser som omfattende ikke blot helt nye, ikke tidligere offentliggjorte værker, men også nye udgaver (dvs. udgivelser med ændret indhold eller i andet udstyr) og nye oplag, hvad Konkurrencerådet har været fuldt ud bekendt med, jf. korrespondancen om nye oplag mellem branchen og Monopoltilsynet i 1989.

1990-dispensationen angår "danske bøger". Der er hverken i afgørelsesskrivelsen, rådsmødereferatet eller det til rådsmødet udarbejdede notat noget som helst grundlag for at indlægge en begrænsning af bogbegrebet i forhold til den af branchen gennem mange år praktiserede forståelse, som Konkurrencerådet kendte. Det må i hvert fald anses for helt utvivlsomt, at 1990-dispensationen omfatter helt nye værker og nye udgaver. Da 1990-dispensationen ikke undtager nye oplag – hvad der efter 1989-korrespondancen havde været særlig anledning til, hvis dette skulle gælde – er det endvidere branchens antagelse, at dispensationen også omfatter nye oplag.

Branchen har imidlertid noteret sig Konkurrencerådets kritik af, at fastprisperioden fornyes ved udgivelsen af en bog i nyt oplag, jf. Konkurrencerådets debatoplæg: Bogbranchens erhvervs-vilkår, 1999, s. 30, og Rådets Konkurrenceredegørelse 2000 s. 126. De samhandelsregler, som branchen nu har udarbejdet og anmeldt, omfatter derfor kun bøger, som får et ISBN-nummer, dvs. nyudgivelser, ikke nye oplag. Der vil herefter ikke være mulighed for rullende fastholdelse af prisen ved udsendelse af nye oplag.

Kulturpolitisk er der intet grundlag for at sondre mellem udgivelsen af et ikke tidligere offentliggjort værk og nyudgivelse af et tidligere udgivet værk. Tværtimod må dansk litteraturs klassikere anses for helt centrale kulturbærere. Kulturhensynet er afgørende for alle nyudgivelser – også for billigbogsudgave og bogklubudgave af tidligere udgivelse, for reviderede udgaver af lærebøger osv. Konkurrencerådet har ingen føje til at begrænse kulturhensynet fra at omfatte litteraturen som sådan til alene at dreje sig om udgivelse af ny litteratur. Konkurrencerådets argumenter imod faste bogpriser er under alle omstændigheder uden relevans for, hvorledes 1990-dispensationen – som udtrykkeligt opretholdes – skal forstås.

## **5. Konkurrencerådets argumentation**

Godkendelsen af anvendelsen af faste priser i boghandlen fra 1990 er en undtagelse fra lovens generelle forbud begrundet i kulturpolitiske hensyn. Den går kun ud på at tillade faste videresalgspriser for detailsalget af danske bøger, og da det bærende kulturhensyn er snævert forbundet med den første udgivelse af en ny bog på dansk, omfatter den ikke udgivelse af allerede udgivne bøger i ny udgave, andet udstyr, nyt oplag osv. En bog kan efter dispensationen kun være omfattet af én fastprisperiode. Kriterierne for ISBN-tildeling er ikke afgrænset ud fra kulturpolitiske

hensyn. Det er uden betydning for den rette forståelse af dispensation fra 1990, hvorledes branchen har valgt at udnytte dispensationen. Alt hvad der ikke er omfattet af 1990-dispensationen, skal vurderes efter konkurrencelovens §§ 6-8. Det gælder således også de fortolkninger af dispensationen, som bogbranchen selv har autoriseret gennem deres samhandelsregler.

Faste bogpriser opfylder ikke nødvendigvis den kulturpolitiske målsætning om udstrakt bogomsætning og indeholder ikke incitament til effektiv ressourceudnyttelse og innovationer i bogbranchen. I et fastprissystem modvirker hensynene til et stort bogsalg og et bredt titeludbud - i hvert fald delvist - hinanden. Vægtningen af disse hensyn sker ud fra forlagenes og boghandlernes prioritering. Frie bogpriser på den anden side understøtter ikke umiddelbart den kulturpolitiske målsætning om et særlig bredt titeludbud og kan svække eksistensgrundlaget for nogle af de mindst effektive boghandler med det mindste kundeunderlag.

Det er styrelsens vurdering, at faste bogpriser har ført til høje priser og faldende bogsalg, hvor forbrugerne har fået stadig færre bøger for pengene. Detaileddet er forhindret i at fastsætte den vigtigste salgspareparameter – prisen – og der mangler tilskyndelse til at anvende ressourcerne mere effektivt, til at minimere omkostningerne og til at tilpasse sortiment og priser ud fra egen vurdering af de lokale markeds- og konkurrenceforhold.

Den største del af omsætningen af skønlitterære værker sker lige efter udgivelsen. Branchen har i forbindelse med behandlingen af sagerne for Monopoltilsynet mv. i 1980'erne oplyst at 85-90% af salget af skønlitteratur finder sted inden for udgivelsesåret. Langt hovedparten af salget af disse bøger vil således kunne være omfattet af fastprisordningen. Levetiden for en bog er næppe blevet længere siden 1980'erne, når henses til anvendelsen af ny teknologi, det stadig stigende antal udgivelser og de mindre oplag. I øvrigt er det alle udgivelser inden for udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår, der er omfattet af tilladelsen - og dermed fx også billigudgaver.

Rådet har fundet, at de kulturpolitiske hensyn ikke kan anvendes så vidtgående, som tilfældet er i dag. Når en bog først har været udgivet én gang og så udgives igen – nyt oplag/udgave mm. – så kender såvel forlag som boghandlere markedets reaktion, og dermed er den risiko, der er forbundet med udgivelsen, reduceret. Derfor findes der ikke længere "vægtige hensyn" til at fravige de almindelige konkurrenceretlige regler, hvilket gælder i forhold til såvel nye oplag, nye udgaver, nyt udstyr mv. Rådet har derfor med rette fundet, at fastprisperioden ikke kan fornyes eller starte forfra ved at en bog udgives i et andet format, udgave, udstyr/indbinding eller ved genoptryk.

Rådet har konkret taget stilling til de anmeldte "Samhandelsregler" og "Antagelsesregler" samt fastprisdispensationen fra maj 1990 og den praksis, som branchen har udviklet. Styrelsen vil derfor ikke afvise, at der ved bestemte typer af udgivelser, fx ved genudgivelser af gamle værker (klassikere), som ikke har været på markedet i lang tid, kan være kulturelle hensyn, der berettiger til en (ny) fastprisperiode.

Klager er således ikke afskåret fra at komme med forslag til nye retningslinier for "tildeling" af fastprisperioder, således at de kulturpolitiske hensyn kan varetages fuldt ud i den udstrækning der er "vægtige grunde". Styrelsen har ikke modtaget noget udspil fra Fællesrådet.

Det er vigtigt at sikre udgivelsen af billigbøger, da disse bøger qua deres lave priser når ud til en bredere kreds. Rådets afgørelse hindrer ikke, at billigbøger bliver omfattet af fastprisperioden, når

de udkommer enten i ordinæruddgavens udgivelsesår eller det efterfølgende kalenderår. Hovedparten af salget af skønlitterære værker finder som nævnt sted i denne periode.

Særligt for billigbøger må salgsprisen have afgørende betydning. Men der ses ikke at være nogen kulturpolitiske - eller andre - hensyn, der nødvendiggør, at salgsprisen for billigbøger, når fastprisperioden er udløbet, skal fastlægges af forlagene. De kommercielle vilkår for denne type udgivelser må antages at være sammenlignelige med vilkårene i andre brancher.

Løbende ajourføring og revidering af lærebøger, ordbøger mv. er også omfattet af kulturhensynet. De faste priser i udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår skal sikre bøgerne den nødvendige udbredelse. Efter denne periode må det forventes at boghandlerne har den fornødne vished for, at bøgerne kan sælges - også i nye ajourførte og reviderede udgaver. Samtidig må det forudsættes, at efterspørgslen efter sådanne værker er forholdsvis konstant, og at efterspørgslen også er prisuelastisk. Der er tale om bøger, der købes p.g.a. behov. Der er derfor ingen særlige kulturhensyn, der nødvendiggør automatiske fornyelser af fastprisperioden.

## **6. Konkurrenceankenævnets bemærkninger**

Konkurrencerådet har den 30. maj 1990 i henhold til den dagældende konkurrencelovs § 14, stk. 1, godkendt, at bogbranchen håndhæver faste videresalgspriser for detailsalget af danske bøger i udgivelsesåret og det efterfølgende kalenderår. Denne godkendelse bevarer ifølge den nugældende konkurrencelovs § 27, stk. 2, 2. pkt., sin gyldighed, indtil Konkurrencerådet måtte træffe afgørelse om at tilbagekalde godkendelsen. En sådan afgørelse om tilbagekaldelse skal træffes "efter de hidtil gældende regler", jf. § 27, stk. 2, 3. pkt. 1990-godkendelsen kan således kun tilbagekaldes, hvis de "vægtige grunde", som i 1990 var bærende for godkendelsen, jf. 1989-konkurrencelovens § 14, stk. 1, 2. pkt., ikke længere foreligger.

Konkurrencerådet har ikke ved den påklagede afgørelse af 26. april 2000 truffet afgørelse om tilbagekaldelse - helt eller delvis - af 1990-godkendelsen i henhold til de hidtil gældende regler, men tværtimod udtrykkeligt opretholdt godkendelsen.

Konkurrencerådet har imidlertid ved den påklagede afgørelse anlagt en fortolkning af 1990-afgørelsen, som har medført den påklagede "præcisering". Det er ubestridt, at denne præcisering indebærer en væsentlig begrænsning af godkendelsen i forhold til den af bogbranchen gennem mange år praktiserede forståelse af det i de meddelte godkendelser anvendte bogbegreb, og at Konkurrencerådet var bekendt med branchens forståelse, da det i 1990 traf afgørelse om fortsat tilladelse til faste priser på bøger.

Konkurrencerådets afgørelsesskrivelse af 30. maj 1990 angår faste priser på "bøger". Den indeholder ingen præcisering af, at "bøger" - i strid med en naturlig sproglig forståelse - alene skulle omfatte udgivelser af ikke tidligere offentliggjorte værker.

Heller ikke begrundelsen for afgørelsen i det til rådsmødet den 30. maj 1990 udarbejdede notat indeholder en sådan præcisering. Det er tværtimod i dette notat anført, at sagen drejer sig om "det sæt spilleregler, der er aftalt mellem Den Danske Forlæggerforening og Den Danske Boghandlerforening", og at disse "spilleregler" bl.a. omfatter samhandelsaftalen og hertil knyttede "fortolkninger etc.".

Der er ikke i notatet nærmere oplysninger om de til samhandelsreglerne knyttede "fortolkninger", som Konkurrencerådet ved 1990-afgørelsen har anset for en del af "det sæt spilleregler", sagen drejede sig om. Det fremgår af Boghandlerrådets skrivelse af 18. september 1989 til Monopoltilsynet, at efter bogbranchens "hidtidige forståelse og praktisering af Samhandelsreglerne" omfatter fastprisgodkendelsen udgivelser i såvel første som "efterfølgende oplag (eller udgave)". Der er imidlertid ingen efterfølgende tilkendegivelse fra Monopoltilsynet eller Konkurrencerådet om, at denne henvendelse skulle have ført til en ændring af standpunktet vedrørende nye oplag i Monopoltilsynets skrivelse af 29. juni 1989. Problemstillingen er uomtalt i notatet med begrundelsen for 1990-afgørelsen.

Det er i notatet anført, at dispensationsansøgningen er en ansøgning om dispensation til "fortsat" at anvende faste priser, og at den "gælder samtlige fastprissystemets elementer, således som dette var udformet ved monopollovens bortfald ultimo 1989". I Konkurrencerådets afgørelsesskrivelse af 30. maj 1990 bebudes referatet fra Konkurrencerådets møde fremsendt, "når det foreligger i endelig form", og af det endelige referat fremgår, at Rådet vedtog at godkende, at bogbranchen "som hidtil" håndhæver faste videresalgspriser. Det siges i notatet, at samhandelsreglerne § 15 binder bogladeprisen "ved ethvert salg til forbrugere".

Det fremgår af notatet, at dispensationen er begrundet i kulturhensyn. Der er imidlertid intet i notatet, som understøtter, at det ved afgørelsen tagne kulturhensyn alene skulle angå udgivelse af ikke tidligere offentliggjorte værker.

Samhandelsreglerne, som de var gældende efter 1. juli 1989 og forelå for Konkurrencerådet i maj 1990, indeholdt i § 3 en udtrykkelig angivelse af, at "i disse regler omfatter udtrykket bøger udgivelser af den art, som registreres i Dansk Bogfortegnelse". Det er i notatet med begrundelsen for 1990-afgørelsen anført, at "den centrale regel i fastprissystemet er Samhandelsreglernes § 15". Samhandelsreglernes fastprisregler var således efter deres eget indhold baseret på et bogbegreb, som efter det oplyste om registrering i Dansk Bogfortegnelse – udover udgivelse af ikke tidligere offentliggjorte værker – omfatter enhver udsendelse af et tidligere udgivet værk i en ny udgave, men ikke udsendelse i uændret oplag.

På denne baggrund finder Konkurrenceankenævnet, at den i 1990 meddelte godkendelse til anvendelse af faste priser for danske bøger må forstås i overensstemmelse med den i de dagældende samhandelsregler givne definition af "bøger". Konkurrencerådet har således savnet føje til at anlægge den fortolkning af 1990-godkendelsen, at den kun omfatter udgivelse af et ikke tidligere offentliggjort værk og ikke omfatter "udgivelse i andet format, udgave, udstyr/ind-binding", men haft føje til at fastslå, at godkendelsen ikke omfatter "genoptryk" forstået som udsendelse af uændret oplag. Konkurrenceankenævnet tager derfor Bogbranchens Fællesråds påstand til følge som nedenfor bestemt.

#### **Herefter bestemmes:**

Den påklagede del af Konkurrencerådets afgørelse af 26. april 2000 ophæves for så vidt angår adgangen til at håndhæve faste videresalgspriser for bøger "i forbindelse med udgivelse i andet format, udgave, udstyr/indbinding".

Klagegebyret tilbagebetales til klageren.

Ole Jess Olsen      Jens Fejø  
Børge Dahl«