



Rapport 2024/22 | Kultur- og likestillingsdepartementet



TSL Analytics  Torvund Olav ENK

Avanseregulering i bokbransjen

Hensiktsmessig implementering av boklovens regulering av innkjøpsrabatten for papirbøker i allmenntilgjengelighetsmarkedet

Rasmus Bøgh Holmen, Veronica Strøm, Dag Morten Dalen, Andreas Stranden Hoel-Holt, Tore Slaatta, Helge Rønning, Christian Riis, Espen Rasmus Moen og Olav Torvund

Dokumentdetaljer

Tittel	Avanseregulering i bokbransjen: Hensiktsmessig implementering av boklovens regulering av innkjøpsrabatten for papirbøker i allmennmarkedet
Rapportnummer	Rapport 2024/22
Forfattere	Rasmus Bøgh Holmen, Veronica Strøm, Dag Morten Dalen, Andreas Stranden Hoel-Holt, Tore Slaatta, Helge Rønning, Christian Riis, Espen Rasmus Moen og Olav Torvund
ISBN	978-82-8126-684-1
Prosjektnummer	24-RBH-04
Prosjektleder	Rasmus Bøgh Holmen
Kvalitetssikrer	Dag Morten Dalen
Oppdragsgiver	Kultur- og likestillingsdepartementet
Dato for ferdigstilling	18. juli 2024
Kilde forsidefoto	Iñaki del Olmo, Unsplash
Tilgjengelighet	Offentlig
Nøkkelord	Bokbransjen; avanseregulering; innkjøpsrabatt; forskrift

Om Vista Analyse

Vista Analyse er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk utredning, evaluering, rådgivning og forskning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder er byutvikling, energi, klima, kultur, næringsutvikling, regulering, samferdsel og velferd. Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred utredningserfaring. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eid av medarbeiderne.

Om TSL Analytics

TSL Analytics er et uavhengig utrednings- og konsulentbyrå for bedrifter, organisasjoner og myndigheter i kultur- og kunnskapsfeltene. Vi søker å styrke beslutningsgrunnlag med dokumentert og etterrettelig kunnskap og å gjennomføre analyser og utredninger med høye krav til etisk standard. Kunnskap og kreativ tenking skal kombineres i vårt arbeid med ledelse og strategiutvikling.

Om Oeconomica

Oeconomica driver konsulent- og utredningsvirksomhet innenfor fagfeltet økonomi. Selskapets to partnere er også ansatte som professor i samfunnsøkonomi ved Handelshøyskolen BI. Selskapet driver med økonomisk forskning på internasjonalt nivå som publiseres i internasjonalt ledende økonomitidsskrifter. Oeconomicas forretningsidé er å utføre praktisk økonomisk analyse basert på høy akademisk kompetanse. Selskapet har blant annet oppdragsgivere innenfor bokbransjen, kraftsektoren, telesektoren, næringsmiddelindustrien, samferdsel og offentlig organisering, samt en rekke av landets ledende advokatkontorer.

Om Torvund Olav

Torvund Olav er konsulentselskapet til professor i rettsvitenskap Olav Torvund ved Universitet i Oslo. Selskapet arbeider særlig med opphavsrett og pengekravsrett, IKT-kontrakter, e-handel og digitale medier. Torvund har skrevet flere bøker og artikler om dette og regnes som en av Norges ledende eksperter innenfor disse rettsområder. Han har også bakgrunn som advokat og som juridisk rådgiver i næringslivet. Torvund har også omfattende erfaring som voldgiftsdommer og fra annen tvisteløsning knyttet til IT-leveranser. Han er en dyktig og etterspurt foredragsholder. Da Universitetet i Oslo under markeringen av sitt 200-årsjubileum i 2011 valgte ut en del av sine beste forelesere som «UiO-ambassadører», som ble sendt ut til videregående skoler, var han en av disse.

Forord

I denne rapporten utredes hvordan forskriften til boklovens § 12 om regulering av innkjøpsrabatt mellom bokhandel og forlag kan og bør utformes. Oppdragsgiver er Kultur- og likestillingsdepartementet. I utredningen setter vi det som et premiss at en avanseregulering i bokbransjen skal vedtas i tråd med Stortingets lovvedtak, hvilket innebærer at vi ikke legger opp til en omkamp om selve reguleringen. Prosjektet er gjennomført av de samarbeidende konsultantselskapene Vista Analyse, TSL Analytics, Oeconomica og Torvund Olav.

Oppdraget ble ledet av Rasmus Bøgh Holmen med Dag Morten Dalen som aktiv kvalitetssikrer, begge i Vista Analyse. Utredningens prosjektmedarbeidere inkluderer for øvrig Veronica Strøm og Andreas Stranden Hoel-Holt i Vista Analyse, Tore Slaatta og Helge Rønning i TSL Analytics, Christian Riis og Espen Rasmus Moen i Oeconomica og Olav Torvund ved Torvund Olav.

TSL Analytics har stått for kartleggingen av forholdene i europeiske land med boklover og for gjennomgang av høringsrundene, samt foretatt intervjuene i samarbeid med Vista Analyse. Oeconomica har hatt hovedsvar for den prinsipielle gjennomgangen og stått for gjennomgangen av grunnmodellene sammen med Vista Analyse. Torvund Olav har foretatt de juridiske vurderingene og implementeringen i samarbeid med Vista Analyse. Vista Analyse har utarbeidet de øvrige delene av utredningen og stått for samstillingen av rapporten. Samtlige organisasjoner i konsortiet har gitt innspill til de ulike delene av utredningen og bidratt til revideringer.

Utredningens anbefalinger har framkommet etter innspill fra de ulike organisasjonene i konsortiet, der Vista Analyse har balansert innspillene og hatt det siste ordet i den grad deltakerne har hatt ulike perspektiver. Oeconomica og Torvund Olav stiller seg bak hovedtrekkene i anbefalingene, mens TSL Analytics har avvikende vurderinger av anbefalingene. Synspunktene til TSL Analytics vil bli redegjort for kort i et kommende notat (Slaatta og Rønning 2024).

Mia Benedicte Sund Aasli og Ellen Knutsen har vært henholdsvis oppdragsansvarlig og kontraktsansvarlig hos oppdragsgiver. Kultur- og likestillingsdepartementet har vært en konstruktiv og tilretteleggende oppdragsgiver, uten at det har blitt lagt føringer for våre vurderinger eller anbefalinger. Departementet har også lagt til rette for at vi har fått tilgang til høringsinnspillene knyttet til bokloven. Vi ønsker å takke departementet for et godt samarbeid og et interessant oppdrag.

Flere aktører i bokbransjen har stilt til intervju og bidratt med data og andre innspill til utredningen. Vi ønsker å takke samtlige for deres innspill til vår utredning.

Rasmus Bøgh Holmen
Partner ved
Vista Analyse AS
Mandag 18. juli 2024

Ordliste

Avansegulv	Nederste tillatte innkjøpsrabatt ifølge en avanseregulering
Avanseregulering	Regulering som begrenser fortjenestemarginen som kan legges til kostprisen på et gode
Avansetak	Øverste tillatte innkjøpsrabatt ifølge en avanseregulering
Betalingsbetingelser	Kontraktbetingelser knyttet til gjennomføringen av betalingen
Departementets hånd	Instans utpekt til å opptre på vegne av departementet
Differensiert regulering	Regulering som varierer avhengig av faktorer knyttet til transaksjonen og tilknyttede forhold
Distribusjonsbetingelser	Kontraktbetingelser knyttet til distribusjonen
Eksterne virkninger	Konsekvenser av en økonomisk aktivitet for en tredjepart, som ikke reflekteres i prisene
Fastpris	Bundne videresalgspriser innenfor en viss periode
Fellesgode	Et gode som kan benyttes av flere individer samtidig, uten at noen utestenges
Forhandlingsmakt	Evnen til å påvirke utfallet av en forhandling
Førsteeksemplarrabatt	Innkjøpsrabatten for det første solgte eksemplaret
Grunnrabatt	Startnivå for innkjøpsrabatten som ligger til grunn for forhandlingene
Inngripende	Begrensende innvirkning av regulering på økonomisk atferd
Inngjerdingsproblematikk	Utfordring med å avgrense en regulering og hindre lekkasjer
Innkjøpsrabatt	Rabatt mellom detaljist og grossist
Kjederabatt	Påslag i innkjøpsrabatten basert på kjedetilhørighet
Leveringsplikt	Forlagenes plikt til å levere etterspurte bøker til bokhandlere
Litteraturabonnement	Abonnement på ny litteratur, som gir en førsteeksemplarrabatt og en sortimentsrabatt
Litteraturpolitiske mål	Mål i kulturpolitikken typisk knyttet til produksjonen og distribusjonen av litteratur
Markedsmakt	Evnen til en aktør i et marked til å påvirke pris og kvantum i markedet
Markedspakke	En samling av markedstiltak
Markedstiltak	Et tiltak for å øke synligheten og salget av bøker
Målbar	Forholdene kan kvantifiseres og evalueres ved hjelp av observerbare kriterier
Nedkorting	Salgsbetingelser for bøker reforhandles når fastprisen er utløpt
Nettbokhandelrabatt	Komponent av innkjøpsrabatten som baserer seg på salg i nettbokhandel
Normregel	Regel som er ment å fremme ønskelig atferd
Opsjonskontrakt	En rett til å realisere betingelsene i en forhåndsdefinert kontrakt
Ordrelinjerabatt	Komponent av innkjøpsrabatten som baserer seg volum per ordrelinje
Rabattspenn	Spennet mellom nedre og øvre rabatt
Returrett	Muligheten for bokhandlere å returnere usolgte bøker til forlaget for refusjon
Skaffeplikt	Bokhandlers plikt til å skaffe alle bøker som forlagene har på lager etter kundens forespørsel
Skjulte rabatter	Kostnadsforpliktelse som produksjonsleddet påtar seg utover innkjøpsrabatten
Sluttrabatt	Rabatt til sluttkunde sett i forhold til ordinær utsalgspris
Substitusjon	Erstatning av et gode med et annet for å opprettholde nytteverdi
Sortimentsrabatt	Påslag på innkjøpsrabatten knyttet til litteraturabonnementsordningen
Uniform regulering	Regulering som er lik for alle transaksjoner
Vertikal integrasjon	Eierskap av samme aktør i flere ledd av en verdikjede

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	8
1 Bakgrunn	11
1.1 Bakgrunnen for oppdraget	11
1.2 Vårt mandat	13
1.3 Litteraturpolitiske målsetninger	13
1.4 Regulatorisk rammeverk	14
1.5 Innholdet og dynamikken i bokbransjen	16
2 Informasjonsgrunnlag	19
2.1 Datakilder	19
2.2 Metodikk	20
3 Prinsipielle hensyn i utformingen av avansereguleringen	22
3.1 Utgangspunktet for samfunnsøkonomiske vurderinger av avansereguleringsmodeller	22
3.2 Valget mellom private avtaler og offentlig regulering	26
3.3 Inngjerdingsproblematikk	30
4 Foreliggende studier	35
4.1 Litteratur om norsk bokbransje generelt	35
4.2 Litteratur om avanseregulering i bokbransjen	37
5 Lærdommer fra erfaringskartlegginger	40
5.1 Lærdommer fra erfaringskartleggingen av andre land	40
5.2 Lærdommer fra erfaringskartleggingen av andre bransjer	41
6 Innspill fra aktørene om avansereguleringen	42
6.1 Gjennomgang av høringsinnspillene og beslutningsprosessen forut for lovvedtaket	42
6.2 Intervjurunden	47
7 Kvantitative bakgrunnsanalyser	56
7.1 Status og utvikling i litteraturpolitiske mål	56
7.2 Status og utviklingen for bokbransjen	61
8 Grunnmodellene for avanseregulering	67
8.1 Uniform avanseregulering	68
8.2 Produktbasert differensiert avanseregulering	71
8.3 Normbasert differensiert avanseregulering	74
8.4 Opsjonsbasert avanseregulering	77
9 Regulering av spesifikke forhold knyttet til avansereguleringen	79
9.1 Fastsettelse av reguleringens avansesatser	79
9.2 Andre kontraktsbetingelser	84
9.3 Regulatorisk oppfølging	86
10 Sammensatte modeller for avanseregulering	88
10.1 Definisjon av de sammensatte avansereguleringsmodellene	88
10.2 Rangering av de sammensatte avansereguleringsmodellene	89

11	Juridisk vurderinger og implementering i forskrift	92
11.1	Sentrale juridiske hensyn i utformingen av forskrift om avanseregulering	92
11.2	Konkrete forslag til forskrifter om avansereguleringer	95
11.3	Merknader til forskriftene om avanseregulering	101
	Referanser	107
A.	Oversikt over vertikalt integrerte aktører	115
B.	Intervjuguide	116
B.1	Innledning til intervjuguiden	116
B.2	Intervjuspørsmål	116
C.	Utdyping av erfaringskartlegginger	119
C.1	Utdyping av erfaringskartleggingen av andre land	119
C.2	Utdyping av erfaringskartleggingen av andre bransjer	125

Sammendrag og konklusjoner

På oppdrag for Kultur- og likestillingsdepartementet foreslår vi i denne utredningen en hensiktsmessig implementering av avansereguleringen i § 12 i den nye bokloven. Reguleringen skal innbefatte et tak og et gulv, og er i vårt oppdrag begrenset til papirbøker i allmennmarkedet under fastprisperioden. Målet er å oppnå boklovens formål, samt å forebygge misbruk av forhandlingsmakt og vertikale eierposisjoner. I reguleringens forskrift foreslår flertallet i utredningsgruppen å overlate mye av det konkrete innholdet til partene, men med vern for uavhengige aktører og adgang til at en instans utpekt av departementet kan gripe inn ved mangel på enighet eller i spesielle tilfeller. Vår foretrukne avansereguleringsmodell legger til rette for at partene kan innføre både normbasert og produktbasert differensiering og opsjonskontrakter med minimumsbetingelser, om de ønsker det. Vi tar også sikte på å begrense adgangen til å utnytte markedstiltak og endringer i distribusjons- og betalingsbetingelser som måter for å omgå reguleringen.

I dette oppdraget ber Kultur- og likestillingsdepartementet om en vurdering av hvordan avansereguleringen, angitt i §12 i bokloven av 2023, kan utformes på en hensiktsmessig måte. Paragrafen slår fast at innkjøpsrabatten mellom forleggere og bokhandlere bør reguleres med et tak og et gulv. Reguleringen gjelder allmennmarkedet for bøker under fastprisperioden, der videresalgsprisene til sluttmarkedet er bundne. Oppdraget er ytterligere avgrenset til papirbøker og byr ikke opp til en omkamp om selve reguleringen.

Målet med reguleringen er å bidra til å oppnå boklovens formål og ivareta behovene til aktørene i bransjen. Bakgrunnen for innføringen av reguleringen er bekymringer om misbruk av forhandlingsmakt og betydelige vertikale eierposisjoner. Bekymringer om avansereguleringen har involvert lekkasjeprosblematikk knyttet til markedstiltak og distribusjons- og betalingsbetingelser, rabattens funksjon for at partene kan fremme titler de vurderer til å ha høy kvalitet, substitusjon mot andre bøker og varer, og butikkdød. I bransjen har det vært strid om i hvilken grad disse utfordringene gjør seg gjeldende i praksis og om en avanseregulering vil bidra til å oppfylle de litteraturpolitiske målsetninger, herunder bredde, mangfold, kvalitet og tilgjengelighet.

Utredningen anvender en bred metodisk tilnærming og bygger på samfunnsøkonomiske vurderinger, litteraturpolitiske og juridiske vurderinger av både prinsipiell og praktisk art. Foruten teoretiske drøftelser omfatter vårt vurderingsgrunnlag på gjennomgang av foreliggende studier, erfaringskartlegginger fra andre land og næringer, høringsinnspill, intervjuer og kvantitative analyser. I tillegg kommer kvantitative analyser som både belyser utviklingstrekk for bransjen og litteraturpolitisk måloppnåelse.

Rabattsatsene i bokhandelen er i dag over 50 prosent og har steget over tid. Videre har både forlagsleddet og bokhandlerleddet vært gjenstand for betydelig konsolidering i senere år. Likevel er ikke lønnsomheten i de vertikalt integrerte bokhandlerkjedene spesielt høy. Samtidig har bransjen – til tross for reguleringsvern – blitt utfordret av digitalisering av formater og slagsarenaer, ledsaget av en betydelig nedgang i antall bokhandlere.

Basert på økonomisk teori og praksiser i bokbransjen løfter vi fram og diskuterer fire grunnmodeller for avanseregulering:

- **Enkel avanseregulering**, også kjent som **uniform avanseregulering**, er en avanseregulering med kun et tak og et gulv. Reguleringen har dannet utgangspunktet for de fleste

tidligere studier og diskusjoner om avanseregulering i bokbransjen. Den er enkel å forholde seg til, men kan være inngripende for noen titler uten å binde for andre.

- **Produktbasert differensiert avanseregulering** er en avanseregulering med gulv og tap som avhenger av egenskaper ved transaksjonen. Reguleringen er en utvidelse av den uniforme avansereguleringen, der satsene kan differensieres i henhold til observerbare og verifiserbare kjennetegn ved transaksjonen. Eksempler er voluminntak, bokgrupper og andre målbare transaksjonskjennetegn. Differensieringen ivaretar hensynet til heterogeniteten i utgivelsene, men modellen kan også fremstå som mer kompleks og innebære økte utfordringer med inngjerding.
- **Normbasert differensiert avanseregulering** er en avanseregulering med mulighet for å endre rabattspennet ved litteraturfremmende tiltak. Normbasert avanseregulering har en tydelig forankring i de franske og tyske boklovene, og har tidligere blitt foreslått også i en norsk sammenheng. Normbasert differensiert avanseregulering kan være en løsning for å stimulere til atferd som fremmer litteraturpolitiske mål, men krever gjennomtenkte, observerbare og verifiserbare normregler.
- **Opsjonsbasert avanseregulering** er en avanseregulering som i tillegg inneholder en opsjon på en standardkontrakt som forlag og bokhandlere kan falle tilbake på i forhandlingen. Opsjonselementet i en opsjonsbasert avanseregulering representerer en lite inngripende måte å styrke små aktørers forhandlingsposisjon på. Samtidig er det først og fremst relevant for transaksjoner med mindre volum, siden store volum gjerne ledsages av høyere rabatter, og motparten kan svare med å justere voluminntaket.

Oppdragets anbefalinger deles av Vista Analyse, Oeconomica og Torvund Olav, mens TSL Analytics har kommet med innspill. TSL Analytics betraktninger om anbefalingene til forskriften om avansereguleringen vil bli redegjort for i et kommende notat (Slaatta og Rønning 2024).

Vi finner det hensiktsmessig å delegerer detaljeringen av innholdet i reguleringen til forhandlinger mellom partene i bransjen, slik praksisen har vært gjennom bokavtalen. Dette kan bidra til en omforent løsning, samtidig som partene har et informasjonsfortrinn med tanke på hensiktsmessig fastsettelse av reguleringens detaljer. For å imøtegå små aktørers bekymringer om de store forlagshusenes dominerende posisjon har vi i tillegg foreslått vern for de uavhengige aktørene, der det kreves 25 prosent tilslutning av aktører som ikke er majoritetsleid av vertikalt integrerte konsern innen begge organisasjonsområder. Denne delen av reguleringen vil ta høyde for en situasjon, der de vertikalt integrerte konsernene blir mer dominerende på forlagssiden og uenighetene større på bokhandlersiden. Samtidig åpner grepet for større aksept for at partene får bidra til reguleringens utforming.

I mangelen på enighet og i særlige tilfeller kan den departementet utpeker fastsette satsene og reguleringens øvrige innhold. I så fall bør departementets løsninger bygge på inngående regulering, eventuelle nært framforhandlede løsninger og innsamlet empiri. Det er ikke mening at den departementet peker på skal komme opp med helt egne løsninger. Terskelen for at departementets hånd griper inn bør være høy.

Basert på grunnmodellene utformer vi fire sammensatte avansereguleringsmodeller. Modellene kombinerer mulighetene for differensierte avansesatser basert på normkriterier og transaksjonskriterier, og opsjonskontrakter med minimumsbetingelser. I og med at vår anbefaling innebærer å delegerer fastsettelsen av reguleringens innhold til partene, vil reguleringene i praksis ikke vil avvike radikalt fra hverandre. De sammensatte modellene setter like fullt forskjellige rammer for

utformingen av reguleringen, hvor sterkt reguleringen står i forhold til annet lovverk, og hvorvidt den er obligatorisk uavhengig av medlemskap i bransjeforeningene.

Vi rangerer modellene ut fra hvorledes de bidrar til å oppfylle lovens formål, herunder styrking av den litteraturpolitiske måloppnåelsen, og styrking av små og mellomstore aktørers forhandlingsposisjon. I vår foretrukne modell foreslår vi å tilrettelegge for at partene kan differensiere rabattkriteriene basert på normkriterier, volum, bokgruppe eller andre forhold, dersom de ønsker det. Vi foreslår også å legge til rette for at partene kan forhandle fram opsjonskontrakter med minimumsbetingelser for både forlag og bokhandlere. Vi argumenterer for at opsjonskontrakt er et målrettet virkemiddel for å styrke små og mellomstore aktørers forhandlingsposisjon i tråd med lovens intensjon enn differensiering. Basert på disse vurderingene blir rangeringen av de sammensatte avansereguleringsmodellene i prioritert rekkefølge som følger:

1. [Avanseregulering med eksplisitt adgang til differensiering og opsjonskontrakt](#)
2. [Uniform avanseregulering med eksplisitt adgang til opsjonskontrakt](#)
3. [Avanseregulering med eksplisitt adgang til differensiering](#)
4. [Uniform avanseregulering](#)

Uavhengig av avansereguleringsmodell foreslår vi at reguleringen innføres med utgangspunkt i et gulv på 35 prosent og et tak på 55 prosent. Et slikt rabattspenn vil kunne binde, uten at det er veldig inngripende. Bransjeforeningene kan deretter gjennom forhandlinger øke eller snevre inn spennet, men aldri videre enn 20 prosent til 70 prosent. De kan også introdusere annet innhold i reguleringen om ønsker det. Partene kan i prinsippet reforhandle avansereguleringen årlig, men bestemmer selv hyppigheten av reforhandlingene utover dette. I den grad det er mulig, og loven åpner for dette, foreslår vi blant annet å begrense adgangen til å benytte markedstiltak og endringer i distribusjons- og betalingsbetingelser med den hensikt å omgå reguleringen. Modellene er spesifisert i alternative forskrifter med merknader.

Rapporten er strukturert som følger: Vi begynner med å redegjøre for bakgrunnen for utredningen i kapittel 1 og går igjennom datakilder og metodikk i kapittel 2. Videre redegjør vi for prinsipielle hensyn i utformingen av avansereguleringen i kapittel 3. I de neste kapitlene redegjør vi for vurderingsgrunnlaget for våre vurderinger, herunder foreliggende studier i kapittel 4, og erfaringskartlegginger fra andre europeiske land og andre næringer i kapittel 5. Vi behandler aktørenes posisjoner i kapittel 6 og status og utvikling for litteraturpolitisk måloppnåelse og bransjen i kapittel 7. I kapittel 8 skisserer vi de alternative grunnmodellene for avanseregulering, før vi drøfter håndteringen av tilstøtende forhold i kapittel 9. Til slutt spesifiserer vi de sammensatte avansereguleringsmodellene i kapittel 10 og skisserer hvordan reguleringene kan forankres i forskrift med tilhørende merknader i kapittel 11. Bakgrunnsinformasjon er gitt i appendikser, inkludert en oversikt over forlagskonsernene i appendiks A, vår intervjuguide i appendiks B og utdyping av erfaringskartleggingene i appendiks C.

1 Bakgrunn

I dette innledende kapittelet vil vi kort redegjøre for oppdraget og vårt mandat, og i grove trekk skissere det litteraturpolitiske og økonomiske bakteppet for utredningen.

1.1 Bakgrunnen for oppdraget

Bokloven (2023) trådte i kraft 1. januar 2024, men lovens § 12 om regulering av innkjøpsrabatten bokhandlerne får fra forlagene, var unntatt.¹ Paragrafen trer først i kraft når tilknyttede forskrifter er klare. Unntaket fra ikrafttredelsen kom som følge av at flertallet i stortingskomiteen i sin innstilling var enige om å be:

... regjeringen gjennomføre en ekstern gjennomgang av avanseregulering, som varslet, for å avstemme de ulike innspillene fra bokbransjen, før bestemmelsen om slik regulering settes i kraft.

Innst. 461 L (2022-2023), side 14 og 17

Vår utredning handler om implementering i forskrift av innkjøpsrabatten i boklovens § 12, som lyder:

For papirbøker med fastpris etter § 5 skal det være en maksimalsats og en minimumssats for innkjøpsrabatt fra utgiver til forhandler. Departementet gir forskrift om størrelsen på disse satsene.

Første ledd gjelder ikke for fagbøker for profesjonsmarkedet eller lærebøker for høyere utdanning.

Første ledd er ikke til hinder for at utgivere og forhandlere kan inngå avtaler om salgsfremmende tiltak, så lenge slike tiltak bidrar til å oppnå lovens formål og er målbare.

Rabatter ved litteraturabonnement etter § 8 gjelder uavhengig av første ledd.

Departementet kan gi forskrift om innkjøpsrabatt for e-bøker og digitale lydbøker.

Bokloven (2023), § 12

Boklovens fastprisregulering innebærer at prisen holdes fast i tolv måneder for hvert format fra første gang formatet av boka utgis. I denne perioden er det ikke lov å ta en annen pris for salget av boka enn fastprisen som er satt av utgiver. Fordi forhandler ikke kan gi rabatt til sluttkunden i fastprisperioden, medfører denne lovreguleringen at innkjøpsrabattene mellom utgiver og forhandler blir til et særlig viktig konkurranseelement i denne perioden.

Bokloven (2023) erstatter til dels den gjeldende bransjeavtalen mellom Den norske Forleggerforeningen (Forleggerforeningen) og Bokhandlerforeningen, kjent som bokavtalen fra 2017. Siden 1962 har partene i bokbransjen hatt fullmakt til å inngå en egen bokavtale med frivillig tilslutning. Avtalen har gjennom ulike forskrifter vært unntatt fra konkurranselovgivningens bestemmelser om prissamarbeid, senest ved Konkurranselovens (2023) § 10. Lenge var avanseregulering også en del av dette avtaleverket. I bransjeavtalen av 1998 forsvant imidlertid rabattaket² på 43,5 prosent ut av avtaleverket, med ikrafttredelse året etter. En ny avanseregulering lå inne i bokloven fra 2013 med et avansetak på 50 prosent, men på grunn av regjeringsskiftet trådte loven aldri i

¹ Lovens § 7 om henholdsvis skaffe- og leveringsplikt for digitale lydbøker var også unntatt.

² I bokbransjen avtales prisen mellom forhandler og utgiver som en «rabatt», målt som et fratrekk fra utsalgsprisen. Rabatten angir altså forhandlerens avanse. I denne rapporten bruker vi begge begreper.

kraft. De gamle bokavtalene fastsatte forhåndsbestemte rabattprosjenter for alle bokgrupper basert på voluminntak.

Regulering av innkjøpsrabatt mellom forlegger og bokhandler, såkalt avanseregulering, er et omstridt virkemiddel i bokloven. Reguleringen har i mange år blitt debattert i bokbransjen, særlig siden opptakten til lovarbeidet med bokloven fra 2013. Fra faglig hold har flere motstridende mekanismer på aktørene og måloppnåelse forhold til boklovens formål blitt påpekt, mens empiriske forhold knyttet til rabattene har blitt undersøkt. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4. Storingsbehandlingen og høringsrundene gjenspeiler også den senere års debatt i bransjen. Særlig flere små og mellomstore forlag har uttrykt frykt for at de blir forfordelt av de store bokhandlerkjedene, som er vertikalt integrert med de store forlagene.³Favorisering av «egne» forlag blant bokhandlerkjedene med press av lønnsomhet ut i verdikjedeledet, der de vertikalt integrerte aktørene eier mest, blir sett som en mulig utfordring. Som svar på disse bekymringene har flere av de små og mellomstore aktørene ønsket et avansetak. Eventuelt kan taket suppleres med et avansegulv som forebygger diskriminering av de små bokhandlerne. Intensjonen er også at sikring av små og mellomstore forlag i neste instans vil komme forfatterens økonomi til gode. Antakelsen er at avanseregulering vil øke mangfoldet i forlagsleddet, sikre flere utgivelser, styrke forfatterøkonomien og dermed innfri boklovens formål.

De store vertikale kjedene har mot dette framhevet bokhandelkjedenes bidrag til opprettholdelse av distriktsbokhandlere og et generelt stort antall bokhandlere i Norge. Ifølge disse utgjør opprettholdelse av forhandlingsrommet og innovasjonsviljen som i dag finnes mellom forlag og bokhandel, en betingelse for at mangfoldet skal bevares og utvikles. Muligheten for at lønnsomme transaksjoner ikke lenger gjennomføres, og trusselen om substituering mot andre formater, produkter og salgsarenaer har også blitt framhevet. Det empiriske belegget for å hevde at bokhandlerleddet i de vertikalt integrerte kjedene utnytter sin sterke posisjon har også blitt utfordret av de vertikalt integrerte kjedene og bokhandlersiden. Blant annet har bransjens utfordringer med digitalisering og asymmetriske kostnadsøkninger blitt framhevet. Fra bokhandlerhold har det også blitt hevdet at avanseregulering vil kunne føre til bokhandlerdød, noe som vil bryte med den nye boklovens formål.

Det er flere forhold ved enkle avansereguleringer som kan være problematiske om ikke reguleringen tar høyde for dem. Et eksempel er svekkelsen av et forlags mulighet til å realisere store volum når de ikke har mulighet til å stimulere salget gjennom høye rabatter. Et annet eksempel er at et forbud mot å gi ordinære rabatter kan gi utslag i såkalte skjulte rabatter i form av interne og eksterne markedstiltak, så vel som betalings- og distribusjonsbetingelser inklusive returrettssordninger. Bokloven (2023) fastslår at markedsinnsatsen begrenses til tittelspesifikke tiltak.

Kjernen i implementeringen av avansereguleringen er fastsettelsen av gulvet og taket, samt spenning mellom de to grenseverdiene. En avanseregulering kan også gi rettigheter og plikter til partene og eventuelt åpne for differensiering av satsene etter bokgrupper innenfor allmenntilgjengelig, volum, bruk av litteraturfremmende tiltak eller annet. Det er også spørsmål om hvor ofte satsene og innholdet i avansereguleringen skal revideres og hvordan.

Adgangen til å endre andre kontraktsbetingelser forbundet med markedstiltak og distribusjons- og betalingsbetingelser vil ha betydning for hvordan reguleringen vil virke i praksis. Det samme

³ Merk at vi i denne rapporten i omtalen av vertikal integrasjon først og fremst er opptatt av integrasjonen mellom forlag og bokhandlere. Det bør likevel påpekes at bransjen også omfatter integrasjon mellom andre segmenter, hvilket vi til dels kommer tilbake til i delkapittel 1.5 og appendiks A.

vil håndteringen av grenseflater den fysiske fastprisboka i bokhandelen har mot andre formater og salgsarenaer. I tillegg spiller den regulatoriske oppfølgingen inn, herunder eventuelle krav om innrapporteringer og løsninger for tvistehåndtering.

1.2 Vårt mandat

I dette oppdraget ønsker Kultur- og likestillingsdepartementet å hente inn en ekstern vurdering av hvordan en innkjøpsrabatt som angitt i Boklovens (2023) § 12 kan innrettes på en hensiktsmessig måte. I dette ligger det at reguleringen bidrar til å oppnå boklovens formål og ivaretar behovene til aktørene i bransjen. Vårt mandat innebærer:

Vi skal utarbeide minimum tre forslag til modeller for hvordan satsene for innkjøpsrabatter kan innrettes i forskrift. Modellene skal rangeres etter deres egnethet til å oppfylle boklovens formål. Samtlige modeller må være innenfor de juridiske rammene satt av forskriftshjemmelen i bokloven § 12 første ledd.

Vi skal vurdere vilkårene for hva som skal til for å oppnå maksimal rabatt, som omtalt på side 83 i Prop. 82 L (2022-2023). For hver av modellene skal vi beskrive de antatte økonomiske konsekvensene for bokbransjen og eventuelt samfunnet for øvrig. Vi skal prioritere forslagene ut ifra hvor godt de kan bidra til å oppfylle boklovens formål, jamfør vår omtale av de litteraturpolitiske målsetningene i delkapittel 1.3. Eventuelle andre utfordringer modellene kan medføre for bransjeaktørene skal også omtales.

I tillegg er det avklart mellom oppdragsgiver og oppdragstaker at problemstillinger som tilstøter avansereguleringens utforming, bør inngå i den videre diskusjonen, men ikke i de konkrete modellene. Regulatorisk oppfølging inkludert innrapportering og innrapportering kan vurderes i sammenheng med avansereguleringen, men hører ikke hjemme i forskriften.

I mandatet framheves det at aktørenes høringsinnspill skal vurderes med bakgrunn i Stortingets anmodningsvedtak og departementets vurderinger i Prop. 82 L (2022-2023). Vi bes også eksplisitt om å innhente oppdaterte innspill fra Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen, så vel som aktørene i bransjen.

Mandatet klargjør også enkelte begrensninger på oppdraget. Dette gjelder spesielt:

- Oppdragsgiver ønsker ikke at en revurdering av om det bør innføres innkjøpsrabatt eller ikke. Med dette legges Stortingets vedtak om boklovens § 12 vedrørende innkjøpsrabatt og etterfølgende implementering til grunn.
- Oppdragsgiver ønsker ikke at det gis bestemmelser i forskriften om innkjøpsrabatten som vedrører elektroniske bøker eller digitale lydbøker med henvisning til boklovens § 12 siste ledd.

1.3 Litteraturpolitiske målsetninger

Boklovens (2023) formål er presisert i lovens § 1. Paragrafens første ledd lyder:

Lovens formål er å legge til rette for bredde, mangfold og kvalitet i litteraturen som utgis i Norge, og å sikre at alle i landet har god tilgang til denne litteraturen.

Bokloven (2023), § 1 første ledd

Målsetningene om bredde, mangfold og kvalitet relaterer seg til produksjonen av litteratur. Tilgjengelighet går derimot på distribusjonen av litteratur, hvilket innbefatter dimensjonene pris, geografi og plattform. Utviklingen i alle disse målsetningene kan i prinsippet anslås ved bruk av håndgripelige målindikatorer. Hovedlinjene i boklovens litteraturpolitiske målsetninger ligger fast i forhold til tidligere politiske måldokumenter og deles også av bokavtalene.

I boklovens § 1 andre ledd utdypes ytterligere litteraturpolitiske målsetninger, som til dels er mål-
bare og overlappende med målsetningene i første ledd:

Loven skal også:

- a. ivareta interessene til forfattere, oversettere, visuelle kunstnere og lesere
- b. legge til rette for et mangfold av aktører
- c. bidra til å fremme ytringsfrihet og kultur- og kunnskapsformidling
- d. bidra til å styrke skriftkulturen for bokmål, nynorsk, de samiske språkene og de nasjonale minoritetsspråkene kvensk, romani og romanes.

Bokloven (2023), § 1 andre ledd

1.4 Regulatorisk rammeverk

Samlet sett er en god oversikt over litteraturpolitisk kontekst viktig for å danne seg et bilde av hvordan avansereguleringer og andre politiske virkemidler samspiller med, og bidrar til å oppfylle, boklovens formål. I det følgende vil vi derfor gi en kort oversikt over det regulatoriske rammeverket bokbransjen opererer i.

Konkurranselovens (2023) § 11 forbyr utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. For at vilkårene om en dominerende stilling skal være oppfylt, må imidlertid en aktør være i stand til i betydelig grad å opptre uavhengig av sine konkurrenter, kunder og sluttbrukere. Bokbransjen er unntatt konkurranselovens § 10 om konkurransebegrensende avtaler mellom foretak. Av boklovens § 13 framgår det at konkurranseloven generelt også gjelder for bokbransjen, men at bokloven har forrang når lovene kommer i konflikt. Boklovens § 11 innebærer forbud av forskjellsbehandling mellom utgivere og forhandlere basert på eierskap, hvilket også nedlegges av Bokavtalens § 4.1. Ut ifra bokavtalens § 5.1 har både forlag og bokhandel informasjonsplikt om tiltak som anses å ha betydning for forutsetningen for avtaleinngåelsen mellom partene (Bokhandlerforeningen og Den norske Forleggerforeningen 2016). Bokavtalen forventes å reforhandles i nær framtid.

Mens bokavtalen kun gjelder medlemmene til Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen, gjelder bokloven hele bransjen. Bokloven har flere ordninger som tidligere lå under bokavtalen og er ment å bygge opp under den litteraturpolitiske måloppnåelsen. Disse ordningene vil i varierende grad interagere med avansereguleringen. De inkluderer:

- **Fastprisordningen (boklovens § 5 og bokavtalens § 2.1):** Forlag skal fastsette utsalgsprisen på sine nye bøker utenom skolebøker i en gitt periode. Fra og med innføringen av bokloven har fastprisordningen blitt obligatorisk og gjelder ett år fra utgivelsen istedenfor utgivelsesåret og ut april året etter, som var tilfellet i bokavtalen. Fastprisperioden kan forlenges med inntil sju år for særlig ressurskrevende utgivelser, gitt at forhandlerne får full returret. I fastprisperioden kan elektroniske bøker og digitale lyd bøker bare omsettes ved eksemplarsalg. Departementet gir forskrift for kvantumsrabatter til slutt kunder,

rabatter til biblioteker og rabatter ved samtidig salg av ulike formater under fastprisperioden og kan også forlenge fastprisen på reelle nytgivelser.

- **Skaffe- og leveringsplikt (boklovens § 6 og bokavtalens § 3.1):** Bokhandlere har plikt til å skaffe alle bøker som forlagene har på lager etter kundens forespørsel, og forlagene har plikt til å levere etterspurte bøker til bokhandlere. Begge deler skal skje innenfor gitte tidsrammer. Dette skal øke tilgjengeligheten av norsk litteratur. Bokloven innebærer at ordningen blir obligatorisk. Plikten gjelder ikke bare papirbøker, men også elektroniske bøker og digitale bøker (der sistnevnte format er ivaretatt av boklovens § 7).
- **Litteraturabonnementsordninger (boklovens § 8 og bokavtalens § 3.2):** Bokloven fastslår at utgivere kan samarbeide om kollektive abonnementsordninger. Loven fastslår videre at alle forhandlerne skal tilbys abonnemeter på like vilkår. Det åpnes også for at departementet kan gi forskrift om rabattsatser og returbetainger knyttet til litteraturabonnemeterne. Bokavtalen fastslår at bokbransjen skal ha en kollektiv abonnementsordning. Forhandlere som tegner seg for å motta et bestemt utvalg titler, får førsteeksemplarene til en fast rabatt som varierer etter abonnemeterstype. Ordningen inkluderer flere mulige abonnemeter av forskjellig omfang for ulike litteraturgrupper. Rabatten for førsteeksemplaret varierer fra 70 til 74 prosent, avhengig av abonnemeterets omfang. I tillegg gis en fast sortimentsrabatt på to prosent for de mest omfattende abonnemeterne. Målet med litteraturabonnemeterne er å spre litteratur i Norge.

Boklovens § 10 fastslår at forlag og bokhandlere kan samarbeide om felles standardbetainger for betaing, frakt og levering for bøker. Det er også en åpning for at departementet kan spesifisere betainger i forskrift utover det som går på skaffe- og leveringsplikten. Bokavtalens § 4.1 fastslår at markedtiltak skal inneholde gjensidige og målbara tiltak når midler ytes til markeds-samarbeid. Avtalen slår fast at frakt og leveringsbetainger er bestemt av et dokument utarbeidet av Forleggerforeningen i 2005.

Bokavtalen inneholder også en del momenter som ikke behandles av bokloven med betydning for bransjen. Vi vil framheve de delene av avtaleverket mellom partene som går på sluttrabatter. Bokavtalen fra 2016 fastslo at alle salgskanaler kan gi inntil 12,5 prosent rabatt på fastprisbøker foruten billigbokutgaver, verk og fagbøker (Bokhandlerforeningen og Den norske Forleggerforeningen 2016). Denne muligheten forsvant med den nye Bokloven (2023). Offentlige biblioteker og sluttbrukere som kjøper mellom 50 og 199 eksemplarer av en tittel, kan få inntil 20 prosent rabatt, mens de som kjøper minst 200 eksemplarer kan få fri rabatt (se bokavtalens § 2.2). Bokklubber kan tilby hvert nytt medlem opptil tre gratis velkomstbøker som ikke er underlagt fastpris, forutsatt at medlemmet forplikter seg til ett års medlemskap (se bokavtalens § 2.3). I tillegg kan Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen arrangere «Mammutsalg» i fellesskap, der hvert forlag bestemmer nettoppris og veiledende utsalgspris på sine bøker (se bokavtalens § 4.2).

Representanter for forfattere, illustratører og oversettere kan samarbeide om normalkontrakter med utgivere eller representanter for utgivere. Normalkontraktene kan inneholde bestemmelser om honorarsatser for forfattere og illustratører, provisjonssatser for deres agenter og oversetterhonorarer. Boklovens § 4 åpner for normalkontrakter og for at ytterligere føringer for kontraktene fastlegges ved forskrift.

I punkt 6.1 dagens normalkontrakt for sakprosa mellom Forleggerforeningen og Norsk Faglitterær forfatter- og oversetterforening er royaltygrunnlaget forlagets inntekt fra salget, men dette skal være minst 50 prosent av fastprisen i fastprisperioden, altså at royalty ikke kan beregnes med

utgangspunkt i en rabatt på mer enn 50 prosent i fastprisperioden. For skjønnlitteratur beregnes royalty av veiledende pris reflektert i fastprisen, dog slik at for innbundne bøker regnes royalty av 85 prosent av denne prisen, jamfør avtalens seksjoner 2.8.1 og 2.8.2 Vi referer til Den norske Forleggerforeningen (2024) for en oversikt over foreningens avtaler.

Norsk litteratur subsidieres gjennom merverdiavgiftsfritak og støtteordninger fra Kulturrådet. Alle papirbøker og lydbøker er fritatt for merverdiavgift, noe som gir dem et konkurransefortrinn sammenliknet med andre plattformer. Kulturrådet administrerer innkjøpsordninger for norske biblioteker og gir tilskudd gjennom generelle statlige forfatterstipender, generell produksjonsstøtte, støtte til utviklingsprosjekter og støtte til litteraturformidling. Se for eksempel «*Litteraturpolitikens verktøykasse*» av Rønning og Slåtta (2019) for detaljer.

1.5 Innholdet og dynamikken i bokbransjen

Forfattere er essensielle for litteraturbransjen. Det fins forfattere langs hele spekteret fra debutanter og nisjeforfattere til bestselgerforfattere og andre etablerte forfattere. Forfattere skriver innen en rekke forskjellige sjangere, der saksprosaforfattere og skjønnlitterære forfattere utgjør hovedskillet i allmenntil markedet. Muligheten for store gjennombrudd og betydningen av forfatterens navn sammenliknet med tittelen avhenger av sjanger. Blant mindre etablerte forfattere skriver noen innenfor smale segmenter, mens andre retter seg mot segmenter med bred appell og håper på det store gjennombruddet. Ytterligere en gruppe forfattere skriver bøker av mer tematisk karakter, hvor salgspotensialet ofte er enklere å forutsi. Andre innholdsleverandører til bøker inkluderer **oversettere** av utenlandske titler, **illustratører**, samt stemmeskuespillere i tilfellet lydbøker. Oversetterne får som regel fast honorar per oppdrag og er ikke avhengige av boksalget for inntekten sin. Illustratørene leverer omslag og eventuelt innvendige illustrasjoner til bøker. Norske forfattere og oversettere er organisert i foreninger der navnet er en refleksjon av hva slags litteratur forfatterne skaper. Disse inkluderer Den norske Forfatterforening, Forfatterforbundet, Norske barne- og ungdomsforfattere, Norsk oversetterforening, Norsk faglitterær- forfatter og oversetterforening og Norsk dramatikerforbund.

Forlagene utgir bøker og blader basert på manuskripter fra forfattere og sørger for at titlene blir bearbeidet, redigert, trykket, innbundet og distribuert. Siden millenniumskiftet har Cappelen Damm, Gyldendal og Aschehoug utgjort tre store forlag i en norsk kontekst. I løpet av 2010-tallet vokste Vigmostad & Bjørke seg til å bli det fjerde store forlagshuset gjennom oppkjøp, med særlig vekst på fagbøker, skolebøker og lærerbøker. I motsetning fra de tre andre er Cappelen Damm utenlandskeid ved danske Egmont, fram til 2021 i felleskap med svenske Bonnier. Disse fire forlagshusene eier også en rekke små og mellomstore forlag, både individuelt og sammen. For eksempel spiller Fagbokforlaget en helt sentral rolle i Vigmostad & Bjørke, og Bazar Forlag eies av Cappelen Damm, mens Oktober Forlag eies av Aschehoug. Egmont eier også Story House inkludert lydbokforlaget Storytell. Konsernet er dessuten en betydelig utgiver av blader, magasiner, tegneserier og digitale tjenester med fokus på nye plattformer. Forlagshuset Forente ble stiftet i 2022 med Gyldendal som majoritetseier og Mater som stor minoritetseier. Det er en sammenslåing av Forlaget Press, Spartacus Forlag, Pax Forlag og Dreyers Forlag.

De uavhengige forlagene spenner i størrelse fra mellomstore forlag med vel hundre millioner i omsetning til mikroforlag med én eller to titler, med småforlag et sted imellom. I det øvre sjiktet har det de senere år skjedd en konsolidering. I 2021 kjøpte svenske Bonnier opp det som den gang het Strawberry Publishing, mens danske JP Politiken Forlag gikk inn som majoritetseier av

Kagge Forlag. Disse forlagene utgjør Norges fjerde og femte største forlagshus innenfor skjønnlitterære verker. Norskeide mellomstore forlag inkluderer blant annet det tradisjonsrike nynorskforlaget Det Norske Samlaget og det samiske forlaget Davvi Girji, så vel som flere unge forlag som Frisk Forlag, Orage, Strand Forlag og Zebra. Eksempler på små forlag er Agenda Res Publica, Forlaget Manifest, Forlagshuset Vest, Gursli Berg Forlag, Orkana Forlag, Pelikanen Forlag, Skald Forlag og Vega Forlag.

Forlagene er organisert i Forleggerforeningen, skjønt en del av forlagene har valgt å stå utenfor. Blant dem er Vigmostad & Bjørke, Pelikanen Forlag og Skald Forlag. Forlagenes profiler varierer med hensyn til hvilke titler de har i sine porteføljer, og hvilke salgskanaler de retter seg mot. Med Bonnier, Egmont og Politikens inntreden i det norske bokmarkedet har man i større grad fått en felles nordisk bokbransje i Norge. Ellers i Norden har det lenge vært betydelig tverreierskap. Globale forlag representerer for øvrig potensielle utfordrere gjennom netthandel og fremmedspråklige bøker som mulige inngangsporter.

Detaljstledet i bokbransjen er preget av stort innslag av vertikal integrasjon. Blant **bokhandlerne** dominerer Ark og Norli, særlig i allmenmarkedet. Ark eies av Gyldendal, mens Norli eies av Aschehoug og Norgesgruppen. Norli tok over konkurrenten Libris i 2010. Den tredje største bokhandleren, Akademika, dominerer med faglitterære bøker og lærebøker. Akademika har siden 2014 vært eid av Vigmostad & Bjørke, som også eier nettbokhandelene Haugenbok og Ebok. Nettbokhandelene Bokkilden og Nettbok eies av De Norske Bokklubbene, som igjen har Aschehoug og Gyldendal som majoritetseiere. Cappelen Damm hadde lenge også sin egen bokhandel i Tanum, men butikkene ble solgt og kjeden avviklet i 2021.

Utfordrerkjeden Notabene ble slått konkurs i 2013, for deretter å gjenoppstå fra konkursboet som Ny Notabene. I 2017 ble selskapet overtatt av Bokkompaniet Holding, som også eide den andre uavhengige fysiske bokhandlerkjeden Boklageret. Både Boklageret og Notabene slo seg konkurs i 2019. På nett utgjør Nordens største nettbokhandel, Bonnier-eide Adlibris, en betydelig utfordrer. Blant mindre bokhandlere har mange valgt å være en del av sammenslutningen Fri Bokhandel. Enkelte operer derimot uavhengig, for eksempel Bislett Bokhandel, Boksalongen, Sagen Bokhandel og Tronsmo, som også har en egen side for nettbokhandel. Aschehoug har riktignok en liten minoritetsaksje i Tronsmo gjennom Forlaget Oktober sammen med blant annet Mater. De fleste bokhandlere er organisert i Bokhandlerforeningen. Internasjonale nettbokhandlere som Amazon og Apple utgjør konkurrenter i markedene for fremmedspråklig litteratur på nett.

Når det gjelder andre distribusjonskanaler, hadde **bokklubbene** en viktigere rolle for noen år tilbake. Flere av disse eies av de største allmennforlagene, deriblant Bestselgerklubben av Cappelen Damm, Bonniers Bokklubb, som er integrert i Bonnier Forlag, og De Norske Bokklubbene, som nevnt over. Når det kommer til **strømmetjenester**, eies Storytel Norge likt av svenske Storytel Egmont gjennom Cappelen Damm, mens BookBeat eies av Bonnier, og Fabel eies av Gyldendal og Aschehoug. Det finnes også andre internasjonale utfordrere som Svenske Nextory og Podimo. Annet butikk salg inkluderer dagligvarebutikker, kiosker, museer og butikker med bredt vareutvalg. Andre salgskanaler inkluderer biblioteker gjennom innkjøp fra Norsk Kulturråd eller Biblioteksentralen, bedriftsmarkedet, jubileumsmarkedet, direkte salg til sluttbruker, internasjonale nettsider og eksport. I de senere år har det vært en dreining mot det digitale.

Distribusjonssentralene spiller en sentral rolle i logistikken mellom forlag og bokhandlere, samt rapporteringsarbeidet. Sentralene koordinerer og pakker bøkene inn i nøytrale forsendelser. I

Norge er det store forlagssentraler. Den ene er Forlagssentralen, som lenge var eid av Aschehoug og Gyldendal sammen, inntil Gyldendal kjøpte Aschehougs eierandel i 2021. Den andre er Sentral-distribusjonen, som eies av Cappelen Damm. I tillegg kommer Bladcentralen som lenge har vært eid av de største forlagshusene. Bladcentralen eies i dag av Aller Media, Bonnier, Cappelen Damm, Egmont og Vigmostad & Bjørke. Dessuten håndterer Forlagshuset Vigmostad & Bjørke sin distribusjon gjennom sine forlag. Flere utfordrere har over årenes løp blitt drevet ut av markedet, inkludert Notabene Distribusjon i 2012, Reitan-Gruppens Interpress og Boklagerets Norsk Bokdistribusjon i 2019.

I tilknytning til bokbransjen har det også oppstått en rekke [støttetjenester](#). Enkelte særegne aktører er verdt å nevne spesifikt. Bokbasen er ment å tilrettelegge for digitale løsninger i bransjen. Selskapet eies direkte og indirekte av de fire store forlagshusene via forlagene, bokhandlerne og distribusjonssentralene, samt Egmont og Fri Bokhandel. Videre kommer Biblioteksentralen som leverer tjenester til norske biblioteker. I 2019 ble Foreningen Tekstallianse stiftet som en partipolitisk uavhengig interesse-, kompetanse- og samarbeidsorganisasjon på litteraturfeltet i Vestland fylke. Foreningen har også spilt en sentral rolle i opprettelsen av et nytt samarbeidsforum for uavhengige forlag og bokhandlere.

Andre støttetjenester inkluderer bransjeorganisasjoner, advokater, informasjonsrådgivere og konsulenter. For papirbøker er trykkerier og leverandører av bokpapir viktig. Skuespillere og forfattere leser inn lydbøker, mens IKT-spesialister bidrar til digitale formater. Litteraturkritikere er vesentlige i formidlingen av litteraturen, samt i vurderingen av ulike titlers kvalitet. Overgang fra papiraviser til digitale formater har svekket litteraturkritikernes rolle. Samtidig har uformell litteraturkritikk fått komme til uttrykk gjennom blogger og sosiale medier.

[Leserne](#) utgjør målgruppen for bøker i allmenntilmarkedet i siste instans. Disse befinner seg på en skala fra smålesere til storlesere. Småleserne kjøper typisk bøker med bred appell i forbindelse med ferier og gavekjøp. Storleserne er derimot gjerne målbevisste i hva de ønsker og handler bøker mer kontinuerlig. Andre kundegrupper inkluderer biblioteker, virksomheter og utlendinger, i sistnevnte tilfellet gjerne etter oversettelse.

2 Informasjonsgrunnlag

I dette kapittelet redegjør vi kort for informasjonstilfanget, som vi bruker i utredningen.

2.1 Datakilder

Utredningen bygger på en rekke datakilder. Disse inkluderer kvantitative datakilder, intervjuer, og litteratur- og dokumentgjennomganger.

2.1.1 Kvantitative datakilder

I utredningen benytter vi oss av kvantitativ dataanalyse for å belyse to forhold:

- **Litteraturpolitisk måloppnåelse** i form av indikatorer for kvalitet, bredde, mangfold og tilgjengelighet
- **Status og utviklingen for bransjen** i form av analyse av markedsandeler og lønnsomhet

Bransjedata er hentet fra Forleggerforeningen, Bokhandlerforeningen, Kulturdirektoratet og Norsk litteratur utland (NORLA), så vel som mottatt fra Ark og Norli. Videre har vi benyttet oss av data fra foretaks- og virksomhetsregistrene i Brønnøysund, bearbeidet av Proff Forvalt. Dessuten har vi tatt i bruk Statistisk sentralbyrås sysselsettingsstatistikk, nasjonalregnskap og prisstatistikk.

2.1.2 Litteraturgjennomganger

Litteraturgjennomganger som kaster lys over bokbransjen og avanseregulering, har utgjort en viktig del av utredningen vår. Litteraturen vi baserer oss på inkluderer:

- **Beslutningsdokumenter** knyttet til avtaler og reguleringer, samt høringsinnspill, den tilhørende beslutningsprosessen og andre debattinnspill.
- **Faglitteraturen**, som inkluderer tidligere utredninger og vitenskapelig litteratur.

Faglitteratur og relevante beslutningsdokumenter har vært vesentlig for redegjørelsen av oppdragets bakgrunn, litteraturgjennomgangen av den norske bokbransjen, erfaringskartlegginger fra andre land og næringer og gjennomgang av høringsinnspillene til den nye bokloven.

2.1.3 Intervjuer

I forbindelse med utredningen har vi foretatt tolv dybdeintervjuer med nøkkelaktører i bransjen, som til sammen representerer 16 organisasjoner. Intervjuobjektene er nøye valgt ut for å dekke bredden i bransjen.

Vi har listet opp intervjuobjektene i Tabell 2.1, hvor vi har angitt hva slags aktører det er snakk om. Det verdt å merke seg at aktørbildet i praksis inneholder noen flere nyanser, som ikke kommer fram i en slik klassifisering. Kagge Forlag er majoritetseid av danske Politiken, som utvilsomt er et stort konsern. Forlaget er likevel klassifisert som uavhengig, siden konsernet ikke vurderes som tilstrekkelig dominerende i den norske bokbransjen. Videre er Ark heleid av Gyldendal,

Forente Forlag og Forlaget Press majoritetseid av Gyldendal, og Norli er majoritetseid av H. Aschehoug & Co W. Nygaard, men i begge tilfeller har selskapene betydelige minoritetseiere utenfor de fire store forlagskonsernene. Fri Bokhandel og Tekstalliansen er begge foreninger bestående av flere aktører, men disse er utelukkende uavhengige.

Tabell 2.1 Oversikt over intervjuobjekter

	Forlegger	Bokhandlere	Andre aktører
Tilknytning til de fire store konsernene	H. Aschehoug & Co W. Nygaard ^a , Forente Forlag ^b , Forlaget Press ^b , Forlaget Oktober ^a og Cappelen Damm	Ark og Norli ^d	
Uavhengige aktører	Kagge Forlag, Pelikanen Forlag og Skald Forlag ^c	Fri Bokhandel og Sagene Bokhandel	
Foreninger og sammenslutninger	Forleggerforeningen	Bokhandlerforeningen ^d	Den norske forfatterforeningen og Foreningen Tekstallianse ^c

De fire store konsernene inkluderer Aschehoug, Cappelen Damm, Gyldendal og Vigmostad & Bjørke. Toppskrifter inkluderer intervjuer som er fortatt med flere aktører samtidig.

Kilde: TSL Analytics og Vista Analyse

Samtlige intervjuobjekter ble tilsendt en intervjuguide i forkant av hvert intervju, som gjengitt i appendiks B. Intervjuguiden består av tolv spørsmål, fordelt over fire temaer. Disse inkluderer:

1. Selve avansereguleringen
2. Skjulte rabatter og litteraturpolitiske hensikter
3. Substitusjon mot andre titler, formater og salgsarenaer
4. Regulatorisk oppfølging

To viktige premisser for intervjuene var at vi ønsket deres synspunkter og bidrag til vårt utredningsoppdrag, men ikke ønsket å få bekreftet allerede kjente posisjoner med tanke på om man skal ha en avanseregulering eller ikke. I arbeidet med utredningen har vi gått nøye igjennom innspillene fra tidligere høringer.

Hvert intervju var anslått å ta en time, skjønt enkelte av dem varte vesentlig lenger. Enkelte intervjuobjekter valgte også å utdype sine posisjoner i skriftlige utdypninger i etterkant av intervjuene.

2.2 Metodikk

I dette delkapittelet vil vi kort redegjøre for metodikken benyttet i utredningen. Dette inkluderer:

- **Kvantitativ empirisk analyse** belyser status og utvikling for lønnsomhet og markedsandeler i bokbransjen og indikatorer for litteraturpolitisk måloppnåelse. Denne bakgrunnsinformasjonen bidrar til forståelsen av de objektive empiriske premisene for utformingen

av avansereguleringen. Vi baserer oss på de kvantitative dataene samlet inn i forbindelse med kartleggingen av litteraturpolitiske målsetninger og bokbransjen, samt andre kvantitative fakta som kommer på bordet i forbindelse med den øvrige informasjonsinnsamlingen.

- **Kvalitativ empirisk analyse** utnyttes for å danne en oversikt over nåsituasjonen og dynamikken i bokbransjen med tanke på økonomiske forhold og litteraturpolitiske måloppnåelse. Her har vi ønsket å få fram vurderinger og posisjoner om hva avansereguleringen bør behandle, og hvordan avansesatsene bør fastsettes. De kvalitative analysene bygger videre på våre intervjuer, høringsrundene, litteraturkartlegginger med vekt på tidligere utredninger og analyser av situasjonen internasjonalt.
- **Samfunnsøkonomiske vurderinger** har vært viktige for å forstå avansereguleringens og det øvrige reguleringsrammeverkets innvirkninger på markedene og verdikjedene, og dernest de litteraturpolitiske målsetningene på produksjonssiden og distribusjonssiden. De samfunnsøkonomiske vurderingene bygger på innsikter fra særlig konkurranseøkonomi og kulturøkonomi, mekanisme design og virkemiddelanalyse.
- **Litteratursosiologiske, litteraturpolitiske og medievitenskapelige vurderinger** har vært vesentlig for å forstå relevansen av nyere utviklingstrekk i bransjen, deriblant utviklingen av nye formater og formatlogikker. Videre bruker vi denne innfallsvinkelen til å se avanseregulering i lys av en bredere litteraturpolitisk kontekst. Herunder kommer forståelsen av hvordan boklovens formål best oppnås, og hvordan samspeillet mellom avanseregulering og andre litteraturpolitiske virkemidler, i og utenfor bokloven kan optimaliseres.
- **Juridiske vurderinger** har vært forbundet med hensyn som må tas i utformingen av forskrift for avanseregulering for bokbransjen og konkrete forslag til utforming. Slike vurderinger vil være helt vesentlige i skisseringen av ulike alternative utforminger av forskriften for avanseregulering i bokbransjen.

De samfunnsøkonomiske, litteraturpolitiske og juridiske vurderingene inneholder alle elementer av **prinsipielle og praktiske vurderinger**. Merk at vi henviser til skillet mellom prinsipielle og praktiske vurderinger som noe som bygger på teoretisk forankrede resonnementer – altså prinsipielle vurderinger – og resonnementer som er forankret i empirien – altså praktiske vurderinger. I begge disse formene for vurderinger har det vært vesentlig å forstå hvordan man kan tette «lekkasjer» som svekker ordningen, og hvilke avveininger man står overfor.

3 Prinsipielle hensyn i utfor- mingen av avansereguleringen

Dette kapitlet er viet viktige prinsipielle vurderinger av alternative implementeringer av avansereguleringer, og som vi betrakter som sentrale momenter i vurderingen av modellene for avanseregulering. Før modellene for avanseregulering etableres, vil det være vesentlig å etablere de sentrale hensynene som reguleringen bør ta høyde på.

Diskusjonen i kapitlet er fundert i samfunnsøkonomisk teori. Vårt fokus er på de økonomiske utfordringene forbundet med innføring av avanseregulering gjennom forskrift. Vi kommer tilbake til håndteringen av disse utfordringene i kapittel 8 om utforming av grunnmodellene.

Vi vil starte med utgangspunktet for samfunnsøkonomiske vurderinger knyttet til dynamikken i bokbransjen. I diskusjonen videre tar vi først for oss noen prinsipielle spørsmål angående forholdet mellom offentlig regulering og bransjens egen regulering gjennom bokavtalen. I forlengelsen av denne diskusjonen drøfter vi enkelte utfordringer forbundet med offentlig regulering av bokbransjen. Vi avslutter med en gjennomgang av mulige uheldige sideeffekter av avanseregulering – momenter som etter vår vurdering er av betydning for departementets behandling.

3.1 Utgangspunktet for samfunnsøkonomiske vurderinger av avansereguleringsmodeller

Avansereguleringen griper inn i de vertikale forhandlingene mellom forleggere og bokhandlere om innkjøpsrabatter og andre vilkår i bokbransjen. Forhandlingene mellom partene har så langt ikke vært underlagt noen direkte føringer. De foregår på rent kommersielle vilkår, basert på individuelle avtaler innenfor rammene som bokloven og bokavtalen setter.

Vår forståelse er at departementet er bekymret for at utviklingen over de siste tiårene kan ha medført at enkelte aktører har fått for stor makt i forhandlingene. Dette kan være et resultat av et økende innslag av vertikal integrasjon, men kan også gjenspeile en generell tendens til økt markedskonsentrasjon, og derav styrking av enkelte aktørers markedsposisjon. En vesentlig bekymring er at en eventuell maktforskyvning kan medføre et uheldig press på mindre aktørers økonomi, og som en konsekvens svekke både bredden i litteraturen og nyskapingen.

Departementets vurdering er at en begrensning på friheten til å fastsette avansesatser kan bidra til å styrke mindre aktører, og gjennom det oppnå de målsettinger myndighetene har innenfor litteraturfeltet (Prop. 82 L 2022-2023). Regulering av avansesatser griper direkte inn i de kommersielle forhandlingene. Et viktig utgangspunkt for vurderingen av reguleringsdesign vil derfor være å ha en god forståelse for forhandlingenes betydning for verdiskapingen.

Følgelig gir vi først en generell og kortfattet diskusjon av forhandlingenes effektivitetsegenskaper innenfor bokbransjen. Med effektivitetsegenskaper sikter vi til bransjens evne til å gjøre den samlede verdiskapingen innen litteraturfeltet størst mulig. Deretter vil vi redegjøre kort om avansereguleringens intensjon og komme inn på behovet for en avanseregulering i bokbransjen.

Mot slutten vil vi trekke fram noen utvalgte og viktige innsikter basert på samfunnsøkonomisk analyse, spesielt med henblikk på mulige utfordringer og potensielle skadevirkninger av reguleringen i sin rene form, og hvordan reguleringen kan utformes for å dempe problemene.

3.1.1 Forhandlingenes effektivitetssegenskaper

Det er en vel etablert faglig innsikt at forhandlinger og kontrakter mellom selskaper som befinner seg på ulike nivåer i en vertikal kjede i utgangspunktet, er effektive. Vertikale relasjoner har i utgangspunktet karakter av å være komplementære, i betydningen at partene har en felles interesse av å inngå kontrakter som gjør verdiskapingen i bransjen størst mulig. I så måte står vertikale avtaler i skarp kontrast til horisontale avtaler mellom selskaper på samme nivå i verdikjeden. Slike avtaler er ofte konkurransehemmende, tar form av kartellavtaler, og er med noen få unntak forbudt i henhold til konkurranseloven.⁴

Et spesielt innslag i bokbransjen er at de vertikale avtalene er inngått som kollektive avtaler mellom bransjeorganisasjoner. Avtalen var tidligere kjent som bransjeavtalen for bokomsetning og er nå kjent som bokavtalen. Det spesielle avtaleverket i bokbransjen må sees i lys av bransjens særtrekk, og der sentrale elementer i avtalene kan ha effektivitetsforbedrende virkninger. Dette er inngående drøftet i tidligere rapporter. Vi viser her til Moen og Riis (2004) for en systematisk gjennomgang.

Det er særlig to særtrekk som har betydningen for denne konklusjonen. Det ene er bøkens karakter av å være informasjonsgoder, noe som tilsier at insentivene på bokhandlerleddet blir spesielt viktige for god spredning av litteraturen. Det andre er at kostnadene ved en utgivelse i vesentlig grad er båret når boken lanseres. Dette tilsier at vertikale kontrakter, som påvirker salgsinsentivene, har stor betydning for verdiskapingen. Fastprisordningen er en viktig del av dette bildet. Dette er en ordning som avskjærer den enkelte bokhandels mulighet til å vinne markedsandeler i salget av nye bøker gjennom å sette ned prisen. Det skjer gjennom å etablere en attraktiv bokarena at bokhandelen vinner markedsandeler, et insentiv som samsvarer med bransjens kollektive interesse. Selv om partene i bransjen har en felles interesse av høy verdiskaping, har de motstridende interesser vedrørende fordelingen av verdiene som skapes. En vil derfor forvente at kontraktene designes, slik at partenes insentiver optimaliseres. Dermed blir verdiskapingen blir størst mulig, samtidig som partenes respektive forhandlingsstyrke bestemmer fordelingene av verdiene mellom dem.

Det er korrekt, som departementet skriver i Prop. 82 L (2022-2023), at høy forhandlingsstyrke i visse situasjoner kan svekke den langsiktige effektiviteten. Hvis et lite forlag forventer at de vil bli presset til å yte høye rabatter for å få tilgang til salgsarenaen, vil det gjøre det mindre lønnsomt å lansere nye titler og rekruttere nye forfattere i utgangspunktet. Innslaget av vertikal integrasjon utgjør ytterligere en utfordring. Dersom store vertikalt integrerte kjeder kan presse lønnsomheten over i det leddet av verdikjeden, der de har størst eierkontroll, kan det medføre at avtaler som er kommersielt lønnsomme for den integrerte kjeden, ikke samsvarer med det som maksimerer den samlede verdiskapingen.

⁴ Det kan i visse situasjoner være en risiko for at vertikale avtaler benyttes som et instrument til prissamarbeid. Som følge av fastprisordningen er konkurransen mellom forlagene avgjørende for at forbrukerne får tilgang til bøker til lave priser. Vurderingene av detaljene i forskriften må følgelig også hvile på en analyse av hvordan reguleringen kan påvirke konkurransen mellom forlagene. Vi kan imidlertid ikke se at de alternative modellene for regulering av avansen gir ulike effekter på konkurransen mellom forlagene.

Avtalene samlet sett er ofte komplekse. Bokhandlere opererer med ulike former for rabattkomponenter, som til dels er relatert til markedspakker og distribusjon. Dette inkluderer grunnrabatt, sortimentsrabatt og ordrelinjerabatt, samt eventuelt kjederabatt og nettbokhandelrabatt. Grunnrabatten gjelder uansett, mens de andre rabattene er knyttet til kjedetilhørighet, litteraturabonnementene, volum per ordrelinje og nettbokhandler. I forhandlinger om ulike former for rabatter og øvrige betingelser, kan det være situasjoner, der en aktør med sterk forhandlingsposisjon bruker den til å styrke sin markedsposisjon ytterligere.

3.1.2 Avansereguleringens intensjon

Avansereguleringens hensikt er å legge begrensninger på forlagenes og bokhandlernes forhandlingsrom. Det skal gjennomføres i form av en øvre og nedre avgrensning av den tillatte avansesatsen. Stortinget har besluttet at en avanseregulering skal innføres. Det står imidlertid åpent både hvilken form reguleringen skal ha, og i hvor sterk grad den skal legge begrensninger på forhandlingsrommet.

Regjeringens motivasjon for avansereguleringen beskrives slik i Prop. 82 L (2022-2023), der det på side 8 står:

Målet med en regulering av avanse er å sikre at en forholdsmessig andel av inntektene fra boksalg blir holdt i produksjonsleddet, og dermed legge til rette for at det skapes og gis ut et mangfold av litteratur.

Prop. 82 L (2022-2023), side 8

Det framgår av proposisjonen at departementets hypotese er at balansen i fordelingen av verdier innen bokbransjen er forrykket på en uheldig måte over tid, blant annet gjennom et økt innslag av vertikal integrasjon. Over de siste tiårene har enkelte av de større forlagene blitt integrert med bokhandlere, noe som har medført en økt konsentrasjon i bokhandlersegmentet. En slik økt konsentrasjon kunne tenkes å ha kanalisert mer av verdiskapingen til bokhandlerleddet på bekostning av forlagssiden gjennom utnyttelse av forhandlingsmakt, hvilket vi vil komme tilbake til i kapittel 4 og 7.

Utviklingen i satsene for innkjøpsrabattene vil imidlertid også drives av endringer i den underliggende kostnadsstrukturen til bokhandlere og forlag, samt endringer i etterspørselen. For fullt integrerte forlag har en slik omfordeling ingen realøkonomisk betydning, siden de er internttransaksjoner innen konsernet. For uavhengige forlag kan imidlertid en slik endring oppleves som en trussel. Den kan potensielt svekke tilfanget av ny litteratur som følge av dårligere økonomiske betingelser for disse forlagene.

I tillegg til direkte avanseregulering foreslår departementet at det legges restriksjoner på kontraktene på bakgrunn av eierskap, med henvisning til proposisjonens formulering på side 6:

Forslaget må sees i forhold til et mål om å sikre likebehandling i et marked med få aktører på forhandlersiden og stor grad av vertikal integrasjon der forlag eier bokhandler. Det foreslås også et forbud mot forskjellsbehandling, slik at utgivere og forhandlere ikke kan forskjellsbehandle med bakgrunn i eierskap.

Prop. 82 L (2022-2023), side 6

Formålet formuleringen reflekterer å forebygge diskriminering av forlag eller bokhandlere.

3.1.3 Alternative prinsipper for en avanseregulering

Et sentralt spørsmål vedrører forholdet mellom myndighetenes regulering gjennom forskrift og den reguleringen som bransjen selv iverksetter gjennom bokavtalen. En viktig del av departementets vurdering vil være hvor detaljert og inngripende forskriften bør være. En svært detaljert regulering stiller store krav til myndighetenes oppfølging og sanksjonering. En alternativ innfallsvinkel består i at forskriften legger generelle føringer for avansesatsene, som utover en fastsatt nedre og øvre grense, overlater til bransjen gjennom bokavtalen ansvaret for å avtalefeste detaljene og implementere regelverket. Vi kommer tilbake til den prinsipielle vurderingen i kapittel 9.

Et sentralt anliggende er vurderingen av de utilsiktede virkningene av en regulering. Enhver regulering påvirker atferden i markedet, dels gjennom å dempe et identifisert problem, men også dels ved å skape uønskede sideeffekter. Dette berører dels spørsmålet, nevnt i foregående avsnitt, om forholdet mellom offentlig regulering og bransjens «selvregulering». Siden bransjen har en kollektiv interesse av å dempe uheldige sideeffekter på verdiskapingen, kan de langt på vei også ha de rette insentivene til å innrette detaljene i reguleringen gjennom bokavtalen. Dermed kan skadevirkningene begrenses.

Dette berører også spørsmålet om forholdet mellom avanseregulering og andre virkemidler som er til myndighetenes disposisjon. Vi sikter her til andre deler av virkemiddelapparatet som er mer direkte rettet inn mot å realisere litteraturpolitiske målsettinger. Generelt nyter bokbransjen godt av høye subsidier gjennom fritaket for merverdiavgift. I tillegg er innkjøpsordningene viktige instrumenter til å understøtte økonomien til utgivelsers med begrenset kommersielt potensial, men som representerer viktige bidrag til litteraturen. Samspillet i virkemiddelbruken er et viktig vurderingstema, men det ligger utenfor vårt mandat.

En viktig innsikt i samfunnsøkonomisk analyse er at et virkemiddel som regel kun kan løse et sett av problemer om gangen. Dersom reguleringen skal forebygge misbruk av forhandlingsmakt og utnyttelse av markedsrett i ulike ledd av verdikjeden, er det denne utfordringen virkemiddelet bør evalueres mot. Hvor effektivt et virkemiddel er med tanke på samfunnsøkonomisk effektivitet og i hvilken grad fordelingsvirkningene er nøytrale og ønskelige, må veies opp mot hva som kan oppnås ved hjelp av andre virkemidler. Utilsiktede virkninger i form av omgåelse av reguleringen og lekkasjer mot ulike former av substitutter vil være en del av denne vurderingen.

Neste seksjon skisserer enkelte innsikter fra samfunnsøkonomisk teori, som et bakteppe for diskusjonen videre.

3.1.4 Lærdommer fra kontraktslitteraturen

En viktig gren av økonomifaget er analysen av forhandlinger og kontraktsinngåelser (se for eksempel Riis og Moen 2022). Enkelte generelle innsikter fra denne litteraturen har relevans for vår diskusjon.

I de enkleste lærebokmodellene skilles det mellom variable og faste betalingsforpliktelser i en kontrakt.⁵ Disse to elementene knyttes direkte til de to aspektene beskrevet over. Det dreier seg om den kollektive interessen kontraktspartnerne har av å maksimere verdiskapingen på den ene siden og interessemotsetningen angår verdifordelingen mellom partene på den andre siden.

⁵ Det klassiske eksemplet er «todelt tariff» bestående av en variabel enhetskomponent og en fast overføring.

De variable elementene i kontrakten, som rabattvilkår er et eksempel på, er instrumenter som påvirker insentivene til partene. Ved å optimalisere disse elementene understøttes høyest mulig verdiskaping. Et eksempel er nettopp utformingen av rabattstrukturen og virkningene den har på bokhandelens innretning av salgsvirksomheten.

Fordelingen av verdiene, slik den avhenger av relativ forhandlingsstyrke, gjenspeiles i fastsettelsen av den volumuavhengige betalingsforpliktelsen. Nettopp som følge av at denne er fast og volumuavhengig, vil den ikke påvirke atferden og derved heller ikke forstyrre verdiskapingen. Dermed fungerer den som en ren overføringsmekanisme.

Tatt bokstavelig, skulle dette tilsi at det vil være feil å regulere den variable komponenten i en kontrakt, hvis målet er å påvirke fordelingen. Det vil kunne svekke verdiskapingen uten å oppnå formålet med reguleringen. Imidlertid vil den enkle versjonen av lærebokmodellen neppe representere en realistisk beskrivelse av bokbransjen, siden innslaget av faste betalingskomponenter er begrenset, spesielt for mindre forlag. Det betyr at en regulering av de variable elementene likevel kan få fordelings effekter. Regulering av avansesatser griper inn i partenes mulighet til å fastsette variable komponenter i kontrakten. Den kan derfor potensielt ha uheldige effektivitetsvirkninger.

En viktig modifikasjon er de langsiktige virkningene av kontraktsforhandlinger på effektivitet, et moment som står sentralt hos departementet. Som en illustrasjon kan man betrakte en bokhandlerkjede som har svært sterk forhandlingsmakt overfor et forlag. Utøvelsen av denne makten har som en konsekvens at vesentlige deler av de verdiene forlaget opprinnelig har skapt gjennom nye satsinger, rekruttering av forfattere med videre, kanaliseres til bokhandlerkjeden. Det svekker de langsiktige insentivene til forlaget til nye satsinger. Dermed reduseres også verdiskapingen. En slik utfordring kunne vært et argument for å styrke de små og uavhengige aktørenes forhandlings situasjon. De grunnleggende innsiktene fra kontraktslitteraturen vil ha relevans også i denne sammenhengen.

Kontraktsfaglige vurderinger kommer også til anvendelse når det gjelder hvordan andre kontraktbetingelser enn selve rabattsatsen. Vi kommer tilbake til dette i delkapittel 3.3.

3.2 Valget mellom private avtaler og offentlig regulering

Et sentralt prinsipielt spørsmål vedrører bokavtalens rolle i forskriften. Spørsmålet er hvorvidt det er en fornuftig balanse mellom direkte regulering fra myndighetenes side og en indirekte regulering gjennom mer generelle føringer, der bransjen selv gis et ansvar i utformingen av detaljene.

3.2.1 Bokavtalens rolle

Som nevnt har bransjeavtalen en lang forhistorie. I takt med tiden har kontraktsformene mellom forlag og bokhandlere endret seg over tid. Etter endringene i konkurranselovgivningen tidlig på 2000-tallet, gjennom forbudsbestemmelsene, ble det ansett som nødvendig å gi avtalene i bransjen et særskilt unntak fra konkurranseloven gjennom en forskrift, for å unngå at avtalen kom i konflikt med § 10. Imidlertid la verken bransjeavtalen eller forskriften begrensninger på forhandlingsrommet mellom forlag og bokhandel. Avtalene om vilkår, inkludert rabatter, var hele tiden basert på frie kommersielle forhandlinger.

Riktignok lå det en målformulering til grunn. Gjeldende bokavtalens § 4.1 har følgende ordlyd (Bokhandlerforeningen og Den norske Forleggerforeningen 2016):

Salgsbetingelser avtales individuelt mellom det enkelte forlag og den enkelte bokhandel eller sammenslutninger av bokhandler (kjeder eller liknende). I forhandlinger om innkjøpsavtaler skal bokavtalens formål legges til grunn. Innkjøpsavtalene skal bidra til å fremme effektivitet samtidig som det skal tas hensyn til mindre aktørers bidrag til spredning og mangfold av bøker. Skal det ytes midler til markedssamarbeid, skal disse inneholde gjensidige tiltak som er målbare. Forhandlere og leverandør kan ikke diskriminere på bakgrunn av eierskap.

Bokhandlerforeningen og Den norske Forleggerforeningen (2016), § 4.1

Denne formuleringen har klare likhetstrekk med departementets beskrivelse av formålet med avansereguleringen. Det kan synes som at departementet anser bokavtalens formuleringer på dette punktet som utilstrekkelige for å oppnå formålet. Argumentasjonen peker i retning av et behov for en direkte regulering av rabattsatsene for å bedre innfri de litteraturpolitiske målsettingene knyttet til spredning og mangfold, samt hensynet til mindre aktører.

En slik regulering reiser noen viktige prinsipielle spørsmål om rollefordelingen mellom offentlig reguleringer og private bransjeavtaler. Det er besluttet at det skal innføres en avanseregulering gjennom forskrift. Samtidig reiser en slik regulering noen ytterligere utfordringer, der spørsmålet om fordeling av ansvar mellom bransjen og det offentlige blir en vurdering. Vi kommer tilbake til det i de neste delkapitlene, hvor vi går noe dypere i fordelene og ulempene ved offentlig regulering. Vi ser først på de generelle utfordringene ved en offentlig regulering.

3.2.2 Direkte regulatoriske kostnader ved offentlig regulering

Regulering påfører samfunnet direkte kostnader forbundet med implementering, kontroll av etterlevelse og sanksjonering av brudd på forskriften. Tiltakene vil typisk også kreve offentlig finansiering, som igjen vil være assosiert med effektivitetskostnader ved inndragelse av skatt eller reduksjon i øvrige offentlige tiltak. Disse kostnadene må veies opp mot gevinstene ved en regulering.

Dernest kan reguleringer potensielt svekke forutsigbarheten i markedet. Spesielt kan hyppige endringer i reguleringens utforming, og eventuelt uforutsigbare endringer i avansereguleringen.⁶ Uforutsigbar regulering kan påvirke langsiktige beslutninger knyttet til innovasjon – både innen logistikk, vedrørende utviklingen av digitale formater (som faller utenfor reguleringen) og andre formater, samt for nye boksatsinger. Generelt tilsier dette at en regulering bør være enkel, transparent og forutsigbar.

Enkle og standardiserte reguleringsmekanismer kan imidlertid reise noen utfordringer som følge av den betydelige heterogeniteten i markedet. Forskriften skal legge begrensninger på forhandlingsrommet mellom forlag og bokhandel, men vi snakker her om svært ulike forhandlingsprosesser. Avtalene som inngås mellom større forlag og bokhandlerkjeder er resultat av profesjonelle

⁶ Vi merker oss at departementet skriver følgende:

Ved en avanseregulering i bokloven foreslo departementet at satsene for innkjøpsrabatten fra utgiver til forhandler fastsettes i forskrift. Dette vil gjøre det mulig å justere de fastsatte satsene forholdsvis enkelt dersom utviklingen i bransjen skulle tilsi det.

Prop. 82 L (2022-2023), side 80

Det gir mulige gevinster i form av en bedre tilpasset regulering, men kan samtidig svekke verdiskapingen som følge av svekket forutsigbarhet. Å binde seg til faste regler kan ofte gi langsiktige gevinster.

forhandlingsprosesser mellom kommersielle aktører. Slike forhandlinger er svært forskjellig fra de som finner sted mellom små forlag og små uavhengige bokhandlere. Markedssituasjonene er høyst ulike, noe som kan tilsa at rimelige intervaller for avansesatser også er svært ulike.

Dernest er det erfaring for at kontrakter kan være svært ulike mellom bokgrupper og også i noen grad mellom ulike titler. Også her vil en enkel standardisert regulering kunne ha uheldige utilsiktede effekter. Vi kommer tilbake til denne i diskusjonen av de konkrete alternative utformingene av en avanseregulering i kapittel 8.

3.2.3 Direkte kostnader ved privat regulering gjennom bokavtalen

En modell der bransjen selv tilordnes et større ansvar gjennom bokavtalen er forbundet med kostnader. Det er direkte kostnader knyttet til forhandlingsprosesser, kontraktsinngåelse og håndheving av avtaler.

Dernest kan det oppstå utfordringer forbundet med interne interessekonflikter i bransjen. Departementets intensjon med avanseregulering er å styrke små og uavhengige aktører. Det griper direkte inn i fordelingen av verdiskapingen internt i bransjen.

En effektiv privat regulering fordrer at bransjen kollektivt evner å ta inn over seg myndighetenes målsettinger. I prinsippet ivaretas det ved at det private ansvaret er betinget på partene selv evner å realisere målsettingen med reguleringen. Ved at konsekvensen av manglende resultatoppnåelse er direkte regulering fra myndighetenes side, vil bransjen ha en egeninteresse av å tilpasse kontraktene slik at direkte regulering unngås.

Det er to hensyn som i særlig grad kan tale for et betydelig privat innslag. Det ene er informasjonsutfordringene forbundet med en offentlig regulering, noe vi behandler i neste punkt. Det andre er hensynet til utilsiktede effekter av reguleringen. Bransjeaktørene har motstridende interesser vedrørende fordelingen av bokkrona. De har likevel en fellesinteresse av å så langt som mulig dempe de utilsiktede effektene av reguleringen. Disse kommer vi nøye tilbake til i delkapittel 3.3 om inngjerdingsproblemer.

3.2.4 Informasjonsutfordringer ved offentlig reguleringer

En generell utfordring ved offentlig regulering er at myndighetene har begrenset informasjon. Aktørene i bransjen har et betydelig informasjonsfortrinn. Det tilsier at private avtaler, alt annet likt, er fordelaktige – både med hensyn til treffsikkerhet og i å begrense problemene ved utilsiktede virkninger.

La oss illustrere med følgende eksempel fra Prop. 82 L (2022-2023), der det heter:

Tredje ledd åpner opp for at utgiver og forhandler kan inngå avtaler om salgsfremmende tiltak, så lenge slike tiltak bidrar til å oppnå lovens formål og er målbare.

Prop. 82 L (2022-2023), side 93

Det er vanskelig å se hvordan regulerende myndigheter kan implementere et kontrollsystem som i praksis kan trekke opp en grense mellom salgsfremmende tiltak som understøtter lovens formål og de som undergraver formålene.

I dette tilfellet har bransjen et informasjonsfortrinn. Det er tenkelig at bransjens organer kan etablere et sett av retningslinjer for hvilke markedsføringstiltak som er legitime. Bransjen har en kollektiv interesse av å opprettholde attraktive bokhandlere som en felles salgsarena, og de har et informasjonsfortrinn i vurderingen av egnede virkemidler for dette.

Det tilsier at bransjen også har et bedre informasjonsgrunnlag. I tillegg har den de rette insentivene, til å etablere ordninger for tvisteløsning. Det er her verdt å understreke at selv om bransjen har motstridende interesser vedrørende avansereguleringens direkte formål (omfordeling til fordel for små aktører), har de en kollektiv interesse av å dempe negative utslag av reguleringen på bokmarkedet. Vi kommer tilbake til disse vurderingene i gjennomgangen av alternative modeller for avanseregulering i kapittel 10.

3.2.5 Offentlige regulerings rolle i håndteringen av markeds- og styringssvikt

Motstridende interesser kan være til hinder for at bransjen kommer fram til kollektive løsninger på ulike spørsmål. Det vil spesielt være tilfellet for ordninger av stor fordelingsmessig betydning og med en slagside i favør av den ene parten.

Eierstruktur generelt, og vertikal integrasjon spesielt, kan skape utfordringer for kollektive løsninger. Riktignok har bransjen en fellesinteresse av å etablere rasjonelle kollektive avtaler uavhengig av eierstruktur. Samtidig vil sterk forhandlingsmakt lett øke konfliktnivået i forhandlingene, noe som kan være til hinder for at effektive kollektive avtaler kan inngås. I en slik situasjon vil en offentlig inngripen kunne være berettiget. Inngripen kan være en korreksjon til uheldige sider ved kollektive avtaler. Det kan også skje ved at trusselen om offentlig inngripen fungerer som et ris bak speilet, som disiplinerer aktørene til å komme til enighet. Som vi kommer tilbake til i de konkrete vurderingene av spesifikke forhold knyttet til avansereguleringen i kapittel 9, kan også myndighetene påvirke den reelle forhandlingsstyrken gjennom voteringsregler som nedfelles i forskriften.

Ofte kan aktører i næringslivet foretrekke at det offentlige står for administrative kostnader forbundet med regulatorisk oppfølging som tvisteløsning og innrapportering. I utgangspunktet er det imidlertid aktørene som er opphav til behovet for slike kostnader som bør betale for dette, hvilket vil virke disiplinerende ved at kostnadene internaliseres i bransjen. Vi kommer tilbake til regulatorisk oppfølging i delkapittel 9.3.

Av hensyn til konsumentene er det en generell bekymring for at samarbeid på bransjenivå, i form av kollektive kontrakter mellom ulike ledd i verdikjeden, kan benyttes som instrument til å dempe konkurransen horisontalt – mellom forlag. Fastprisordningens rasjonale hviler på at forlagene setter prisene uavhengig av hverandre.

I bokbransjen er imidlertid høy verdiskaping viktig for å sikre en bærekraftig økonomi i en bransje som sikrer et kollektivt gode gjennom produksjon og distribusjon av norsk litteratur. Dette kollektive godet anses å ha en verdi utover bransjens verdiskaping, herunder de verdier som skapes for det lesende publikum, til også å gjelde mer overordnede hensyn knyttet til opplysningsnivå, kultur og demokratisk meningsutveksling.

3.3 Inngjerdingsproblematikk

Reguleringer påvirker atferd. Mye av påvirkningen er tilsiktet, noe som er reguleringens hensikt. Men det er også utilsiktede virkninger som kan være både positive og negative. Som påpekt i delkapittel 3.1, og som også vist til i proposisjonen, vil en avanseregulering som begrenser forhandlingsrommet lett slå ut i form av endringer i kostnadsfordeling og i omfanget av markedsføringstiltak.⁷

Stimuleringen av markedsføringstiltak, som en konsekvens av avanseregulering, kan ha problematiske sider. Det ene er at økt omfang av markedsføringstiltak kan undergrave reguleringens hensikt, ved å bidra til en svekkelse av mindre og uavhengige forlags markedsmuligheter. Det andre er at avansereguleringen kan bidra til å svekke, snarere enn å styrke, bokhandlerarenaens attraktivitet ved at bokhandlernes inntjening på bøker svekkes. Disse problemstillingene er forbundet med inngjerdingsproblematikken knyttet til omgåelse av regulering ved bruk av andre kontraktvilkår.

3.3.1 Omgåelse av avansereguleringen ved bruk av andre kontraktbetingelser

Markedstiltak kan spille en viktig rolle i bokbransjens formidling av litteratur som vurderes til å være av høy kvalitet. Likevel vil markedstiltak innbefatte problematiske sider under en avanseregulering. Det samme gjelder betalings- og distribusjonsbetingelser. En enkel avanseregulering med kun tak og gulv kan helt eller delvis omgås gjennom justeringer i andre kontraktvilkår som markedstiltak og betalings- og distribusjonsbetingelser.

Dersom forlagene påtar seg mer av kostnadene gjennom øvrige kontraktbetingelser, vil det langt på vei virke som om de yter bokhandlerne gunstigere innkjøpsbetingelser. Man kan betrakte den direkte rabatten som den intensive rabatten, og rabatten etter at alle kostnader er tatt hensyn til, som den ekstensive rabatten. Begrepet **skjulte rabatter** har oppstått som en beskrivelse av kostnadsforpliktelsene forlagene påtar seg utover det som ligger i innkjøpsrabatten.

En rekke kontraktbetingelser mellom forlagene og bokhandlerne, andre enn rabattsatsene, medfører økonomiske forpliktelser. Enkelte salgsfremmende tiltak ligger også utenfor forhandlingene ved at ansvaret naturlig tillegges den ene parten eller at kostnadene fordeles i etterkant.

Eksempler på tiltak inkluderer:

- **Interne markedstiltak** som inngår i forhandlingene, inkluderer plassering i bokhandel, plakat i butikk, boksignering, egen nettside, sosiale medier og nyhetsbrev. Enkelte interne markedstiltak er også ekskludert fra forhandlingene, inkludert anbefalinger fra ansatte og kjedesamling (helt utenfor forhandlingene) og kampanjesalg (forhandles i ettertid)
- **Eksterne markedstiltak** som inngår i forhandlingene, inkluderer plakater, TV- og radioreklame, avisreklame, katalog- og postreklame, nettannonse og markedsføring på sosiale medier.
- **Betalingsbetingelser** som fakturakrav, betalingsfrist, håndtering av uregelmessigheter i fakturaene og håndtering av overdragelse av fordringer og gjeld til tredjepart

⁷ En avanseregulering vil være begrensende forhandlingsrommet, dersom frie forhandlinger ville ha gitt en rabatt som ligger utenfor rommet som tillattes av reguleringen.

- **Distribusjonsbetingelser** som inngår i forhandlingene, inkluderer innpakning, nedkorting, rettrett, lagerinntak og voluminntak.

Det er følgelig et bredt sett av forhold som inngår i skjulte rabatter. De vil ikke nødvendigvis være enkle eller hensiktsmessig å ta hensyn til i en eventuell avanseregulering. Flere av dem vil heller ikke inngå i rabattforhandlingene, mens andre kan være uhensiktsmessig å inkludere i en avanseregulering.

3.3.2 Undergraving av reguleringens formål

Formålet med reguleringen er å styrke posisjonen til små og uavhengige forlag. Det er elementer i reguleringen, knyttet til omgåelsesproblematikken, som direkte kan undergrave reguleringens formål. Vi tar her for oss to viktige forhold. Det ene er at substitusjon mot markedstiltak direkte favoriserer ressurssterke forlag. Det andre er risikoen for en svekkelse av bokhandlernes kvalitet.

Departementet skriver i proposisjonen følgende side 83 til 84:

Departementet foreslår at det i tillegg til den avtalte rabatten skal være tillatt å inngå avtaler om salgsfremmende tiltak for bøker som faller innenfor bestemmelsens virkeområde, så lenge tiltakene bidrar til å oppnå lovens formål og er målbare. Dette vil ha en konkurransefremmende effekt, ettersom forlaget får mulighet til å inngå avtaler om markedsføringstiltak, eksempelvis særskilte markedsføringskampanjer eller betaling for hylleplassering.

I en situasjon hvor forhandlingsmakten er ulikt fordelt mellom utgiver- og forhandlersiden, vil en maksimal rabattsats kunne omgås gjennom krav til uspesifisert eller generell markedsstøtte, som forlag opplever at de må akseptere for å få adgang til å omsette gjennom de store kjedene. Forslaget til avanseregulering åpner derfor ikke for generell markedsstøtte. Markedsstøtten må, som nevnt over, være målbar og bidra til å oppnå lovens formål.

Prop. 82 L (2022-2023), side 83 til 84

Departementet viser her til avtaler om salgsfremmende tiltak som ...:

... markedsføringstiltak, eksempelvis særskilte markedsføringskampanjer eller betaling for hylleplassering.

Prop. 82 L (2022-2023), side 84

Det er prinsipielt sett to sett av uheldige effekter forbundet med omgåelse gjennom markedstiltak. Det ene er at det endrer den underliggende kostnadsstrukturen til forlag på en måte som er analogt til økte *stordriftsfordeler*, noe som direkte styrker større forlag. Det andre er at markedstiltak har en direkte sideeffekt knyttet til at utgivelser som ikke blir tilgodesett med markedstiltak, får et svekket salgspotensial – et problem forbundet med **eksterne virkninger** av markedstiltak.

3.3.3 Markedstiltak medfører et økt innslag av stordriftsfordeler

Det er en viktig observasjon at markedstiltakene som her er beskrevet i seksjon 3.3.1, er tiltak som i hovedsak representerer en fast ressursoppofrelse, det vil si at kostnadene forbundet med markedstiltak er i vesentlig grad uavhengig av omsatt volum. Siden rabattene er direkte volumavhengige, vil økt omfang av markedstiltak medføre at mer av omfordelingen fra forlag til bokhandel skjer gjennom faste overføringer (markedstiltak) og mindre gjennom variable overføringer (rabatter).

Sett fra forlagets side betyr det at de stilles overfor kostnadsstruktur med et lavere innslag av variable kostnader (mindre rabatter), og et høyere innslag av faste kostnader (mer markedstiltak), noe som per definisjon leder til et økte stordriftsfordeler. Stordriftsfordeler er definert som en situasjon der gjennomsnittskostnaden er synkende i omsatt volum. Faste kostnader i form av markedsføringskampanjer eller betaling for hylleplass har nettopp den egenskapen – de har beskjeden betydning, hvis salgsvolumet til forlaget er høyt.

Hvilken vekt dette momentet har, vil avhenge av hvor restriktiv avansereguleringen utformes. Hvis det settes et lavt spenn mellom øvre og nedre rabattsats, vil en forvente at omfanget av salgsfremmende tiltak øker, og at innslaget av stordriftsfordeler blir sterkere. Det vil isolert sett svekke små forlag.

3.3.4 Eksterne virkninger forbundet med markedstiltak

Ideelt kan markedstiltak bidra til lovens formål ved å stimulere salget av litteratur av høy kvalitet. Siden markedstiltak er spesifikke for bestemte utgivelser, vil de imidlertid være forbundet med en relativ svekkelse av markedssituasjonen for utgivelser som ikke tilgodeses med tilsvarende tiltak. Med andre ord er ikke nettoeffekten på det *samlede* salget av høykvalitetslitteratur helt åpenbar, siden en vesentlig virkning er forbundet med endret sammensetning av salget. Dette innebærer at markedstiltak som stimulerer salget av noen titler, helt eller delvis kan kannibalisere på salget av titler som ikke er gjenstand for markedstiltak.

Kjøp av hylleplass er det klareste eksemplet på en negativ ekstern virkning. Et slikt tiltak fronter ett forlags titler på bekostning av andres, og gevinsten for forlaget er at synlighet øker sannsynligheten for at et kjøpe utløses, med den dirkte konsekvensen at sannsynligheten for kjøp av titler som nå er mer bortgjemt, synker. I tillegg er det en risiko for at kvaliteten på bokhandlerarenaen som kollektiv salgskanal svekkes. Den forventede kvaliteten til en bokhandel, sett fra kundenes perspektiv, er høyest når bokhandelen har en nøytral innstilling til den informasjonen og de anbefalingene den gir kundene. Hvis kundene har en oppfatning om at bokhandelens anbefalinger er «kjøpt», svekkes bokhandelens kvalitet som kollektiv arena.

Endelig vil hylleplasskjøp, som en fast kostnad, være spesielt uheldig for mindre forlag – et moment som er relatert til forrige avsnitt. Hylleplasskjøp som fenomen har vært et sentralt tema både innenfor debatten om fysisk handel generelt, spesielt dagligvarebransjen, og også i forhold til digitale portaler, herunder søkemotorer. I diskusjonen er butikkenes og portalenes «portvokterrolle» framhevet. Fra regulerende myndigheters side har det initiert vurderinger av forbud mot hylleplasskjøp som et potensielt viktig virkemiddel, hvilket også er blitt implementert i enkelte land. For hylleplasskjøp er effekten åpenbar. Det er like fullt grunn til å tro at den vil spille inn ved andre former for salgsfremmende tiltak – markedsføringspakker, utstillinger og andre former for salgsframstøt sentralt i bokhandelens lokaler. De er i forventning beheftet med negative eksterne virkninger, noe som aktualiserer debatten om bokhandelens «portvokterrolle».

Derimot vil «uspesifisert» eller «generell» markedsstøtte være tiltak som kanskje har det svakeste innslaget av negative eksterne virkninger, ved at det ikke legger direkte føringer på bokhandelens innretning av salgsvirksomheten. Det er derfor ikke helt opplagt at dette er tiltak som en avanseregulering ikke skal gi rom for. Like fullt er det ikke ønskelig at bokhandlerkjeder med sterk forhandlingsstyrke kan kreve at små og mellomstore forlag takker ja til betydelige markeds pakker, der det er uklart hva forlagene får igjen. Flere små og mellomstore forlag har uttrykt bekymring

for markedspakker, jamfør delkapittel 4.2 og seksjon 6.2.4. Hensynet for transparens, forhindring av omgåelse av avansereguleringen og forebygging av rene lumpsumbetalinger taler for at bokhandlerne ikke skal kunne kreve tillegg for generelle markedstiltak, med mindre de kan redegjør for hva pengene går til.

3.3.5 Målbarheten og nivået på markedstiltak

Departementet påpeker risikoen for at en maksimal rabattsats omgås gjennom inngåelse av avtaler om markedstiltak, og stiller som betingelse at den må være målbar og bidra til lovens formål. Målbarhet er nødvendig for nettopp å unngå at tiltaket blir et instrument for omgåelse av avansereguleringen. Det er imidlertid krevende å se hvordan det kan implementeres uten innføring av svært ressurskrevende kontrollsystemer. I tillegg knytter det seg betydelig skjønnsmessige vurderinger til hvorvidt et tiltak bidrar til lovens formål. Det er derfor betydelig risiko for at avanseregulering lett kan omgås.

Bildet knyttet til skjulte rabatter blir enda mer komplisert ved en avanseregulering, fordi nivået på markedstiltak og lemping på betalings- og distribusjonsbetingelser vil kunne øke utover hva aktørene ville ha funnet hensiktsmessig uten en regulering. En regulering som stimulerer aktiviteter og ordninger som er forbundet med faste betalingsstrømmer kan som nevnt ha uheldige konkurransevirkninger, så vel som skadelige effektivitetsvirkninger. Dermed kan det oppstå uheldige og utilsiktede bivirkninger. For eksempel kan forlagene ta kostnader ved returret, hvilket i neste instans svekker bokhandlernes salgsinsentiver.

Når det gjelder bruk av markedstiltakene, risikerer man ved en avanseregulering at nivået på markedsføringen bli uhensiktsmessig høyt. For eksempel kan man ved bestselgere isteden legge opp til betydelige spesifikke markedstiltak internt og eksternt, hvilket igjen bidrar til et enda større skille mellom disse bøkene og andre bøker. Et annet eksempel er hvis det gis gunstigere returbetaingelser, hvilket kan svekke salgsinsentivene. I tillegg til å undergrave selve rabattordningen kan dermed såkalt skjulte rabatter ha utilsiktede og muligens uheldige konsekvenser i form av markedsføringskonsentrasjon og svekkede salgsinsentiver. Dette taler for at disse hensynene bør håndteres nærmere i forskriften utover å kreve at markedstiltakene skal være spesifikke.

Denne formen for omgåelse av reguleringen vil kunne bidra til at avansereguleringen ikke fungerer etter hensikten. På en annen siden vil adgangen til å endre på andre kontraktsvilkår fungere som en effektiv ventil i tilfeller der avansereguleringer innskrenker aktørens forhandlingsrom og står til hinder for effektive løsninger. Det er en mulighet til å overlate håndteringen av dette til frie forhandlinger. Avansereguleringen vil i så fall binde i mindre grad, og man får en ventil i retning av større forhandlingsrom. Det åpner imidlertid for at bruken av markedstiltak øker, og at reguleringen skaper press på salgsfremmende tiltak.

Bokbransjen har en kollektiv interesse av å understøtte en attraktiv og åpen salgsarena, som presenterer hele bredden i litteraturen, og der ulike forlag stiller på lik linje. Generelt kan utfordringen med salgsfremmende tiltak oppsummeres ved to iboende effekter. De kan bidra til å utvide markedet for bøker ved å øke interessen for litteratur, rekruttere nye kunder og øke salget til eksisterende kunder. Men det kan også øke salget til forlaget bak kampanjen på bekostning av andre forlags salg. I forhold til lovens formål er den første effekten å betrakte som gunstig, men ikke den andre. Økt salg på bekostning av andre forlag, skaper ingen netto samfunnsøkonomiske verdier – det er en negativ ekstern virkning.

Ventilen som markedstiltak kan representere ved en konvensjonell avanseregulering, vil kunne svekke små forlags markedsposisjon. Som tidligere redegjort for, vil en bindende avanseregulering forventes å stimulere tiltak som motvirker reguleringsens effekt ved å reallokere verdier mellom partene. Departementet viser her til ulike former for salgsfremmende tiltak» eller markedsføringsvirkemidler, eksempelvis betaling for hylleplassering, eller særskilte markedsføringskampanjer. I hovedsak representerer eksemplene på salgsfremmende tiltak en fast ressursoppofrelse. Det vil si at avansereguleringen kan ha som konsekvens at variable kostnader (rabatten som ytes bokhandel) transformeres til faste kostnader (salgsfremmende tiltak).

3.3.6 Substitusjon mot andre produkter og salgsarenaer

Substitusjon fra titler som rammes av avansereguleringen til andre produkter og salgsarenaer utgjør en annen type utfordring med avansereguleringer. For det første kan begrensning av forhandlingsrommet for rabatter ha en selektiv effekt som er uheldig. For eksempel er det erfaring for at forlag benytter høye rabatter som et instrument til å stimulere salget av utgivelser som forlaget har særskilt tro på. En del transaksjoner med forventet lønnsomhet knyttet til et optimalt salgsvolum av en tittel blir ikke lenger gjennomført ved en avanseregulering som binder. Hvis reguleringen avskjærer forlaget fra en slik mulighet, kan det direkte svekke bransjens samlede inntjening.

For det andre kan avansereguleringen påvirke inntaket av titler og grenseflatene mot andre formater enn fastprisbøker og andre produkter. Innskrenking av rabattsatsene kan i enkelte tilfeller være til hinder for at forlagene kan satse på titler de har særlig stor tro på, og at bokhandlerne tar inn titler de i utgangspunktet vurderte som mest lønnsomme. Avansereguleringen kan føre til at bokhandlerne vrir sortimentet mot friprisbøker, leketøy og øvrige varer, der den relative avkastningen på marginen øker som følge av reguleringen. Videre kan forskjellsbehandling mellom fysiske fastprisbøker og digitale formater som lydbøker og elektroniske bøker bidra til en vridning mot disse formatene. Fastprisregimet for nye papirbøker, inkludert fastprisperiodens varighet og krav om eksemplarsalg for digitale formater, står sentralt i forhold til inngjerdingsproblematikken mot friprisbøker.

For det tredje kan man få en vridning fra fysiske bokhandlere til andre salgsarenaer, for eksempel direkte salg over egne forlagsportaler. Indirekte kan det svekke bokhandlerarenaen. Boklovens krav om at avanseregulering skal gjelde for alle forhandlere kan dempe disse utfordringene, men foreløpig er ikke distribusjon av digitale formater omfattet.

4 Foreliggende studier

I dette kapittelet redegjør vi forsknings- og utredningslitteratur som kaster lys over avanseregulering i bokbransjen og andre tilstøtende emner av relevans.

4.1 Litteratur om norsk bokbransje generelt

Den norske bokbransjen har gjennom årene vært gjenstand for en rekke utredninger og forskningsstudier. En del av disse studiene kommer inn på forhold med relevans for vårt oppdrag om utforming av avansereguleringen. Vi vil her gå inn på et knippe av disse.

En del av studiene går på den litteraturpolitiske måloppnåelsen, som avansereguleringen er ment å bidra til. På oppdrag for Kulturdepartementet beskriver Oslo Economics, Simonsen Advokatfirma og Oeconomica (2011) en positiv utvikling i litteraturpolitisk måloppnåelse til det litteraturpolitiske virkemiddelapparatet. I en komparativ studie over europeiske land konkluderer også Rønning med flere (2011) med at bokloven bidrar til å oppnå de litteraturpolitiske målene.

I et nyere studie redegjør Rønning og Slaatta (2019) for de viktigste norske litteraturpolitiske virkemidlene. De argumenterer for viktigheten av en aktiv litteraturpolitikk. De dokumenter at det utgis et relativt stort antall bøker i Norge, tatt i betraktning at det er et lite land. Larsen, Colbjørnsen og Tallerås (2022) finner konsensus i bransjen om hovedlinjene i litteraturpolitikken. Midtømme med flere (2021) ser på ulike indikatorer for litteraturpolitisk måloppnåelse det siste tiåret. De finner indikasjoner på økt kvalitet i form av tildelinger og oversettelser. Bredden i form av antallet førstutgivelser har blitt redusert, noe som til dels skyldtes overgang til elektroniske formater. For mangfoldet i form av antall forlag og forfattere holdt seg mer stabilt. Når det gjelder tilgjengelighet, har både antall bokhandlere og antall kommuner med bokhandlere blitt redusert, samtidig som andre salgskanaler jevnt over har blitt viktigere. Andre nyere studier tar for seg digitaliseringen av bokbransjen (se for eksempel Wischenbart 2016, Gilbert 2015, Poort og van Eijk 2017, Berger og Hviid 2019, Shaver og Shaver 2020 og Colbjørnsen 2021). I sin gjennomgang av den norske bransjen framhever Myhre (2021) digitalisering og internasjonalisering som de fundamentale endringsprosessene.

Et annet tema i litteraturen om bokbransjen med relevans for vår utredning er den norske fastprisordningen og avtaleverket mer generelt. Fastprisordningen er essensiell for forståelsen av avansereguleringen. Fastprisregimet fjerner bokhandlerens mulighet for å konkurrere på pris og flytter priskonkurransen til produksjonsleddet. Videre eliminerer fastprisordningen risikoen for dobbelmarginalisering knyttet til konsentrasjon i bokhandlerleddet⁸ og gir insentiver til komplementær tjenesteyting mellom forlag og bokhandlere. Bokhandlerens fokus flyttes dermed fra

⁸ Dobbelmarginalisering er en økonomisk situasjon der både produsent og detaljist legger til sin egen fortjenestemargin på prisen, noe som kan føre til høyere sluttpriser og redusert salg sammenliknet med en situasjon der bare én part setter prisen. I et tenkt friprisregime vil konsentrasjon i bokhandlerleddet medføre at prisen til kunde inkorporerer en margin på en grossistpris som allerede inneholder en margin fra forlagene, derav dobbelmarginalisering. Utfordringen med dobbelmarginalisering illustrerer komplementariteten i prisbeslutninger mellom forlags- og forhandlerleddet i den vertikale kjeden. Hver av partene er tjent med at den andre parten setter en lavere pris. Konsekvensen er at pris til forbruker blir lavere hvis partene kan samordne prissettingen enn hvis den skjer gjennom uavhengige beslutninger.

priskonkurransen i sluttmarkedet til rabattforhandlingene med forlagene og kvalitetsfremmende tiltak i sluttmarkedet, som mer aktivt informasjonsarbeid og utvikling av en attraktiv salgsarena.

Mens Konkurransetilsynet (2004) har vært negativ til fastprisen på grunn av svekket priskonkurransen i detaljistleddet, argumenterer Moen og Riis (2004) for at fastprisordningen understøtter priskonkurransen ved at forlagene setter bokprisene uavhengig av hverandre. Samtidig fremmer konkurransen i bokhandlerleddet langs kvalitetsdimensjoner, hvilket er viktig av hensyn til litteraturpolitiske målsettinger. Konkurransedirektør Sørgard (2018) i Konkurransetilsynet vedgår at bokavtalen ikke er en kartellavtale for priskoordinering på bøker, men uttrykker likevel fortsatt tilsynets skepsis til avtalens unntak fra konkurranselovgivningen.

I sitt empiriske bidrag finner Løyland og Ringstad (2012) at et frivillig fastprisregime den gangen utgjorde en liten forbedring i forhold til et lovbestemt fastprisregime, i hvert fall på kort sikt. Bindingstiden i fastprisordningen påvirker utfordringen med at forbrukere venter med bokkjøp til prisen faller; et problem som er kjent under betegnelsen Coases formodning (Coase 1972). I sin undersøkelse av reduksjonen i fastprisperioden ved innføring av ny bokavtale i 2005 finner Daljord (2022) at forlag i allmenntil markedet vil ønske å binde seg for å unngå konkurranse mot seg selv. Daljord (2014) finner at bransjen i mindre grad lyktes med intertemporal prisdiskriminering etter liberaliseringen. Omreguleringen ledet til høy pris i starten av perioden og lav pris senere. Fishwick (2008) finner derimot at overgangen til et friprisregime økte prisen på bøker i England.

Foros og Kind (2024) argumenterer for at forlagenes tidligere mulighet til å stå utenfor fastprisordningen ved ikke å være medlem av Forleggerforeningen fungerte som en disiplinerende sikkerhetsventil på priskonkurransen. Jullien og Rey (2007) påpeker at et fastprisregime gir mer transparent prissetting. Foros, Hjelmeng og Kind (2013) viser at høyere konkurranse i detaljistleddet sammenliknet med forlagsleddet er avgjørende for at prisnivået under fri prisfastsettelse skal være lavere enn under fastprisregimet. Telsler (1960) finner at bindende videresalgspriser reduserer problemene med handelslekkasje fra bokhandlere som investerer i salgsfremmende tiltak. Dette impliserer at fastprisordningen kan bidra til å løse fellesgodeproblematikken knyttet til at forbrukere kan skaffe seg informasjon om bøker i en bokhandel, for deretter å anskaffe den i en annen forhandler. Andre forfattere demonstrerer hvordan bindende videresalgspriser effektivt kan optimalisere nivået på markedsføringen vertikalt i verdikjeden (Deneckere, Marvel og Peck 1997 og Mathewson og Winter 1984).

Andre studier tar for seg problematikk forbundet med vertikalt eierskap i bokbransjen. Oslo Economics, Simonsen Advokatfirma og Oeconomica (2011) vurderer forholdene i bokbransjen til å ligge til rette for konkurranse. I sin masteroppgave studerer Skola (2014) utfordringer med vertikalt eierskap i bokbransjen ut fra et teorirammeverk. Ibenholt (2017) fastslår at små og mellomstore forlag opplever at de ikke får like gode vilkår som de større forlagene. Hun finner likevel ikke grunnlag for å konkludere med at konkurransen i bransjen ikke er på like vilkår i bransjen. Midtømme med flere (2021) evaluerer bokbransjens unntak fra Konkurranseloven § 10. De foreslår å sette en absolutt frist for når nye utgaver av en tittel ikke lenger kan underlegges fastpris. Videre anbefaler de å presisere at aktørene ikke kan avtale seg bort fra forlagenes individuelle rett til å justere bindende videresalgspris under fastprisperioden. Forfatterne ser også for en bekymring for vidtrekkende horisontalt samarbeid kan begrense den litteraturpolitiske måloppnåelsen.

Internasjonalt tar flere forfattere tar for seg bokbransjen som en del av kulturnæringen (se for eksempel Thompson 2013 og Towse 2019). Fra økonomifaglig ståsted kan boka forstås som et kulturgode med ukjent og subjektiv kvalitet med behov for markedsføring og eksponering. Flere

studier tar for seg bruken av markedstiltak. I sin masteroppgave finner Paulsen (2014) at bokhandlerne ikke prioriterer ressurser til kompetanseutvikling, til tross for at de anerkjenner at kompetanse blant personalet er en viktig konkurransefaktor i bokbransjen. Videre finner han at kun 26 prosent av sluttbrukerne setter pris på anbefalinger fra personalet og at bare ti prosent av kundene sjekker priser hos flere detaljister før de kjøper en bok.

I en annen masteroppgave finner Rolfsen (2014) tendens til favorisering basert på eierskap i den norske bokbransjen, med fokus på titler som får attraktive plasseringer i bokhandlene. Funnene er basert på fysiske undersøkelser av bøker med attraktive produktplasser hos bokhandlerne Tanum, Ark og Norli Libris, som den gangen var eid av henholdsvis Cappelen Damm, Gyldendal og Aschehoug. Overrepresentasjonen er spesielt stor innenfor temagruppen «mat og helse». Rolfsen ser dette i sammenheng med at bokhandlernes tap ved å diskriminere bøker vil være mindre for homogene produktgrupper, der kvalitetsforskjellene er relativt små.

På oppdrag for Forleggerforeningen har Lilleengen og Langford (2017) ved Bing Hodneland Advokatselskap undersøkt bruk av markedsstøtte i 43 forlag. Året før lå andelen av forlag som hadde hovedsamarbeidsavtale med én eller flere bokhandlere på 26 prosent og var økende. Kartleggingen avslører betydelig avvik i bruk av markedstiltak. Flere små forlag var gjennomgående skeptiske til markedsstøtteordninger, mens andre små forlag oppga at ikke hadde noen erfaringer med slike ordninger. Trolig kan forskjeller i forlagenes størrelse også være med på å forklare hvorfor to tredeler av forlagene ikke investerte i markedsføring som kan tilskrives bokhandlerleddet, mens sju prosent brukte over halvparten av sine markedsmidler i detaljistlegget. 70 prosent av forlagene oppga at de hadde systemer som ga oversikt over utbetalt markedsstøtte. Kun sju prosent har generelle markedsstøtteavtaler som ikke er knyttet til spesifikke titler eller aktiviteter.

I Lilleengens (2021) oppdaterte markedsundersøkelse for Forleggerforeningen er det kun 25 respondenter, hvorav tre var lite aktive i perioden 2019 til 2020. Vel halvparten av de aktive respondentene hadde hovedsamarbeidsavtale med én eller flere bokhandlere, altså en markant økning siden undersøkelsen til Lilleengen og Langford (2017). Kun 35 prosent av respondentene oppga at de hadde systemer som ga oversikt over utbetalt markedsstøtte, altså en markant nedgang fra forrige undersøkelse. Derimot hadde innslaget av generell markedsstøtteavtaler økt til 18 prosent. Fortsatt uttrykker flere forlag skepsis til ordning med overvekt av de små forlagene. Noen forlag bekymrer seg for at markedsstøttens andel av bokkrona er økende, og for at bokhandlernes returrett på bøker etter salgsperioden, slik den er definert av bokavtalen.

4.2 Litteratur om avanseregulering i bokbransjen

Med den nye avansereguleringen blir den norske bokbransjen et særtilfelle med både fastprisordning og avanseregulering. Relativt få studier tar for seg denne kombinasjonen av reguleringer. I det følgende vil vi gjennomgå noen tidligere utredninger av avanseregulering under fastpris i den norske bokbransjen.

Et særtrekk ved bokbransjen er at det både er flere vertikalt integrerte og uavhengige aktører i både grossistleddet og detaljistleddet. Moen og Riis (2017) diskuterer vanskelighetene med å regulere eventuelle utfordringer med misbruk av forhandlingsmakt og forfordeling av egne vertikalt integrerte motparter i sammenheng med bokbransjens verdikjedestruktur.

Løyland med flere (2009) diskuterer avansereguleringen i bokbransjen med utgangspunkt i den gamle reguleringen i bransjeavtalene som varte fram til 1999. Avtalen innebar et tak på 50 prosent og forhåndsbestemte rabattprosent for alle bokgrupper basert på voluminntak. Forskerne argumenterer for at denne reguleringen ga begrensede incentiver til å etablere vertikalt integrerte kjeder, som kunne styrke sin forhandlingsmakt. De hevder at overgangen til rabattforhandlinger var en direkte drivkraft bak dannelsen av bokhandelkjeder i Norge rundt årtusenskiftet.

På oppdrag for Bokhandlerforeningen peker Von der Fehr (2013) på at kunstig høye innkjøpsrabatter i bokbransjen kan oppstå hvis bokhandlerleddet har mer makt enn forleggerleddet. Et annet mulig scenario er at de vertikalt integrerte kjedene bruker sin markedsrett i verdikjeden til å presse lønnsomheten ned til bokhandlerleddet, der de har betydelige markedsandeler. Von der Fehr argumenterer for at det ikke er dokumentert at dette er tilfelle. Han mener at en regulering av rabattstrukturen vil hindre forhandlinger om effektive avtaler mellom forleggere og bokhandlere, mens et rabatttak vil begrense forhandlingsrommet. Forskeren nevner også regulering av gjennomsnittlige innkjøpsrabatter som et alternativ. Hvis avanseregulering i form av et tak rammer bokhandlerne, kan dette i neste omgang ramme forlagene gjennom svekket distribusjon av bøker. Von der Fehr argumenterer for at en avanseregulering i form av et tak eller regulering av rabattstruktur vil være vanskelig å håndheve i praksis og lett kan omgås.

I sin masteroppgave i samfunnsøkonomi studerer Selseng og Træen (2013) de teoretiske implikasjonene av avanseregulering i bokbransjen med utgangspunkt i reguleringen som ble vedtatt i bokloven av 2013. Selseng og Træen argumenterer for at avanseregulering kan bidra til en mer optimal fordeling av bokinntektene i tilfeller der bokhandlerne har uforholdsmessig stor forhandlingsmakt. Videre fastslår de at avanseregulering kan redusere partenes forhandlingskostnader og styrke salgsfremmende atferd for forlag som ellers havner i en marginskvis. Forfatterne mener imidlertid at en avanseregulering vil begrense nytten av å bruke rabatter som et instrument for å formidle informasjon om titlers salgspotensial. De argumenterer for at dette kan lede til en vridning mot salg av eldre bøker og økte utsalgspriser gjennom svekket konkurranse i forlagsleddet. Selseng og Træen argumenterer for at muligheten til å forhandle hylleavgiften representerer et smutthull i loven og at manglende presisjon i lovverket gjør vurderingen av hva som ligger gjensidige ytelser problematisk.

Selseng og Træen er også kritisk til ikke-diskrimineringsprinsippet i bokloven fra 2013, som har til hensikt å sikre at små forlag og bokhandlere ikke blir forfordelt. De framhever at prinsippet har en uheldig slagside ved at det kan hindre individuelle avtaletilpasninger og innebære håndhevingskostnader. De foreslår å erstatte lovens avanseregulering og ikke-diskrimineringsprinsipp med en bestevilkårsklausul for rabatter og andre salgsvilkår. Prinsippet styrker små og mellomstore forlags forhandlingsmakt ved at alle forlag kan kreve de samme vilkårene som deres konkurrenter fra et forlag. Reguleringen åpner for å bruke høye rabatter kan benyttes når det er effektivt. Vi vil skyte inn at en bestevilkårsklausul også har problematiske sider, enten den gjelder forlagene eller bokhandleren. Blant annet vil faren for stilltiende samarbeid mellom parten som står overfor reguleringen, øke. Dette kan i neste instans føre til at potensielt lønnsomme transaksjoner ikke blir gjennomført.

På vegne av Forleggerforeningen vurderer Holmen med flere (2017) alternative former for avanseregulering i bokbransjen. Bransjeintervjuer utgjorde en av flere informasjonskilder i utredningen, hvilket har bidratt til at flere deler av bransjen kjenner til arbeidet. Rapporten er imidlertid konfidensiell og vil derfor ikke omtales videre her.

Basert på data fra forlagene og distribusjonssentralene studerer Lilleengen (2021) rabattutviklingen på tvers av bokgrupper for bøker til fast pris, inkludert salg til sortimentsrabatt og uten salg av førsteeksemplar. I perioden mellom 2016 til 2020 økte innkjøpsrabatten fra 49,4 prosent til 52,1 prosent for sakprosa (bokgruppe 3), fra 50,5 prosent til 54 prosent for skjønnlitterær litteratur (bokgruppe 4) og fra 51,3 prosent til 56,4 prosent for billigbøker (bokgruppe 5). Lilleengen understreker setter den historiske høye rabattøkningen på rundt 5 prosent mellom 2002 til 2006 i sammenheng med at det ble i bokavtalen avtalt at bokhandlerne skulle avgi deler av rabatten i form av 12,5 prosent rabatt til sluttkunde.

På vegne av Bokhandlerforeningen vurderer Grünfeld, Reiso og Vennerød (2023) behovet avanseregulering. De hevder at det vil være umulig å regulere andre kontraktsbetingelser, slik at avansereguleringen i praksis kan omgås. Forfatterne frykter at bokhandlere vil drives ut av markedet ved innføring av et rabattak, og at et rabattgulv kan gi lavere lønnsomhet i forlagsleddet. Deres vurdering er at markedssituasjonen taler mot en slik reguleringen. De argumenterer også for at en avanseregulering med tak og gulv ikke nødvendigvis vil styrke de små og uavhengige forlagenes boksalg. Forfatterne finner at de små forlagene ikke gir høy innkjøpsrabatt, også etter å ha justert for bruk av kvantumsrabatter og bruk av høye rabatter for førsteeksemplaret. Vi har fått tilgang til underlagsdataene fra Ark og Norli og finner heller ingen klare indikasjoner på forfordeling.

Forleggerforeningen ved Austlid (2022) kritiserer Grünfeld, Reiso og Vennerød (2023) for å ha benyttet estimater for å analysere rabattutviklingen basert på deres statistikk for bruttoomsætning, fordi denne statistikken også inkluderer direktesalg til forbruker.⁹ Selv om dette kan ha en viss påvirkning på rabattnivåene, beskriver både Austlid (2022) og Grünfeld, Reiso og Vennerød (2023) en rabattutvikling som er svakt økende over tid.

⁹ Merk at den omdiskuterte grafen i Grünfeld, Reiso og Vennerød (2023) er hentet fra Midttømme med flere (2021). Kritikken kom opp, ettersom Kultur- og likestillingsdepartementet (2023) framhever funnene i sitt høringsnotat.

5 Lærdommer fra erfaringskartlegginger

I dette kapittelet løfter vi fram erfaringer fra andre land og næringer med relevans for avanseregulering i den norske bokbransjen. Vi utdyper erfaringskartleggingene både over land og bransjer i appendiks C.

5.1 Lærdommer fra erfaringskartleggingen av andre land

I Europa har elleve land egne boklover inkludert Norge (se Rønning og Slaatta 2024 for en oversikt). Norge er det eneste av disse landene som har en boklov med presise bestemmelser om maksimum- eller minimumssatser for innkjøpsrabatten mellom forlag og bokhandlere. Bortsett fra i Tyskland og Frankrike er det ikke vanlig at innkjøpsrabatter og forhandlinger mellom bokhandlere, utgivere og distributører, er omtalt i lovene. I Frankrike og i Tyskland sier loven at små aktører skal hensyntas, og spesielt i den franske bokloven er det opprettet et avtaleverk mellom bransjeorganisasjonene som sikrer at det legges vekt på kvalitative kriterier, når rabatter forhandles og gis til distributører. En rabatt kan, som i det tyske tilfellet, også være fastsatt allerede i forbindelse med fastprisen. Ellers skal lovene sikre gode konkurranseforhold, og det henvises til annen lovgivning om god forretningskikk både i den tyske og franske loven.

Bedre betingelser skal, ifølge både den tyske og franske bokloven, fortrinnsvis gis til små eller spesielt gode bokhandlere, som utmerker seg kvalitativt ved sine tjenester, service og kompetanser og bransjefremmende tiltak. Indirekte har man da gitt mindre aktører muligheten til å få større fortjeneste av salg av enkelttitler, og rabatter som ellers bare gis til distributører, kjeder og store bokhandlere. Avtalene mellom bransjeorganisasjonene angir hvilke kriterier som spesifikt skal gjelde for rabatter, på hvilken måte de skal gis.

Erfaringene fra andre land har enkelte lærdommer som kan dras nytte av, i arbeidet med den norske forskriften. Forskriften bør – om den skal gjøre den norske bokloven mer lik den tyske og franske – utfylle boklovens § 12 med klarere formuleringer om at hensikten med satsene er å:

- Ivareta interessene til de små og uavhengige aktørene
- Fremme bruk av kvalitative snarere enn kvantitative argumenter for å innrømme større rabatter
- Ellers sikre like konkurransevilkår, og distributørenes utjevne rolle

Som påpekt i forbindelse med den franske bokloven, er regulering av innkjøpsrabatter tett forbundet med hvordan returrett og andre samarbeidsvilkår i bransjen håndteres. I norsk sammenheng vil abonnementsordningene og mammutsalg eksempler på relaterte ordninger og praksiser. Erfaringene fra Frankrike og Tyskland og utformingen av forskriften til § 12 aktualiserer hvordan den norske bokavtalen utvikles og revideres. For departementets videre arbeid er det derfor viktig at man også tar hensyn til det generelt gode forhandlingsklimaet i bransjen.

Særlige i den franske forskriften er det normative grunnlaget for normregler forankret mellom forhandlinger mellom organisasjonene i en bokavtale. Den norske forskriften kan også legge opp

til at bransjen innfører normregler som bygger opp under den litteraturpolitiske måloppnåelsen. Den norske bokbransjen har hatt en tradisjon for å kunne inngå avtaler, og av at avstanden mellom forlag og forhandlere gjerne er liten, uansett størrelse. Forskriften kan komme til å gi viktige føringer for bransjeorganisasjonenes videre samarbeid. Som i den franske forskriften kan man la organisasjonene bygge avtaleverk som underbygger og regulerer, der loven ikke gjør det. Det kan skje i samforståelse og dialog med den utøvende myndighet, altså Kultur- og likestillingsdepartementet eller departements hånd.

I delappendiks C.1 utyper vi innsiktene knyttet til bokbransjene i utvalgte land med overføringsrelevans for Norge. I tillegg til Tyskland og Frankrike inkluderer disse Portugal, Spania, Italia og Nederland.

5.2 Lærdommer fra erfaringskartleggingen av andre bransjer

Problemstillinger forbundet med kombinasjoner bredere samfunnshensyn og vertikale utfordringer med misbruk av forhandlingsmakt og vertikale eierskap håndteres ganske forskjellig i ulike bransjer. Avanseregulering er ikke vanlig, men eksisterer i noen særegne bransjer med legemiddelbransjen som den fremste parallellen. Reguleringen fungerer ikke i et vakuum, men interagerer med andre reguleringer og må ses i sammenheng med dem. Særlig bindende videresalgspriser er direkte avgjørende for hvordan reguleringen fungerer, hvilket også kun eksisterer unntaksvis. I tillegg står bransjene over målrettede virkemidler som er ment å forsøke å korrigere både for markeds- og forhandlingsmakt, og ivareta hensynene til ulike felles goder og eksterne virkninger.

Ikke-diskrimineringsprinsipper går igjen i flere bransjer. De går i flere tilfeller utover eierskap, men hindrer typisk ikke aktører å differensiere basert på objektive kriterier. Videre utfordrer digitalisering flere bransjer til å tenke nytt. Lønnsomheten i deler av bokbransjen blir også utfordret, skjønt reguleringsvernet og egenverdien av å lese en fysisk bok forskåner bransjen sammenliknet med for eksempel musikkbransjen.

Markedstiltak har også blitt diskutert i et kritisk lys i andre bransjer. Blant annet har mange i diskusjonen om konkurransesituasjonen dagligvarebransjen sett med stor bekymring på hylleplassering som et middel for å ekskludere små aktører og omprioritering av varer fra dem med størst salgspotensial. Dette står i sterk kontrast til Stortingsproposisjonen for Bokbransjen, der hylleplassering framheves som et tiltak med konkurransefremmende effekt (Prop. 82 L 2022-2023). Dagligvarebransjen er for øvrig også et eksempel på en bransje med et eget tvistehåndteringsorgan, uten at våre anbefalinger vedrører dette.

I delappendiks C.2 utyper vi innsiktene knyttet til utvalgte bransjer med overføringsrelevans for bokbransjen. Bransjene som omhandles inkluderer legemiddelbransjen, bransjen for polvarer, bransjen for mobiltelefoni, bransjen for elektrisitetsdistribusjon, avisbransjen, musikkbransjen og dagligvarebransjen.

6 Innspill fra aktørene om avanse- reguleringen

I dette kapittelet gjennomgår vi innspillene fra aktørene til avansereguleringen. Først gjengir vi hovedmomentene fra høringsinnspillene til den nye bokloven og den tilknyttede prosessen. Deretter presenterer vi hovedtrekkene fra vår intervjurunde om implementeringen av reguleringen.

6.1 Gjennomgang av høringsinnspillene og beslutningsprosessen forut for lovvedtaket

Beslutningsprosessen forut for innføringen av bokloven med tilhørende høringsinnspill bygger på et rikt vurderingsgrunnlag og en rekke forskjellige argumenter. I det følgende gjennomgår og lager vi en systematisk oversikt over høringsforslagene fra aktørene i bokbransjen med bakgrunn i Stortingets anmodningsvedtak og departementets vurderinger i Prop. 82 L (2022-2023). Vi legger vekt på innspill som kaster lys over økonomiske og litteraturpolitiske konsekvenser av avansereguleringer, så vel som andre forhold aktørene mener det bør tas hensyn til i utformingen av avanseregulering.

6.1.1 Utgangspunktet for høringsrunden

Vi har gjennomgått høringene og vurdert proposisjonen og innstillingen til Stortinget i lys av vårt oppdrag. I proposisjon til Stortinget (Prop. 82 L (2022–2023) fremmet departementet sitt forslag til vedtak for Lov om omsetning av bøker (bokloven). En bred høring var gjennomført i forkant, og departementet hadde i høringsnotatet bedt om synspunkter på ...:

1. ... om det burde innføres en avanseregulering i loven.
2. ... hvordan den nærmere innretningen på en slik regulering eventuelt bør være.

Situasjonen, sett fra departementets synspunkt, var at det ikke forelå regulering av rabatt mellom utgiver og forhandler verken i gjeldende forskrift om unntak fra konkurranseloven § 10, eller i gjeldende bokavtale. I § 4.1 om Handels- og betalingsbetingelser i bokavtalen fastslo tvert imot at salgsbetingelser mellom det enkelte forlag og den enkelte bokhandel skulle «avtales individuelt», dog slik at bokavtalens formål skulle legges til grunn. Bokavtalens § 4.1 om salgsbetingelser er gjengitt i seksjon 3.2.1 (Bokhandlerforeningen og Den norske Forleggerforeningen 2016). Paragrafen innebærer at avtalene skal fremme effektivitet og samtidig ivareta mindre aktørers bidrag til mangfold og spredning av bøker. Diskriminering av forlag eller bokhandlere basert på eierskap er ikke tillatt. Det fastslås at markedssamarbeidet skal inkludere gjensidige og målbarere tiltak.

Bokavtalens formål var for øvrig knyttet til regulering av fastpris og hadde generelle formålsformuleringer om å bevare og utvikle norsk språk og litteratur gjennom kultur- og kunnskapsformidling, og fremme utgivelse og salg av litteratur ved blant annet å legge til rette for innovasjon, utvikling og virksom konkurranse med mer.

Departementet sendte 18. august 2022 forslag til ny lov om omsetning av bøker (bokloven) på høring, med frist for merknader 18. november 2022. I høringsnotatet ba departementet om synspunkter på:

... om det bør innføres en avanseregulering i loven, og hvordan den nærmere innretningen på en slik regulering eventuelt bør være. Målet med en regulering av avanse er å sikre at en forholdsmessig andel av inntektene fra boksalg blir holdt i produksjonsleddet, og dermed legge til rette for at det skapes og gis ut et mangfold av litteratur. Departementet foreslo en avanseregulering som fastsetter en maksimalsats og en minimumssats for innkjøpsrabatt fra utgiver til forhandler, knyttet til titler som er bundet av fastpris. Innenfor maksimal- og minimumssatsen har utgiver og forhandler individuell forhandlingsfrihet med hensyn til innkjøpsrabatt innenfor de forskjellige utgivellesområdene og ut fra utgivelsens forutsetninger. For å oppnå den maksimale rabattsatsen bør det forutsettes at bokhandelen yter noe ekstra med hensyn til formidlingen av utgivelsen, som for eksempel god eksponering, lav returrett og bestillingsrutiner som er effektivitetsfremmende.

Prop. 82 L (2022-2023), side 80

Ved en avanseregulering i bokloven foreslo departementet at satsene for innkjøpsrabatten fra utgiver til forhandler fastsettes i forskrift. Dette vil gjøre det mulig å justere de fastsatte satsene forholdsvis enkelt dersom utviklingen i bransjen skulle tilsi det. Departementet foreslo at det i tillegg til den avtalte rabatten, skulle være tillatt å inngå individuelle avtaler om andre ytelser, herunder markeds samarbeid, så lenge gjensidige tiltak bidrar til å oppnå lovens formål og er målbar. Dette ville etter departementets vurdering ha en konkurransefremmende effekt, ettersom utgiver får mulighet til å bidra til salgsfremmende tiltak knyttet til sine utgivelser.

6.1.2 Første høringsrunde

I delkapittel 16.3 i Prop. 82 L (2022–2023) gikk departementet gjennom de innkomne høringene. Vi gjengir ikke de enkelte høringssvarenes argumenter enda en gang her, men viser til departementets gjennomgang og de enkelte høringsinstansenes svar.

Høringen synliggjorde ifølge departementet at det var stor uenighet blant aktørene i bokbransjen knyttet til behovet for og virkningene av en avanseregulering. Departementet vurderte likevel generelt situasjonen slik, også etter gjennomgangen av høringsuttalelsene, at avanseregulering fortsatt var et «egnet og nødvendig tiltak» for å sikre det litteraturpolitiske målet om mangfold. Mangfold ble her forstått gjennom to indikatorer. Det første er antall aktører på utgiversiden. Det andre angår den antatte forbindelsen mellom antall forlag og utgivere, og den samlede produksjon av «en mangfoldig litteratur som sprer seg over ulike sjangre og med ulike nedslagsfelt og publikum» (ibid.).

Ifølge departementet var formålet med en regulering av avanse først og fremst å sikre at en forholdsmessig andel av inntektene fra boksalg ble holdt i produksjonsleddet. I sin argumentasjon vektla departementet et maktkritisk perspektiv på konkurransesituasjonen, der små aktørers utsatte posisjoner og deres svekkede forhandlingsmakt ble framhevet. Dette ble sett i sammenheng med de senere årenes utvikling, der bokhandlerkjedenes posisjoner etter departementets vurderinger var blitt relativt sett sterkere. Departementet uttrykte en oppfatning om at bokhandlernes rabatter, forstått som andelen av omsetningen som tilfaller bokhandlerleddet, hadde økt innen allmennmarkedene for skjønnlitteratur og sakprosa. Denne utviklingen ble videre belyst som problematisk, fordi eierforlagene var redusert fra tre til to aktører. Konkurransesituasjonen ville dermed bli styrket av at avanseregulering ble tatt i bruk. Flere høringsinstanser ga departementet

støtte til sin argumentasjon, blant annet forfatterforeningene og en rekke små og mellomstore forlag. I tillegg var Den norske Forleggerforeningen delt i synet på saken.

Som departementet også gjorde rede for, var det imidlertid vektige stemmer klart imot departementets forslag. Av bransjens aktører var særlig Bokhandlerforeningen og Aschehoug forlag tydelig imot avanseregulering. De fikk også støtte fra blant annet Konkurransetilsynet og Advokatforeningen. Flere argumenter ble framsatt mot avanseregulering med henvisning til faktagrunnlaget. Det ble hevdet at det vertikale eierskapet styrket, og ikke svekket, den litteraturpolitiske måloppnåelsen. Videre ble det argumentert for at både mangfoldet av fysiske bokhandlere i distriktene og mangfoldet i titler og salg i den enkelte bokhandel var større enn noen gang. I tillegg ble det hevdet at små forlag ikke ble diskriminert, men heller godt ivaretatt. Det ble dermed argumentert mot påstanden om at konsentrasjon og vertikal integrasjon var uttrykk for en systematisk utnyttelse av markeds- og forhandlingsmakt, men tvert imot at dette sikret dagens balanse mellom bransjens aktører. På mer prinsipielt grunnlag ble avanseregulering sett som konkurransepolitisk snarere enn et litteratur- og kulturpolitisk tiltak. Deres svar antyder dermed at anse-regulering utgjør et inngripende og uavklart virkemiddel med hensyn til hvordan det ville slå ut, i en situasjon som ikke var tilstrekkelig utredet.

Når det gjaldt «avansereguleringens innretning» i seksjon 16.4.2 i Prop. 82 L (2022–2023), sa departementet seg enig i forbehold som framgikk i høringsuttalelsene med hensyn til bokgruppe 2. Fra Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO) var det argumentert for at satsene i en eventuell forskrift måtte gjenspeile ulik praktisering av rabatter og forhandlinger i de ulike bokgruppene. Departementet fulgte imidlertid Forleggerforeningens mer vidtrekkende forslag om å unnta fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning (bokgruppe 2) fra kravet om avanseregulering i § 12. Man opprettholdt imidlertid forslaget om å fastsette en forskriftshjemmel som åpner for at en eventuell mulig avanseregulering også kunne gjelde for innkjøp av elektroniske bøker og digitale lydbøker.

6.1.3 Andre høringsrunde

Da Stortinget behandlet saken i Kultur- og familiekomiteen våren 2023, ble det gjennomført en ny høring. Det kom 19 innspill, hvorav særlig tre omtalte avanseregulering spesielt (Bokhandlerforeningen, Aschehoug og Forleggerforeningen), og én omtalte rabatter (Norske barne- og ungdomsbokforfattere) relativt generelt.

Bokhandlerforeningen argumenterte for at avanseregulering kunne komme til å endre betingelsene for lønnsom drift i bokhandlene, og at dette ville kunne gå ut over leseren på minst to måter:

1. Bokhandelen blir tvunget til å satse mer på andre varer enn nye bøker. Det vil redusere bredden og mangfoldet av bøker
2. Bokhandlere som allerede har marginal lønnsomhet, vil måtte legge ned. Innfører Stortinget avanseregulering – som et føre-var-tiltak – må en ikke bli overrasket hvis bokhandler blir lagt ned – som et føre var-tiltak – når det nærmer seg fornyelse av dyre husleiekontrakter. Dette vil særlig gå utover bokhandler som ligger i distriktene og på belastede områder i byene. Men det er ikke bare et utkant-, eller distriktsproblem. Det vil være situasjonen over hele Norge, og gjelde både kjedebokhandler og selvstendige bokhandler.

(...)

Hvis Stortinget likevel velger å innføre avanseregulering, er det vesentlig at:

- Bokhandelen ikke ender opp med dårligere betingelser enn i dag. Det vil si at et rabattvindu må legge til rette for et gjennomsnitt som tilsvarer dagens praksis. Da må man ta høyde for at de fleste bøker selges i få eksemplarer, både i små og store bokhandler. Selv de bøkene som selger svært godt, selger sjelden mer enn 1 til 2 eksemplarer i uka i en gjennomsnittlig bokhandel, også i høysesong.
- Rabatt-taket må tilsvare dagens nivå på titler som kjøpes inn i store volum. Dette ivaretar insentivet til å kjøpe større volum av enkelte titler. Dette er også viktig for forlagene, og bidrar til å ivareta effektiv drift.
- Det fortsatt er mulig med reelle og individuelle forhandlinger. Å sette rigide kriterier for å oppnå ulike rabattnivåer vil være både problematisk og umulig å gjennomføre i praksis. Dette blant annet fordi:
 - Alle bokhandler er ulike og drives forskjellig. Derfor kan de heller ikke forhandle på samme grunnlag eller utfra samme fastlåste kriterier.
 - Spredning og eksponering av bøker kan skje på ulike måter i ulike bokhandler, avhengig av blant annet beliggenhet og størrelse. Bestemte føringer vil hindre fri formidling av litteratur og den lokale bestemmelsesretten til bokhandelen.
 - Det vil være uheldig om forlaget, i tillegg til å sette prisen på utgivelsen, også skal gis makt til å bestemme rabatten til bokhandel og i hvilken grad og hvordan boka skal eksponeres.

Bokhandlerforeningen (2023)

Forleggerforeningen var på sin side spesielt opptatt av at forskriften måtte konkretisere rabattreguleringen. Spesielt gjaldt dette begrepene og punktene knyttet til «målbar og formålstjenlig markedsstøtte». Foreningen mente:

Høringen foreslo at forhandler bør yte «noe ekstra» til «formidling, eksponering, lav returrett og effektive bestillingsrutiner» for å få maksimal innkjøpsrabatt. Forleggerforeningen pekte i høringen på tolkningsutfordringer for disse begrepene, og hvor viktig det er at ytelsene er konkrete og spesifikke. I proposisjonen opprettholdes forslaget, men likevel drøftes ikke hvordan dette skal forstås. Uten en konkretisering, kan hele rabattreguleringen enkelt omgås.

Lovforslaget legger opp til at det i tillegg til maksrabatt skal være mulig å avtale «målbar og formålstjenlig» markedsstøtte. Da det heller ikke her konkretiseres hvilke kriterier målingen og formålstjenlighet skal foregå etter, er det vanskelig å se hvordan dette i praksis skiller seg fra generell markedsstøtte. Forleggerforeningens flertall viser til utfordringene med etterprøvbarehet og foreslår et forbud mot all markedsstøtte.

- Merknader bør presisere at forskriftene konkret må angi hvordan forhandlers ytelser som «formidling, eksponering, lav returrett og effektive bestillingsrutiner» for å få maksrabatt skal forstås
- Uten et generelt forbud mot markedsstøtte vil en rabattregulering lett kunne omgås.

Den norske Forleggerforeningen (2023)

Som tredje bransjeaktør som spesielt kommenterte avanseregulering, argumenterte Aschehoug som følger:

Loven foreslår avanseregulering overfor forhandlerne, det vil si i all hovedsak bokhandelens rabatter ved innkjøp av bøker fra forlagene. Dette grepet har til hensikt å skape en rettferdig konkurranse og å sikre god balanse i bokøkonomien mellom utgiver og forhandler. Det er et godt prinsipp, men vi vil som utgiver peke på noen utfordringer ved en slik regulering: når et forlag ønsker å satse på nye titler og nye navn som skal bygges opp i markedet, kreves det insentiver overfor forhandlerne. Ofte vil dette være økte rabatter, markeds pakker, og avvikende og bedre

betingelser enn for den regulære samhandlingen. Dersom en avanseregulering med minimums- og maksimumsnivåer medfører at handlingsrommet blir for trangt, kan bokhandlerne i mindre grad se seg tjent med nye satsinger. En slik regulering vil da bidra til å konservere status quo og stå i veien for bredden i litteraturen. Om en avanseregulering fører til at lønnsomheten i forhandlerleddet svekkes, vil bestselgerne få større fokus, og det vil være nødvendig for bokhandelen å fokusere på disse, siden inntjeningen vil være størst her. En avanseregulering kan også føre til en prioritering av andre varer fremfor bøkene, fordi marginene er høyere for disse. Hele bokøkonomien hviler i stor grad på kryssubsidiering, og med en trang regulering av handlingsrommet mellom topp og bunnivåer for avanse i bokloven, kan denne balansen være truet.

Vi bygger resonnetet vårt på forlagsperspektivet. Selv om en regulering isolert sett kan bety en svak forbedring i marginen til de store forlagene med mange bestselgere, vil vi advare mot ikke-intenderte effekter over tid. Den fysiske bokhandelen har mange konkurrenter og opplever pressede marginer som store deler av den norske varehandelen. Mange av titlene i bokhandelen er ikke lønnsomme. Om bokhandelen som en følge av bokloven blir mer risikoavere og ikke vil satse på nye, usikre utgivelser, vil det være svært uheldig.

H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard) AS (2023)

I Innstillingen gjorde flertallet i komiteen flere bemerkninger til departementets forslag som fulgte de tre høringsinnspillene referert over. I forbindelse med punkt 2.20 om innkjøpsrabatter, het det på side 14 i innstillingen:

Debatten og innspillene i forbindelse med arbeidet om bokloven har vist at det er ulike syn på regulering av innkjøpsrabattene som i dag fastsettes i forhandlinger mellom utgiver og forhandler av bøker. Høringen viser at det er stor uenighet om behovet for en slik regulering og usikkert om en avanseregulering vil bidra til å styrke eller svekke formålet med bokloven. Flertallet viser til uttalelse fra Den norske Bokhandlerforening, som er bekymret for at avanseregulering vil redusere bokhandlernes muligheter til å forhandle fram frie rabattavtaler ved store innkjøp av bøker, og at dette vil frata bransjen en nødvendig dynamikk for å møte nye endringer. Flertallet understreker at det fortsatt vil være mulig med individuelle forhandlinger innenfor rabattvinduet, som vil sikre at bokhandlenes store variasjon i behov og størrelse ivaretas. Samtidig er flertallet opptatt av at en eventuell avanseregulering ikke fører til dårligere rammer for bokhandlene, som igjen vil kunne svekke tilgjengeligheten.

Flertallet konstaterer at offentlig fastsatt avanseregulering er et sterkt virkemiddel, som vil være særlig begrunnet dersom det tas i bruk. Lovforslaget fra regjeringen godtgjør ikke på en tilstrekkelig måte at en slik regulering er nødvendig, og høringsuttalelsene viste svært ulike vurderinger fra aktørene i sektoren. Flertallet mener at det er tilstrekkelig begrunnet fra regjeringens side at det kan være nødvendig å ta i bruk slik regulering, men at det er uheldig å gjennomføre en regulering med for svakt begrunnet behov og ikke tilstrekkelig utredet utfall. Derfor foreslår flertallet at det i loven bør gis hjemmel til å kunne innføre avanseregulering, men at regjeringen skal gjennomføre en ekstern gjennomgang før bestemmelsen settes i kraft.

Flertallet er opptatt av at avansereguleringen ikke skal settes på et nivå som er lavere enn dagens rabattsatser, og at det i vurderingen av fastsettelsen av størrelsen på den øvre rabatten, må tas hensyn til dagens rabattsats. Flertallet viser også til at bokhandelens avanse på bøker i fastpris vil øke som en følge av forslaget om å fjerne muligheten til å gi en generell sluttkunderabatt på 12,5 pst. Flertallet viser til at dette omtales av departementet i lovproposisjonen.

Flertallet viser til lovproposisjonen, der det fremheves at for å få maksimal innkjøpsrabatt, forutsettes det at bokhandelen må yte noe ekstra med hensyn til formidling av utgivelsen, som god eksponering, lav returrett og bestillingsrutiner som er effektivitetsfremmende. Flertallet registrerer at dette ikke er nærmere spesifisert i lovforslaget, og har forventning til at en nærmere spesifisering vil gjøres i et eventuelt forskriftsarbeid.

På denne bakgrunn fremmer flertallet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gjennomføre en ekstern gjennomgang av avanseregulering, som varslet, for å avstemme de ulike innspillene fra bokbransjen, før bestemmelsen om slik regulering settes i kraft.»

Innst. 461 L (2022-2023), side 14, som tidligere gjengitt av Bokhandlerforeningen (2024)

Bokhandlerforeningens og Aschehougs høringsinnspill ble dermed tydelig tillagt vekt i Stortingets behandling av saken. Det er verdt å merke seg, er Stortingets pålegg om å «avstemme de ulike innspillene» og vektleggingen av at «avansereguleringen ikke skal settes på et nivå som er lavere enn dagens rabattsatser». Videre at det «i vurderingen av fastsettelsen av størrelsen på den øvre rabatten, må tas hensyn til dagens rabattsats». Innstillingen tok også tak i Forleggerforeningens oppfordring om at maksimal innkjøpsrabatt må konkretiseres, ut fra at bokhandelen pålegges å «yte noe ekstra med hensyn til formidling av utgivelsen, som god eksponering, lav returrett og bestillingsrutiner som er effektivitetsfremmende». Stortinget uttrykte her en klar forventning til at «en nærmere spesifisering vil gjøres i et eventuelt forskriftsarbeid». Stortinget vedtok med dette departementets forslag til § 12 om innkjøpsrabatt, altså en avanseregulering.

6.2 Intervjurunden

I vår intervjurunde gjennomførte vi tolv intervjuer med et bredt utvalg av aktører i bokbransjen. Disse dekker ulike forlag og bokhandlere, både innenfor og utenfor de fire store forlagskonsernene. I tillegg intervjuet vi fire foreninger – Forleggerforeningen, Bokhandlerforeningen, Den norske forfatterforeningen og Foreningen Tekstallianse. Vi refererer til seksjon 2.1.3 for nærmere informasjon om innretningen på intervjuene og appendiks B for vår intervjuguide.

Samtalene med aktørene var informative og preget av at aktørene er kompetente i sin forståelse av bransjen og egen rolle og posisjon i den store helheten. Samtidig ble våre spørsmål om avansereguleringen og tilstøtende problematikk sett på som krevende blant flere. Særlig gjaldt det indirekte mekanismer og hvordan ulike forhold samvirker. Det var høyt engasjement om tematikken, men også der var det noen variasjoner. Informantene med relativt klare standpunkter gikk også lengst i å antyde hvilke indirekte mekanismer som var i spill og å sette avansereguleringen inn større kontekst, uten at deres argumenter sammenfaller. Enkelte valgte å utype sine svar skriftlig.

Aktørene viste god forståelse for vårt oppdrag og svarte etter beste evne på alle spørsmål. Jevnt over fikk vi nyttige og engasjerte svar fra alle aktørene vi var i kontakt med. Det er ingen tvil om at bokloven som helhet er godt mottatt blant våre informanter og at bestemmelsene i § 12 ble sett som et viktig punkt i loven, enten man var for den eller ikke. Dette må sees i sammenheng med at lovens paragraf om avanseregulering representerer en av de største endringene i det regulatoriske rammeverket fra bare bokavtale til også ha en boklov, i tillegg til at loven gjør mange av bransjens ordninger obligatoriske. Gjennomgående ga flere av aktørene uoppfordret uttrykk for at bransjen endelig hadde fått på plass en boklov. De forventet at den ville bidra til økt lesing, tilgjengeliggjøring og bredde, samt en sunn og framtidsrettet bokbransje.

6.2.1 Der skillet går

I tråd med vår gjennomgang av høringene i delkapittel 6.1 var aktørene svært uenige om lovens § 12. Det store skillet går mellom dem som på den ene siden vil at forskriften til § 12 skal gjøre

paragrafen til en klart inngripende regulering, og dem som ønsker at forskriften skal dempe ambisjonene og gjøre § 12 minst mulig inngripende.

Uenigheten går, som høringene også har vist, ikke mellom forlag og bokhandlere, men mellom store og små aktører på begge sider. Hovedskillet går mellom majoriteten av bokhandlerne og de vertikalt integrerte forlagene på den ene siden og forlagene som ikke er vertikalt integrerte, forfatterinteressene og en alliansefri bokhandel på den andre siden. Den sistnevnte gruppen inkluderer ikke bare små og mellomstore uavhengige forlag, men også et stort forlag som ikke er vertikalt integrert, og et mellomstort forlag som inntil nylig ikke var det. I tillegg er enkelte små og uavhengige bokhandlere mot reguleringen. Posisjonene til aktørene sammenfaller i hovedsak med ha de anser som egne økonomiske direkte interesser og ellers eventuelt historiske ståsteder.

Informantenes svar reflekterer den skepsisen som de små har til de vertikalt integrerte kjedene. Skepsisen gjelder særlig kjedenes mulighet til å utnytte sine allerede sterke markeds- og forhandlingsposisjoner til ytterligere å styrke sine stillinger. Tilhengerne av avansereguleringen er bekymret for utnyttelse av forhandlingsmakt og for at lønnsomheten presses igjennom verdikjeden til et ledd der de vertikalt integrerte kjedene har høyere eierandel. Et lite forlag tok til orde for å begrense høye rabatter, selv om det selv sjelden opererte nært et rabattak. De fleste av de små og mellomstore forlagene var imidlertid mest bekymret for at de selv måtte gi for høye rabatter når de hadde en solid tittel.

Motstanderne av avansereguleringen er bekymret for at innskrenket forhandlingsrom hindrer lønnsomme transaksjoner fra å finne sted. Majoriteten av bokhandlerne hevder også at en forskyvning i lønnsomheten vil gi bokhandlerdød og mindre rom for innovasjon og tilpasning til trender. De vertikalt integrerte aktørene har tiltro til sin egen rolle som opprettholder av bredde, tilgjengeliggjøring, effektivitet og innovasjon i bransjen, og argumenterer ut fra at de, vel så mye som de mange små, også bidrar til oppfyllelse av lovens formål.

En del trodde også at innskrenkningen av forhandlingsrommet for innkjøpsrabatter i enkelte tilfeller kan redusere inntaket av enkelte titler i vesentlig andel. Det var overvekt av motstandere av avansereguleringen som vektla dette, men også en del tilhengere så dette som en potensiell utfordring i enkelte tilfeller. Denne utfordringen ville imidlertid bli vanskelig å gjøre noe med, så lenge man har en avanseregulering. De vertikalt integrerte aktørene vektla at mangelen på mulighet for forlagene til å gi høye innkjøpsrabatter, kan hindre forlagene i å ta inn bøkene med størst salgspotensial. De små og mellomstore forlagene mente derimot at dette kunne bidra til større bredde i litteraturen i bokhandelen.

Slik motstanderne av avansereguleringen forstår vårt oppdrag, signaliserer de tydelig at de ønsker størst mulig spenn. De uavhengige aktørene ønsker derimot gjennomgående å ha et snevert spenn som klart regulerer forhandlingene og variasjonen i innkjøpsrabattene. De to grupperingene fremmer altså to helt motstridende nivåer for maks- og minimum. Distinksjonen blir ytterligere klargjort når vi spør om hva maksimumssats og minimumssats for innkjøpsrabatten bør være. Hovedtendensen var som følger:

- De små vil ha en avgrensning oppover på 50 prosent, i praksis egentlig 48 prosent utenom sortimentsrabatten eller med en mulighet for å gi maksimalt 50 prosent ved bestemte ytelser. De ønsker en nedre grense på rundt 40 prosent, med noe variasjon fra 38 til 42 prosent.

- De store vil ha en avgrensning som nærmer seg å ikke være en avgrensning i det hele tatt, altså et rabattspenn fra 0 til 100 prosent. De ønsker i hvert fall ikke et spenn som er lavere enn 20 til 30 prosent eller høyere enn 70 til 80 prosent.

Også her var det nyanser. Et stort forlag blant våre utvalgte informanter, som tidligere var eier av en kjede med bokhandlere, sto sammen med de små aktørene i ønsket om en maksimumsrabatt på 50 prosent. Det sannsynliggjorde at det nettopp er det vertikale eierskapet som avgjør forlagenes primære posisjoner. Derimot kunne den samme aktøren tenke seg et rabattgulv på 30 prosent. I tillegg tenderer bokhandlerne til å ønske høyere nivåer på tak og gulv enn forlagene.

Slik vi forstår det, ut fra intervjuene, reflekterer dette de ulike rabattene som gis til forhandlere i partenes «gi-og-ta»-strategier i fordeling av inntekter og kostnader. Den enes fordel er den andres ulempe, og enhver innrømmelse av fordel (ved å gi) søkes gjenspeilet i en gjenytelse (ved å ta). Flere av informantene har ikke tenkt like mye gjennom indirekte virkninger og fokuserer spesielt lite på dem når de er til egen ugunst. I det hele tatt anerkjenner ikke eller vektlegger ikke mange av informantene motargumenter mot sitt primærstandpunkt, dog med enkelte unntak.

Alle partene har uansett felles interesse av økt omsetning, enten det skyldes kundenes økte betalingsvillighet i forhold til pris, eller deres økte interesse i å kjøpe flere bøker. Sett fra et litteraturpolitisk ståsted, trenger man en sunn bransje, der konkurranse, kvalitet og fornyelse ivaretas av begge parter. Det snakkes om en form for balanse, og når den ene siden snakker om glidning i gal retning, snakker den andre om økte kostnader. Når tilhengerne av reguleringen snakker om vertikal integrasjon og eiermakt som utnyttes, snakker motstanderne om behovet for innovasjon og stordriftsfordeler i et presset marked. Når motstanderne snakker om at kjedene opprettholder og kryssfinansierer distriktsbokhandelen, snakker tilhengerne om de små forlagenes oppfyllelse av ytringsmangfold og bredde.

Flere andre momenter kommer fram i våre samtaler: Noen mener for eksempel at innkjøpsrabattene i bokgruppe 2 (fagbøker og lærebøker) – som ikke faller inn under reguleringen – kunne hatt større behov for regulering enn bokgruppe 3 (sakprosa) og bokgruppe 4 (skjønnlitteratur). Andre mener at forskjellene i bokgruppe 3 (sakprosa) kan være større enn i bokgruppe 4 (skjønnlitteratur). Det er også forskjellige henvisninger til særtilfeller. Et eksempel er når eller hvis en liten, uavhengig bokhandel følger opp en bestilling i butikk til et lite forlag, som ikke kan tilby mer enn en svært lav rabatt (for eksempel 30 prosent). Et annet eksempel er når et lite forlag opplever stort salg av én tittel, men ikke har inngått avtaler som har tatt høyde for at dette kunne skje.

Flere ønsket at partene skulle ha en rolle i fastsettelsen av satsene, men mange av de uavhengige var likevel bekymret for de vertikale kjedenes rolle i foreningene. I den sistnevnte gruppen mente noen at et offentlig organ burde bestemme satsene, mens andre mente det var tilstrekkelig at det offentlige hadde en «nødspak». Noen mente at rabattsatsene i forskriften burde ligge mer eller mer mindre fast, jo mindre noe spesielt hadde skjedd. Andre så for seg en jevnlig oppdatering, eller i hvert fall vurdering av behov for oppdatering, for eksempel hvert tredje eller femte år.

6.2.2 Forhandlinger og eksisterende rabattyper

Det var liten uenighet om at forhandlingsklimaet mellom aktørene er rimelig godt. Mange framhevet det sammenfallet av interesser som finnes mellom forlag og bokhandlere om å tilgjengeliggjøre god litteratur til lesere og kjøpere av bøker, og å høyne verdien av lesing, gode bøker og gode forfatterskap. Riktignok uttrykte enkelte uavhengige aktører bekymring for de store

forlagshusenes sterke posisjon i begge foreningene. I tillegg har forfattere interesser i at det selges flere bøker, også av bestselgende forfattere, men de framhever gjerne samtidig at også bredden må ivaretas.

Det var heller ikke uenighet i bransjen om at forhandlinger stort sett foregikk i ordnede forhold, til tross for at man ikke har innsyn, og at avtaler ikke er transparente. Bokråd og bokpresentasjoner i forlagene er godt integrerte rutiner i bransjen, og både store og små aktører har tilgang og nettverk til personer i bransjen. Noen små aktører opplever det utfordrende å kjempe om oppmerksomheten. Flere andre argumenterte derimot for at ordnede forhold bidro til en slags rettferdighet og at oppmerksomheten var styrt av sunn konkurranse. Det er likevel mye tillit mellom partene, og mange har erfaring fra «flere sider av bordet» tidligere i sine karrierer. Samtidig er mange nokså realistiske til spørsmålet om at konkurranse virker og at sterke posisjoner potensielt kan utnyttes til økt fortjeneste. Aktørene har svært ulike tilnærminger til sin egen konkurransesituasjon. Der noen små søker å utnytte nisjer og lokale posisjoner, søker de store gjerne effektivitet og innovasjonseffekter i logistikk og stordriftsfordeler.

I forhandlingen mellom uavhengige aktører ligger differensieringen av rabattsatsene typisk på to til fire prosent for bokgruppe 3 (sakprosa) og bokgruppe 4 (skjønnlitteratur). Rabattspennet vil typisk være langt større når de store aktørene med store volumer er involvert. Den avtalte rabatten legges automatisk til i bokhandlerkundernes bestillingsportaler hos distribusjonssentralene, som altså er informert om avtalene og har lagt dem inn i sine systemer. Enkelte forlag gir uansett flat grunnrabatt, kanskje langt opp på 40-tallet. Det vanlige er likevel å angi stiger for å friste bokhandlere til å unngå bestilling av én og én bok. Betingelser i forbindelse med retur kan i tillegg variere og være gjenstand for videre forhandlinger.

Flere aktører ønsket ikke differensiering av satsene i avansereguleringen, for eksempel basert på bokgruppe eller kvantum. Det var flere argumenter for dette, inkludert lite behov for ulike tak for egen del, ønske om en enkel regulering eller generell motstand mot avansereguleringen. Andre aktører argumenterte derimot for forretningsmessige behov for ulike rabatter avhengig av volum og bokgrupper. De mente at en regulering burde ta hensyn til denne heterogeniteten for ikke å ramme skjevt. De fleste aktørene hadde ellers en klar forventning om at reguleringen skulle virke på tittelnivå og ikke et høyere aggregeringsnivå.

I enkelte av intervjuene kom muligheten for å inkludere normregler i avansereguleringen opp. Vedkommende anså inkludering av normer som en mulighet og en akseptabel løsning. Vi diskuterte imidlertid ikke normregler systematisk med alle informantene og vet fra tidligere arbeider og meningene spriker noe på dette punktet. Vi gikk ikke i detalj på hvilke normregler som er fornuftige, eller hvordan de bør håndheves.

6.2.3 Bokavtalen og eksisterende forhandlingspraksis

Bokavtalen dukker opp i våre intervjuer. Bransjen, gjerne representert ved de to partene Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen, har felles interesser i å redusere hverandres kostnader knyttet til distribusjon. Forhandlinger om den totale innkjøpsrabatten knyttes til ulike former for rabattkomponenter, der en form for gjenyttelse gis som forlaget er tjent med, eller som bransjen sammen har forhandlet seg fram til. De vanligst forekommende er:

- **Grunnrabatten** angir innkjøpsrabatten som forhandlingspartene ser som utgangspunkt for videre rabattforhandlingene. Det tilsier i praksis det minimum som bokhandlerne kan få, og som forlag må gi.
- **Sortimentsrabatten** angir et påslag på innkjøpsrabatten utover førsteeksemplaret på 2 prosent, som er knyttet til litteraturabonnementsordningen.
- **Ordrelinjerabatten** angir et påslag på innkjøpsrabatten utover førsteeksemplaret som en bokhandler kan få, fordi en ordre fremmes med mange eksemplarer av samme tittel. Rabatten er knyttet til den enkelte ordrelinje, altså kombinasjon mellom hver avsender og mottaker.
- **Førsteeksemplarabatten** angir en egen innkjøpsrabatt for det første solgte eksemplaret i hver ordelinje. Bokavtalen mellom forleggerforeningen og bokhandlerforeningen angir hvordan litteraturabonnementene gir anledning til å selge det første eksemplaret med rabatt på mellom 70 til 74 prosent. I våre intervjuer framkommer det at førsteeksemplarrabatt i dag praktiseres på alle titler, uavhengig av om de er i litteraturabonnement eller ikke, og at ordningen er automatisert i distribusjonssentralene.

De ulike rabattene kan enten legges til prosentvis, for eksempel som 2 prosent sortimentsrabatt i tillegg til grunnrabatten. Videre kan det legges til et fast beløp som reflekterer at flere eksemplarer av samme tittel bestilles hos distributøren som en form for ordrelinjerabatt. I det daglige håndteres dermed rabatteringer av de to distributørens nettsider og i oppsettet av bokhandlernes kundeforhold. Bestillinger legges inn, og avtalte rabatter gis automatisk.

Innkjøpsrabatten beregnes ut fra samlet utsalgsverdi for innkjøpte bøker til ordinære betingelser utover det første eksemplaret. Inntil innføringen av Bokloven (2023) kunne bokhandlerne gjennom bokavtalen gi en **sluttrabatt** på 12,5 prosent til sluttkundene på fastprisbøker, utenom billigbøker, verk og fagbøker (Bokhandlerforeningen og Den norske Forleggerforeningen 2016).

En del andre rabattkomponenter ble også løftet i intervjuene. Ikke alle informantene hadde hatt befatning med disse eller hadde et klart for seg hva som lå i disse. **Kjederabatten** betegner et påslag på innkjøpsrabatten knyttet til fast inntaksavtale med kjedene, mens **nettbokhandelrabatten** er en betegnelse for et påslag i innkjøpsrabatten ved leveranser til nettbutikker. Flere informanter var kritiske til slike rabatter og skeptiske til deres økonomiske fundament, mens andre mente de kunne være begrunnet i stordriftsfordeler og bakenforliggende kostnader. Noen få små aktører nevnte også tilfeller, der det å stå utenfor Forleggerforeningen kunne gi dårligere betingelser. En vertikalt integrert aktør nevnte at det kunne være tilfellet, men at det i så fall ikke var en bevisst strategi.

Flere forlag nevnte at de i sine lønnsomhetskalkyler ikke tok høyde for forventet rabattnivå når de satte fastprisen.

6.2.4 Andre kontraktvilkår

Rabatter som er systembaserte, og utløses i kundeforholdet med distributørene, er gjerne avtalt i langsiktige avtaler mellom bokhandlere og forlag. Enkelttitler forhandles også separat, når for eksempel en bokhandlerkjede etter et bokmøte følger opp med en ordre knyttet til et forslag til rabatt, utover standardbetingelser. Det kan også skje om en tittel begynner å selge godt, og en bokhandel vil følge opp med en ordre og møte etterspørselen raskt. Det man da gjerne forhandler om, er knyttet til følgende forhold:

Fordeling av kostnader til salgsfremmende tiltak: Både kjedebokhandlere og forlag vil kunne ta initiativ til at bestemte titler blir gitt ekstra oppmerksomhet, noe som kan føre til ønsker eller forventninger om salg og ytterligere rabatt. Mange anerkjente at markedstiltak – som sammen med betalings- og distribusjonsbetingelser – kan fungere som en form for «smutthull» for reguleringen, også kalt «skjulte rabatter». Markedstiltak ble med dette ansett som muligheter til å omgå maks- og minimum for store aktører eller andre med store titler. Det ble påpekt at det er de totale kostnadene som er viktigst for partene og ikke innpakningen. I tillegg mente en del at muligheten til å omgå avansereguleringen gjennom markedstiltak, kunne lede til et overforbruk av markedsføring.

Noen forventet at forskriften også gjorde det klart at dette ikke måtte gi konkurransevridende fordeler. De små og mellomstore forlagene ønsket en streng praktisering av og et snevert forhandlingsrom for innkjøpsrabatt. En del av våre informanter med overvekt av de små aktørene og forlagene mente at forskriften burde forsøke å begrense adgangen til å bruke markedstiltak til å omgå reguleringen. Andre av våre informanter med overvekt av de store og bokhandlerne mente at det ville være umulig å regulere dette smutthullet. En del var bekymret for at tredje ledd i § 12 i bokloven gir adgang til å inngå avtaler om salgsfremmende tiltak. Enkelte tok også til orde for at forskriften om avanseregulering ikke burde angi målbare kriterier for denne formen for rabatter. De så for seg at dette ville kunne resultere i at man for eksempel vektla utgifter til plakater og butikkmateriell, snarere enn andre og viktigere tiltak som for eksempel formidling eller uformell bruk av sosiale medier. Markedstiltak ble sett på som mindre aktuelt for de små aktørene. Uavhengige små og mellomstore forlag fortalte likevel om press når forlag kom med en tittel med stort salgspotensial og bokhandlerne ville iverksette markedstiltak.

Kjedeforhandlere tilbyr i dag markedstiltak i såkalte pakker, som ifølge våre intervjuer ikke nødvendigvis følger gi-og-ta logikk, men for noen framstår som krav om ekstra rabatt. Uavhengige aktører tenderte også til å være noe mer negative til markedstiltak, spesielt når det var snakk om lite transparente markedspakker og generelle tiltak som ikke var tittelspesifikke. Særlig bokhandlerkjedene framhevet derimot tiltakene som et litteraturpolitisk virkemiddel. I tillegg til den rene maksimum- og minimumssatsen kan forskriften med andre ord også spesifisere hvilke ytelser som kan tilbys, når og hvordan, og at de for eksempel må være transparente og detaljerte om ulike ytelser. Ordet «målbare» er her iblant benyttet i denne forbindelse, noe som skaper tvil om hvilke tiltak som vil bli omfattet, og om de vil føre til at mindre effektive virkemidler tas i bruk, for syns skyld, som eksempelvis plakater.

Fordeling av risiko for å sitte igjen med usolgte bøker: Lagerkostnader vil ingen ha. Når bøker forblir usolgte, risikerer man at de blir liggende hos forhandler eller returnert til forlag. Bøker oppleves stadig mer som «ferskvare», og avtaler om innkjøpsrabatter reflekterer i stadig større grad uviljen mot å ha gårsdagens titler tilgjengelige, når de nye fastpris-bøkene og høstlistens bøker skal inn.

Fordeling av kostnader ved retur: Returrett ble pekt på som en annen viktig kontraktbetingelse som faller utenfor reguleringen. De aller fleste forlag dekker all frakt til bokhandel, men betingelser for retur kan variere både med hvor lang frist som gis, og hvor stor andel av bøkene som kan returneres kostnadsfritt. Noen forlag foretrekker å gi større rabatter, mot å dele kostnader ved retur. I så fall vil gjerne fristen for retur være lang. Det meste kan reforhandles. Om og når for eksempel en uavhengig bokhandel melder inn en ny ordre på en tittel som er begynt å selge, kan det være anledning for å reforhandle betingelser om retur. Timingene i markedet er blitt stadig viktigere, ikke minst bøkene i det gamle fastprisregime, som har gjort at nye titler fort faller i pris

allerede 1. mai. Straks maisalget i kjedebokhandelen er over, må bøkene ut og vekk, slik at nyboksalget igjen kan forberedes.

Spesielt hvor stor del av de usolgte bøkene som kan returneres fra forhandler til forlag, og etter hvor lang tid, er et viktig punkt i forhandlinger. For bokhandlere generelt gjelder at de ofte har lite lagerplass, og de tar større risiko enn normalt ved å gjøre store bestillinger. Dette gjelder spesielt små og uavhengige bokhandlere. Dette anses for noe lettere for kjedene, som kan koordinere mellom ulike butikker. Likevel må også de håndtere lager og retur. De jobber derfor mye for å få ned kostnadene på dette. På den annen side kan de koordinere mellom ulike butikker og utnytte logistikk effektivt. I våre intervjuer framkommer bekymringer rundt kostnadene for retur fra alle parter, og hvordan dette påvirket forhandlingssituasjonen, er helt essensielt. Forlag kunne mene at bokhandlene lot forlagene ta både risiko og kostnader, og var opptatt av å sikre seg mot kostnader for retur. Dermed hadde de nesten avskaffet risiko, mente de, og hadde dermed egentlig for lave insentiver til å faktisk å selge en tittel. Med andre ord mente flere uavhengige forlag at en dreining i det økonomiske ansvaret for retur av bøker i retning av forlagene ville svekke bokhandlernes salgsinsentiver. De vertikalt integrerte kjedene vektla derimot betydning av forhandlingsfleksibilitet.

Forhandlinger om nedkorting: Nedkorting er et begrep som benyttes når bokhandlere tar kontakt for å reforhandle salgsbetingelser, snarere enn å benytte seg av returrett, når fastprisen er utløpt. Både forlagene og forhandlerne observerte framveksten av en ny praksis, der bøker heller ble forsøkt realisert til lavere priser, og ergo lavere rabatter, enn å bli returnert. Det ble håndtert relativt spontant, men likevel forutsigbart knyttet til fastprisens utløpsperiode 1. mai. Dette vil ikke lenger ha den samme betydningen, i og med den nye Bokloven (2023) i § 5 slår fast at «fastprisen gjelder for utgivere og forhandlere i tolv måneder for hvert format fra første gang formatet av boka utgis». Men nedkorting er i og for seg blitt en normal praksis, som både forlag og bokhandlere kan ha interesse av.

Effektiv distribusjon og metadata: Gode bestillingsrutiner og nettsider, så vel som effektiv distribusjon, ble framhevet som viktige for bransjen som helhet. Salget etter fastprisperiodens utløp ble imidlertid sett av flere som mulig undergraving av den allmenne forståelse av «hva en bok bør koste», og verdien av litteratur, bøker og forfatterskap. Noen informanter uttrykte at de så distribusjonsentralene som en forlengelse av det vertikale eierskapet. Andre var mer opptatt av hvordan det fungerte for dem, og mente nettsidene og kundeportalene kunne være dårlige. Få eller ingen uttrykte uoppfordret konkrete bekymringer for kontrollen distribusjonsselskapene har over metadataene. Samspillet med Mentor og Bokdatabasen er viktig for bokhandlernes oversikt.

6.2.5 Andre innspill til forskriften

Flere av aktørene var innforstått med formuleringer i den tyske og den franske bokloven, om forskjellsbehandling og konkurransevilkår formulert i lov, forskrift eller avtale mellom partene, der mer kvalitative eller normative, snarere enn kvantitative og målbare krav, ble fremmet. Det var gjerne i denne forbindelse at man understreket at bokloven var god, men at § 12 ikke måtte bli for inngripende. Det ble også vist til Stortingets vedtak om og understrekningen av at forhandlinger måtte kunne finne sted, og at reguleringen av innkjøpsrabatter i liten grad trengte å avvike fra dagens praksis.

Vi fikk høre fra forlagenes side, at kostnadene for trykte bøker var gått opp i de siste årene, at forhandlerne tok stadig mer av bokkrona. De fortalte at forlagene var sterkt presset på konkurranse og marginer fra andre forlag og medier. Til tross for dette er det et stort mangfold av forfattere og bøker i salg, og et jevnt tilsig av nye gode bøker. Den fysiske boken anses som bærer av den symbolske verdien av litteratur og forfatterskap, samt at den fungerte som utgangspunkt for øvrige formater (elektronisk bok og lydbok). Dette ble ansett som viktig for hele bransjen. Videre ble styrking av den fysiske boken i den fysiske bokhandelen vurdert til å være viktig. Forlagene fryktet derfor at for streng regulering av innkjøpsrabatter for fastprisbøker kunne føre til at andre boktyper og produkter ville bli foretrukne varer å selge. En del fryktet også at for streng regulering kunne være i strid med boklovens formål. Ikke minst var det en frykt for at friprisbøker inkludert eldre bøker og importerte bøker kunne bli mer attraktive på bekostning av fastprisbøker.

Vi fikk tilsvarende høre fra forhandlerens side at kostnadene ved å drive bokhandel var gått opp, særlig i forbindelse med eiendom. Digitalisering ble også nevnt som en trend som la press på lønnsomheten i både forlagledet og bokhandlerledet. Videre hevdet de at det var en myte at forhandlerne tok en større andel av bokkrona. Tvert imot var driften av fysiske bokhandlere stabilt høy, og sterkt påvirket av økt konsumprisindeks. Forlagene, slik bokhandlerne så det, sparte derimot stadig mer på trykking i utlandet og vekting mot digitale formater og strømming. Lydbøker ble sett som en trussel, «selv om ingen tjener på dem», som flere bemerket. Elektroniske bøker ble i mindre grad oppfattet som en trussel. Det ble likevel påpekt at eierforlagene og kjedene har solid infrastruktur til å takle økt substitusjon, som kan bidra til å svekke den fysiske bokhandelen over tid, ifølge flere informanter. Bokloven og fastprisen ble ellers sett som helt avgjørende for å stoppe lekkasjen mot dagligvarehandel, kiosksalg, bokklubber og former for kommisjonssalg.

6.2.6 Innspill om regulatorisk oppfølging

Det var gjennomgående stor skepsis til kostnadene ved overvåking, både for bransjen og det offentlige. Mange mente likevel at noe overvåking måtte til, og at det trengtes former for transparens. Samtidig ble det påpekt at transparens i så fall måtte skje som en form for tilsyn og ikke innebære deling av prisinformasjon i strid med skattelovgivningen.

Mange erkjenner at det kan være vanskelig for en liten aktør å komme i konflikt med et stort forlagskonsern. Behovet for et tvisteløsningsorgan anses størst blant de små aktørene. Blant de små aktørene som ønsket et snevert forhandlingsrom og klar håndheving av maks- og minimumssetser, var det generelt sterk skepsis til at bransjen kunne håndtere dette selv. De ser for seg at en ekstern aktør for dette ansvaret, for eksempel, enten det er rådgivende eller har vedtaksmyndighet. Meningene om hvem det skulle være, var ikke like sterke. Den ene bransjeforeningen var imidlertid bekymret for at de skal måtte bære kostnadene for et slikt organ.

Et gjennomgående problem for bransjens håndtering av § 12 er at begge de tradisjonelle partene i bokavtalen, Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen, er splittet på spørsmålet om man trenger eller ikke trenger en streng rabattregulering. Dermed problematiseres de interne stemmereglene i de to foreningene, som på ulikt vis vekter de få store aktørene opp mot de mange mellomstore og små. Å drive fram en dårlig regulering, enten den går i den enes eller andres favør, vil kunne ha som kostnad at den høye tilliten og det gode samarbeidet som gjennom mange år er bygget mellom partene, vil lide, ifølge disse stemmene.

Det er også et problem som mange ser, med transparens, ved at frie forhandlinger og sunn konkurranse blir for sterkt innskrenket. Det man kan få i stedet, er, som vi har nevnt over, et press mot andre, mer skjulte former for bruk av markedstiltak og skjult rabattering. Som en av de intervjuede sa, har «majonesen en tendens til å tyte ut andre steder».

Selv om meningene er sterke, både for og imot et snevert og strengt praktisert rabatteringsrom, er det få som har tenkt klart igjennom hvordan det skal overvåkes, og hvordan eventuelle tvister skal behandles. Igjen er det enkelte av de små, som klart mener at bransjen selv ikke kan håndtere tvister, fordi de store sitter på alle krakkene.

7 Kvantitative bakgrunnsanalyser

Vi vil nå presentere noen overordnede og oppdaterte, kvantitative analyser som innføring av en avanseregulering bør ses i lys av. Først retter vi søkelyset mot status og utvikling i litteraturpolitiske mål. Deretter vender vi blikket mot status og utviklingen for bokbransjen. Vi henviser til seksjon 2.1.1 for en kort oversikt over våre kvantitative datakilder.

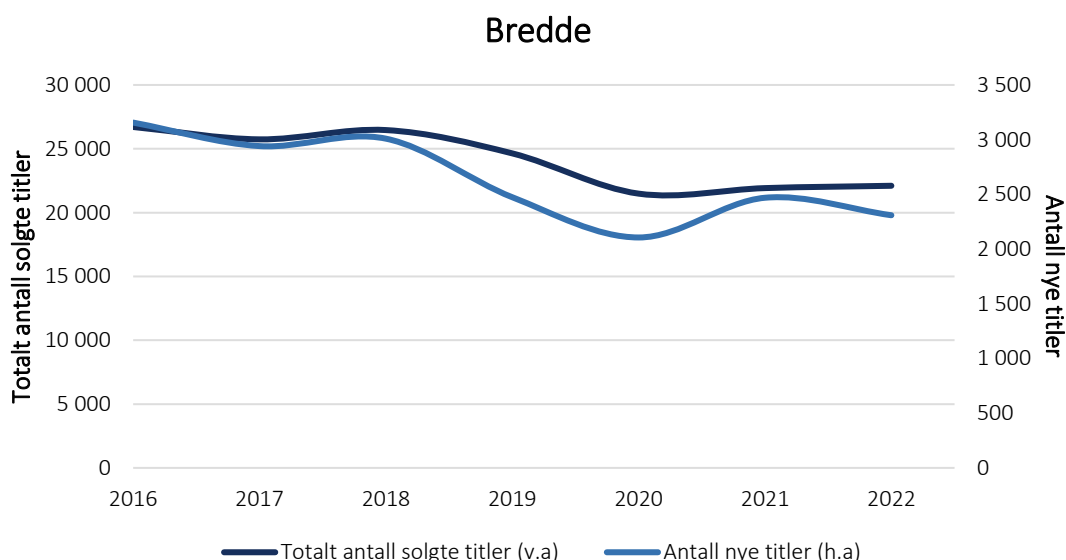
7.1 Status og utvikling i litteraturpolitiske mål

Et viktig bakteppe når utformingen av avansereguleringen skal vurderes og utformes, er status og utviklingen i den litteraturpolitiske måloppnåelsen. I dette delkapittelet vil vi gi en kort oppdatert oversikt over status og utvikling for litteraturpolitiske mål. Dette inkluderer kvalitet, bredde og mangfold som mål for litteraturproduksjon og tilgjengelighet som mål for litteratordistribusjon. I praksis henger de fire litteraturpolitiske målene tett sammen og er langt på vei gjensidig avhengige av hverandre. Likevel vil ikke utviklingene i målene nødvendigvis være sammenfallende.

7.1.1 Litteraturproduksjon

Vår tolkning av **bredde** knytter seg først og fremst til antall utgivelser, men antall produsenter av litteratur kan også være en mulig tolkning. I tråd med Oslo Economics, Simonsen Advokatfirma og Oeconomica (2011) benytter vi totalt antall titler og antall nye titler som indikatorer. Også Midttømme med flere (2021) bruker antall nye titler som indikator for bredde. I Figur 7.1 viser vi utviklingen i bredde basert på titlene til Forleggerforeningens medlemsforlag.

Figur 7.1 Utviklingen i totalt antall titler og nye titler solgt i allmenmarkedet



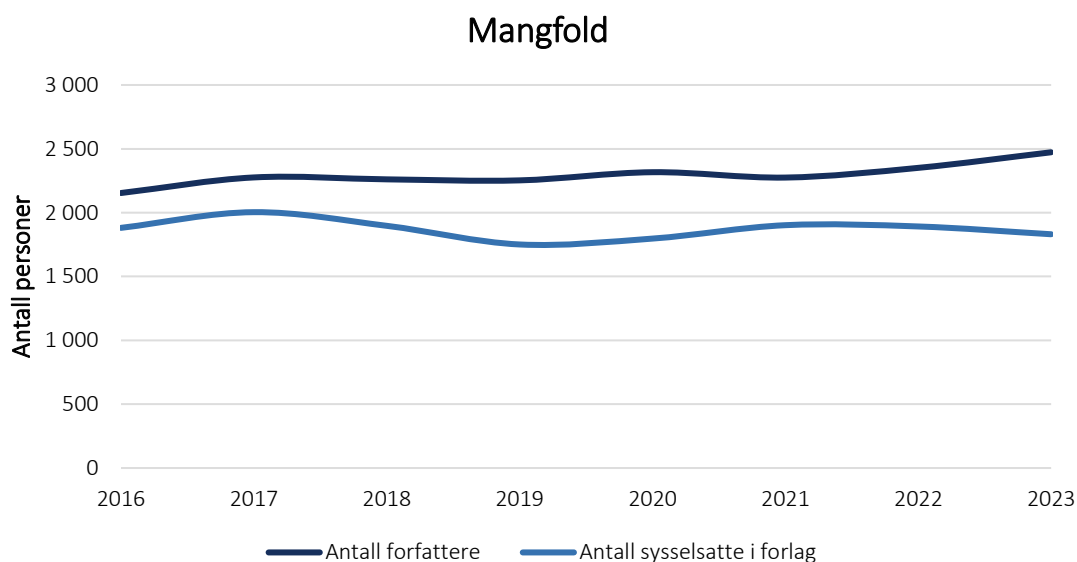
Kilde: Den Norske Forleggerforening og Vista Analyse

Merk at forgjengeren til Bonnier Norsk Forlag – Strawberry Publishing – var utenfor foreningen i 2018 og nærmere to år fra sommeren 2020. Forlagshuset er derfor ikke med i statistikken for

2018 og tidligere, eller i 2020. Forlaget er Norges fjerde største forlagshus innenfor allmenntilgjengelig markedet og dermed mye av driveren for nedgangen i antall titler fra 2019 til 2020. Korrigert for dette har bredden holdt seg relativt stabil fram til 2020, men uten å få et løft da Bonnier Norsk Forlag kom inn igjen i statistikken i 2021.¹⁰

Vi tolker **mangfold** i norsk litteratur som variasjonen av utgivelser og litteraturprodusenter. Her kunne man tatt for seg antall titler og produsenter av ulikt slag, men vi velger isteden å benytte enklere mål. Oslo Economics, Simonsen Advokatfirma og Oeconomica (2011) benytter ikke noe mål for mangfold, mens Midttømme med flere (2021) tar for seg medlemstallene i forfatterforeningene og antall forlag. I de senere år har imidlertid forfatterstanden vært gjenstand for en omorganisering med Forfatterforbundet som en ny interesseorganisasjon. Videre oppfatter vi antall forlag til dels som et normativt mål, fordi det angår hvordan forlagsleddet velger å organisere seg. Vi foreslår derfor å isteden indikere utviklingen i mangfold med antall sysselsatte i forlagsleddet og forfatterleddet basert på Statistisk sentralbyrås registerbaserte sysselsettingsstatistikk. Resultatet er vist i Figur 7.2. Figuren antyder en gradvis styrkning i mangfoldet målt i antall forfattere og noe svingende utvikling i antall sysselsatte i forlagsleddet over tid uten klar retning på trenden.

Figur 7.2 Utviklingen i antall forfattere og antall sysselsatte i forlag



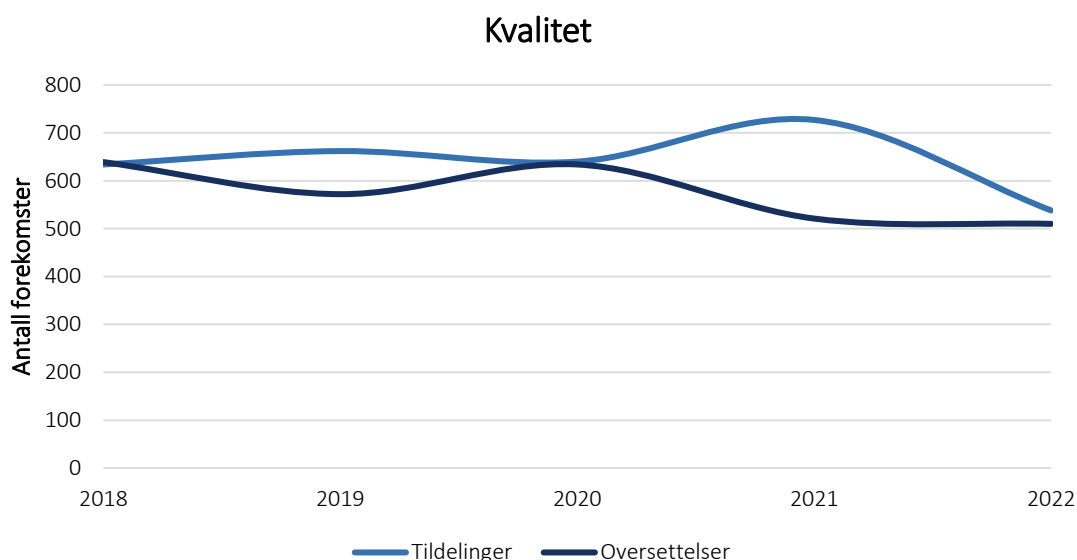
Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk ved Statistisk sentralbyrå og Vista Analyse

Hva som vurderes å utgjøre kvalitetslitteratur, er nødvendigvis normativt. Kritiske vurderinger og litteratursport utgjør etablerte indikatorer for litteraturens **kvalitet**. Som kvalitetsindikatorer velger vi å benytte antall skjønnlitterære og sakprosa titler som har mottatt støtte av Kulturrådets innkjøpsordninger eller oversettelsestilskudd til andre språk fra NORLA. Vi ser riktignok klare svakheter i disse indikatorene. I dag er det både automatiske og selektive innkjøpsordninger for skjønnlitteratur for barn og voksne, mens innkjøpsordningene for sakprosa er basert på søknader. Merk at disse innkjøpsordningene betydelig i 2021, hvilket medfører at denne indikatoren blir enda mer problematisk.

¹⁰ Vigmostad og Bjørke er og var heller ikke med i Forleggerforeningen, men her er det ikke et tilsvarende problem med forlag som går ut og inn av foreningen med tanke på tolkningen av indikatoren.

Videre impliserer kompleksiteten i NORLAs tilskuddsordning at tolkningen av denne indikatoren ikke er rett fram. Andre svakheter med indikatorene med tanke på å måle kvalitet er at de avhenger av tilskuddsrammene og utviklingen i internasjonal økonomi, hvilket i varierende grad også gjelder indikatorene for de øvrige litteraturpolitiske målsetningene. Vi benytter oss likevel av begge indikatorene i mangelen på gode, etablerte alternativer. Begge indikatorene har tidligere blitt benyttet for indikatorer for kvalitet av både Oslo Economics, Simonsen Advokatfirma og Oeconomica (2011) og Midttømme med flere (2021), dog kun for skjønnlitterære titler i tilfellet Kulturrådets innkjøpsordning. Resultatet for indikatorene er vist i Figur 7.3. Begge indikatorene har en svak negativ trend uavhengig om vi legger til grunn 2022 som sluttår. Indikatorene innebærer imidlertid vesentlig målefeil med tanke på å fange opp utviklingen i kvalitet, samtidig som svingningene år fra år imidlertid relativt store. Derfor legger vi ikke mye vekt på disse resultatene.

Figur 7.3 **Utviklingen i antall skjønnlitterære og sakprosatitler som har fått støtte av Kulturrådets innkjøpsordninger og antall oversettelser av norske titler til andre språk med støtte fra NORLAs oversettelsestilskudd**



Kilde: Kulturdirektoratet, NORLA og Vista Analyse

Alt i alt finner vi ikke dramatiske utslag i utviklingen i målene for litteraturproduksjonen i senere år. Til sammenlikning finner Oslo Economics, Simonsen Advokatfirma og Oeconomica (2011) en generelt positiv utvikling, mens utviklingen Midttømme med flere (2021) finner, er mer blandet.

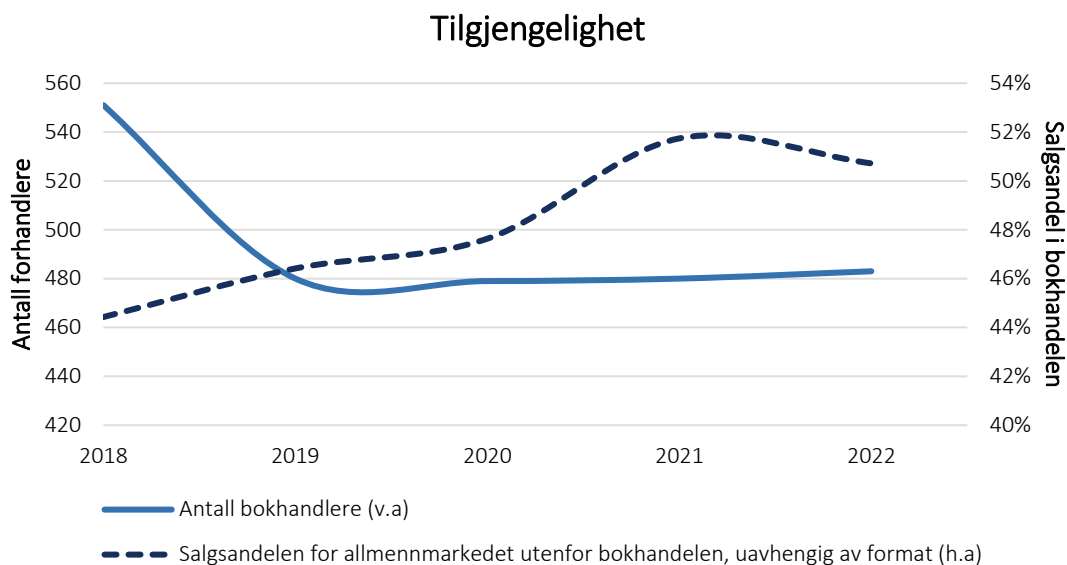
7.1.2 Litteratordistribusjon

Litteratordistribusjonen måles ved **tilgjengelighet**. Den vanligste tolkningen av tilgjengelighet er fysisk tilgjengelighet, men begrepet kan også tolkes på andre måter inkludert tilgjengelighet over formater, tilgjengelighet over salgsarenaer, og pris. Oslo Economics, Simonsen Advokatfirma og Oeconomica (2011) og Midttømme med flere (2021) undersøker tilgjengeligheten av litteratur basert på alle disse tolkningene.

I tråd med tidligere utredninger måler vi tilgjengelighet som antall bokhandlere i Figur 7.4. I tillegg viser vi utviklingen i boksalg knyttet til allmenntilgjengeligheten som finner sted utenfor bokhandelen uavhengig av formater. Denne variabelen reflekterer både overgangen til lydbøker og

elektroniske formater og digitaliseringen av salgsarenaer. Også i tråd med tidligere utredninger finner vi en nedgang i antall bokhandlere, men nedgangen flater ut i 2019 og har deretter en svak negativ trend. Videre ser vi at andelen av boksalget knyttet til allmenntilgjengelighet som finner sted i andre salgsarenaer enn bokhandelen, uavhengig av formater, bikker halvparten i 2021. Dette skyldes i stor grad overgangen til lydbøker og elektroniske bøker, men også større salg av papirbøker gjennom andre salgsarenaer bidrar over tid.

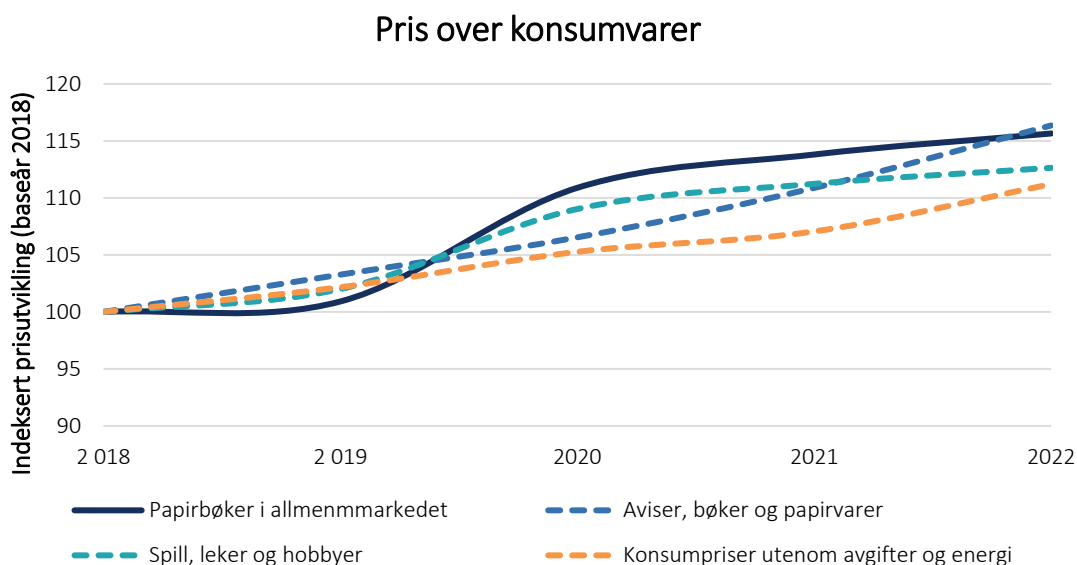
Figur 7.4 Utvikling i antall bokhandlere og andel av boksalget knyttet til allmenntilgjengelighet som finner sted i bokhandelen uavhengig av formater



Kilde: Bokhandlerforeningen, Den Norske Forleggerforening og Vista Analyse

Prisutviklingen for papirbøker i allmenntilgjengelighet var relativt sterkt fra 2019 og 2020, men har ellers i perioden 2018 til 2022 ikke vært særlig sterk i forhold til andre konsumpriser utenom avgifter og energi. Dette framgår av Figur 7.5 og skulle tilsi høyere tilgjengelighet. Prisutviklingen for spill, leker og hobbyobjekter – som typisk utgjør andre varer i bokhandleren – har imidlertid vært svakere enn prisutviklingen for papirbøker i allmenntilgjengelighet siden 2019. Prisutviklingen for aviser, bøker og papirvarer har samlet over perioden vært ganske lik som for papirbøker i allmenntilgjengelighet, men vesentlig jevnere.

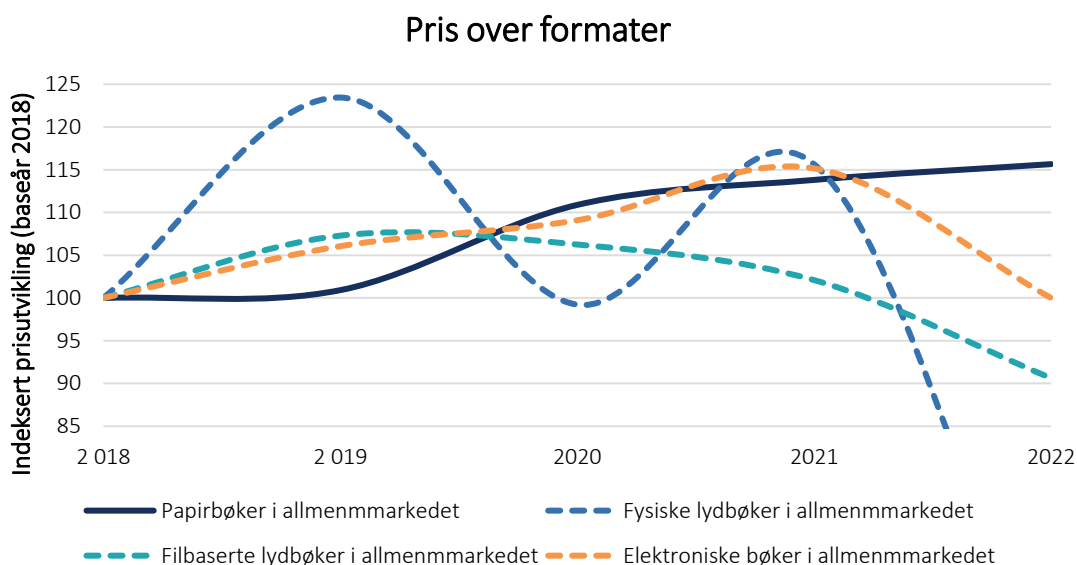
Figur 7.5 Prisutvikling for papirbøker i allmenmarkedet og andre utvalgte konsumvarer



Kilde: Den Norske Forleggerforening, Statistisk sentralbyrå og Vista Analyse

Prisutviklingen for fysiske og filbaserte lydbøker og elektroniske bøker har vært vesentlig mer volatile enn prisutviklingen for bøker i allmenmarkedet, jmfør Figur 7.6. Samlet sett har disse formatene en relativ svak prisutvikling over perioden. Dette tilsier isolert sett økt tilgjengelighet for bokkjøpere, men utfordrer samtidig lønnsomheten i bokhandlerleddet. Forleggerforeningens bransjestatistikk indikerer at prisen for filbaserte lydbøker i allmenmarkedet kollapset tilsynelatende i 2022, men denne delen av statistikken bygger på relativt få titler. Prisutviklingen reflekterer også vekst i strømmemarkedet, mens filbaserte lydbøker har blitt mindre viktig.

Figur 7.6 Prisutvikling for bøker i allmenmarkedet, fordelt på papirbøker, fysiske lydbøker, filbaserte lydbøker og elektroniske bøker



Kilde: Den Norske Forleggerforening og Vista Analyse

7.2 Status og utviklingen for bokbransjen

I forbindelse med en vurdering og utforming av avanseregulering i bokbransjen er det hensiktsmessig å se på status i bransjen i dag og utviklingen de siste årene. Bokbransjen har de siste fem til ti årene gjennomgått noen større omveltninger med oppkjøp og sammenslåinger, samt inntreden av skandinaviske aktører. Bransjen domineres fortsatt av de fire store forlagshusene Cappelen Damm, Gyldendal, Aschehoug og Vigmostad & Bjørke. De store forlagshusene dominerer også bokhandelen gjennom sine eierskap i særlig Norli ved Aschehoug, Ark ved Gyldendal og Akademika, Ebok og Haugenbok ved Vigmostad & Bjørke, samt Tanum ved Cappelen Damm inntil avviklingen i 2021. Det er imidlertid forskjeller i det vertikale eierskapet. Mens Gyldendal eier Ark alene, eier Aschehoug kun 51 prosent av Norli. Videre er Vigmostad & Bjørkes eierskap en vesentlig mindre aktør i allmenntil markedet i begge ledd i verdikjeden, mens Cappelen Damm ikke har vært vertikalt integrert mellom forlag og bokhandlere siden avviklingen av Tanum.

Det svenskeide forlaget Bonnier Norsk Forlag har i tillegg fått fotfeste i markedet og blitt et relativt stort forlagshus etter at Bonnier Books begynte å kjøpe seg opp i den norske bokbransjen i 2019. Det samme gjelder Kagge Forlag ble en del av en av de større skandinaviske forlagsgruppe, da det ble kjøpt opp av det danske forlaget JP Politikens Forlag i 2021. Samme år kjøpte Egmont opp Bonniers halve eierandel i Cappelen Damm.

En gruppe av mellomstore forlag slo seg også offisielt sammen i 2022 og dannet Forente Forlag. Disse inkluderer Forlaget Press, Spartacus Forlag, Pax Forlag og Dreyers Forlag. Gyldendal gikk inn som majoritetseier i forlagshuset. Hensikten med alliansen er å styrke deres posisjon i bokmarkedet gjennom samarbeid og felles ressurser, men fortsatt gi ut bøker under selvstendige redaktører og redaksjoner. Selv om de har beholdt en viss autonomi, kan de derfor betraktes som å ha blitt vertikalt integrerte i løpet av vår studieperiode.

Gitt utviklingen i eierskap i bokbransjen som vi har beskrevet over, presenteres markedsandeler og lønnsomhet blant forlagene i fire grupper i våre analyser. Disse inkluderer de store forlagshusene, de to mellomstore skandinaviske forlagene og de mellomstore aktørene i Forlagshuset Forente. I tillegg kommer gruppen med de små og mellomstore forlagene, som vi omtaler som uavhengige. Forleggerforeningens statistikk over allmenntil markedet viser kun tall for forlag med over 5 millioner kroner i omsetning, mens de øvrige forlagene er oppgitt i en restkategori. Ettersom denne restkategorien i praksis omfatter forlag innenfor de ulike gruppene, betegner vi forlagene i restkategorien for ukjente.

På bokhandlersiden har de mellomstore forlagene innenfor Forente og de med skandinavisk eierskap ikke noe eierskap på bokhandlersiden i Norge, slik at vi kun skiller mellom bokhandlerne i de store forlagshusene og de uavhengige forlagshusene. Vi refererer til delkapittel 1.5 for en utførlig gjennomgang av bokbransjen. For en oversikt over aktørbildet i bokbransjen, med hovedvekt på de større konsernene, viser vi til appendiks A.

I dette delkapittelet vil vi gi en oppdatert oversikt over status og utvikling for bokbransjen i form av markedsandeler og lønnsomhet for forlag og bokhandlerne. Bakteppet for vår undersøkelse av status og utvikling i bokbransjen er påstander om at de store forlagskonsernene utnytter sine posisjoner til å oppnå fordeler overfor de små og mellomstore aktørene. Flere av de store forlagshusene er vertikalt integrerte med eierskap i både forlagsleddet og bokhandlerleddet. En mulig utfordring er utnyttelsen av forhandlingsmakt i verdikjeden (den vertikale dimensjonen).

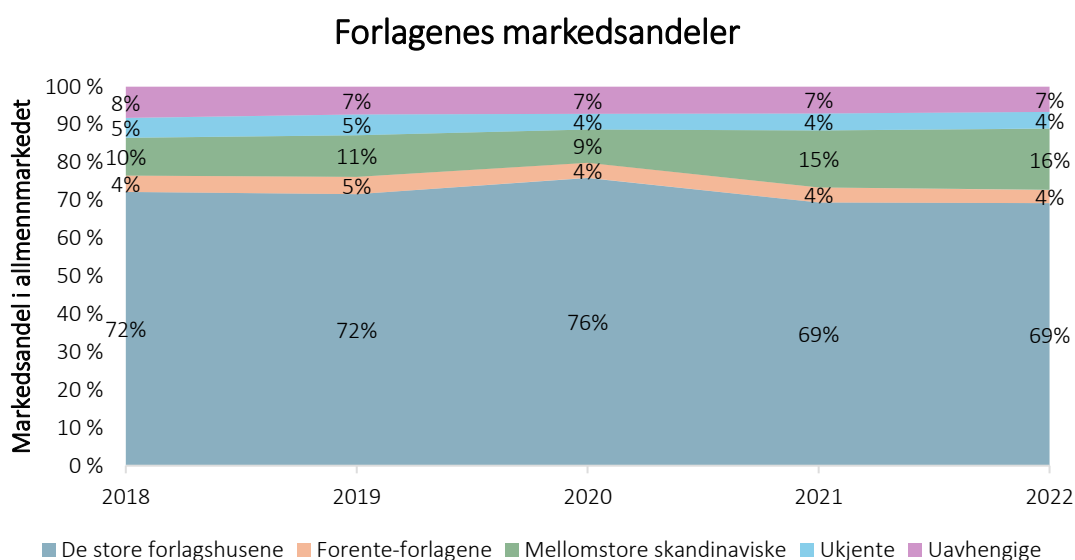
Utnyttelsen av markedsrett i samme ledd i verdikjeden kan også være en utfordring (den horisontale dimensjonen), særlig i kombinasjon med mulig misbruk av forhandlingsrett.

7.2.1 Markedsandeler

I et lengere perspektiv har forlagsleddet i bokbransjen vært gjenstand for konsolidering (Oslo Economics, Simonsen Advokatfirma og Oeconomica 2011 og Midttømme med flere 2021). Figur 7.7 under viser utviklingen i markedsandeler i allmenntil markedet blant forlagene i Forleggerforeningen i årene 2020 til 2022, målt ved omsetning. I tillegg til sakprosa (bokgruppe 3), skjønnlitteratur (bokgruppe 4) og billigbøker (bokgruppe 5) inkluderer statistikken verker (bokgruppe 6), elektroniske bøker og lydbøker rettet mot allmenntil markedet (bokgruppe 8.1 og 8.4 til 8.8) og norske serieromaner, oversatte underholdningsromaner, og sakprosa og skjønnlitteratur på originalspråket (bokgruppe 9). Merk at tallene ikke omfatter Forlagshuset Vigmostad & Bjørke eller uavhengige forlag som ikke er medlem av Forleggerforeningen.

Figuren indikerer at de store forlagshusene sto for 72 prosent av allmenntil markedet i 2018. I 2022 lå de store forlagshusenes samlede markedsandeler i allmenntil markedet på 73 prosent om man regner med Forente-forlagene. Nedgangen må imidlertid ses i sammenheng med de skandinaviske forlagshusene kjøpte seg opp i de norske mellomstore forlag i samme periode og har vunnet terreng. Merk igjen at Bonnier Norsk Forlag kom inn i Forleggerforeningen i 2022 etter at forjengeren Strawberry Publishing Bonnier hadde vært utenfor i 2020 og 2021. Forlaget var heller ikke medlem av foreningen i 2018 eller tidligere. Det er derfor ikke er med i statistikken for 2018 og 2020. Markedsandelen til kategorien med de uavhengige og ukjente forlagene har holdt seg relativt stabil med små nedganger på et prosentpoeng hver. Dersom man tar med i betraktningen at Forlagshuset Forente nå er tilknyttet Gyldendal-konsernet og skiller ut de mellomstore forlagene som har fått skandinavisk eierskap, tyder det likevel på at andel uavhengige forlag har blitt redusert i perioden 2018 til 2022.

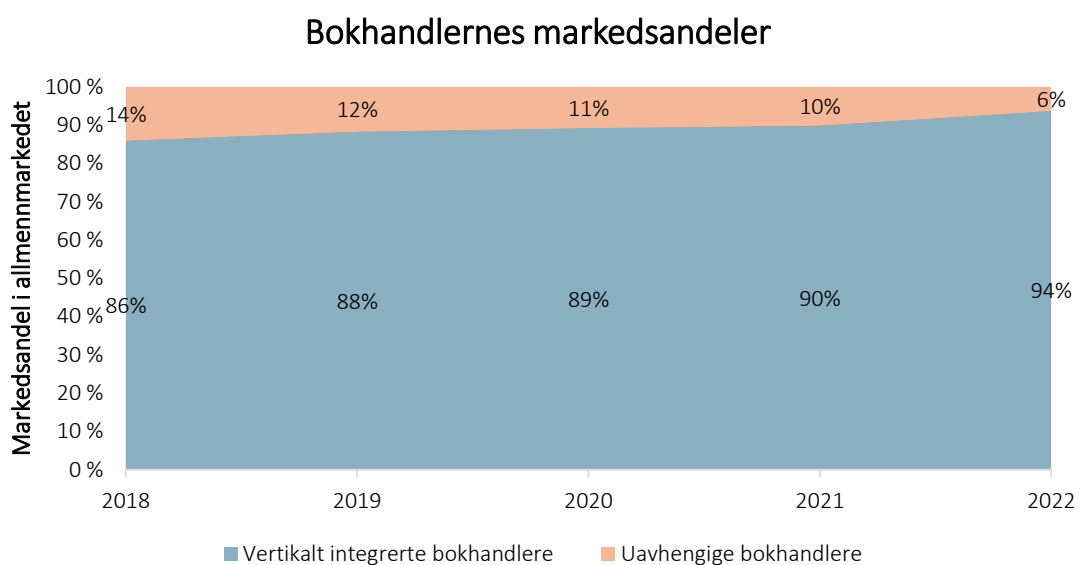
Figur 7.7 Utvikling i markedsandeler i allmenntil markedet blant medlemsforlag i Forleggerforeningen basert på omsetning



Kilde: Den Norske Forleggerforening og Vista Analyse

Bokhandlerkjedene eid av de store konsernene utgjorde i 2022 hele 94 prosent av omsetningen i bokhandelen samlet. Markedsandelen til disse store bokhandlerne har økt gradvis fra 86 prosent i 2018, slik Figur 7.8 under viser. Utviklingen tyder likevel på at de vertikale kjedene har fått et stadig større grep om bokhandelen. Dette er til tross for at Tanum – som var eid av Cappelen Damm og utgjorde en betydelig aktør i bokhandlermarkedet i 2018 – gradvis ble avviklet i 2020 og 2021. Veksten i markedsandelen til de store bokhandlerkjedene har skjedd på bekostning av de uavhengige bokhandlerne. Omsetningen til de små, uavhengige har falt med nesten 60 prosent mellom 2018 og 2022. Også blant de små bokhandlerne har viktige aktører som Notabene og Boklageret forsvunnet, nærmere bestemt i 2019. Sammenslutning Fribokhandel representerer i dag de fleste uavhengige bokhandlerne.

Figur 7.8 Utvikling i markedsandeler til bokhandlere i allmenntil markedet levert av medlemsforlag i Forleggerforeningen basert på omsetning



Kilde: Den Norske Forleggerforening og Vista Analyse

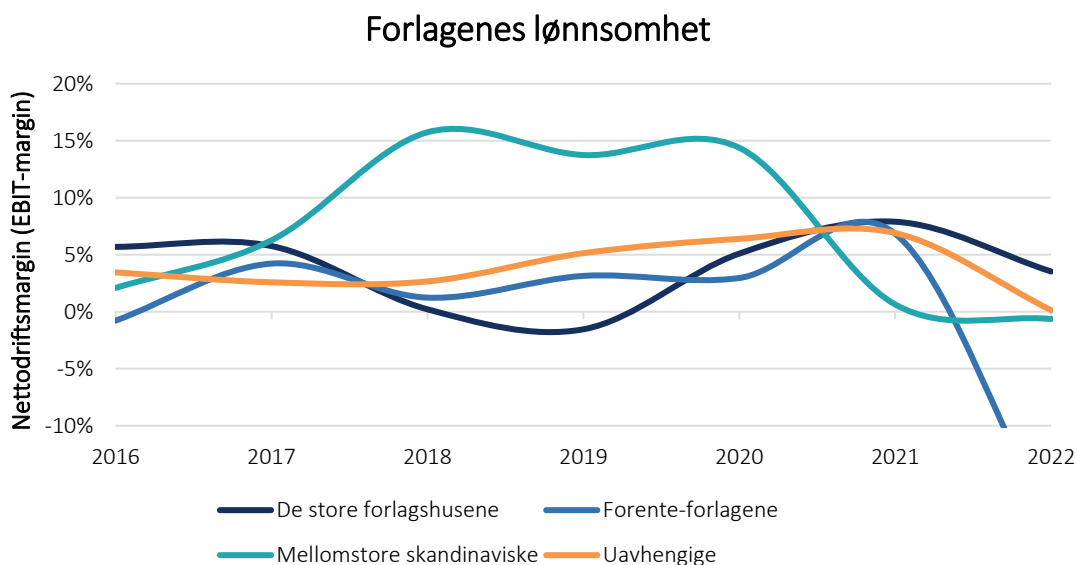
7.2.2 Lønnsomhet

Lønnsomheten i forlagsgruppene målt ved nettodriftsmargin svinger en del fra år til år. I Figur 7.9, som viser utviklingen i årene fra 2016 til 2022, danner det seg et bilde av at lønnsomheten til de mellomstore skandinaviske forlagene og til de store forlagshusene til tider et speilbilde av hverandre. Dette innebærer at i de årene de store forlagene har hatt gode år, har de mellomstore, internasjonale forlagene dårligere år, og motsatt. Videre har lønnsomheten til de mellomstore skandinaviske forlagene falt siden 2020, mens de store forlagene har gått bedre. Dette er interessant i lys av Figur 7.7, som viser at de mellomstore internasjonale forlagene har tatt markedsandeler på bekostning av de store forlagshusene. Det kan tyde på en skjerping i forlagskonkurransen etter at Bonnier og Politikens satsninger på det norske markedet, hvilket også ser ut til å ha gitt utslag i deres lønnsomhet mot slutten av perioden.

De uavhengige forlagene har ikke hatt utpreget dårligere lønnsomhet målt ved nettodriftsmargin enn de store forlagshusene. Dette skjer samtidig som at omfanget av uavhengige forlag har blitt mindre. Også de uavhengige forlagenes lønnsomhet svinger i stor grad i motsatt retning av

lønnsomheten til de store forlagshusene. Forente-forlagene hadde fram til opprettelsen av forlagshuset i 2022 flere år med relativt stabil lønnsomhet, men gikk i betydelig underskudd i 2022.

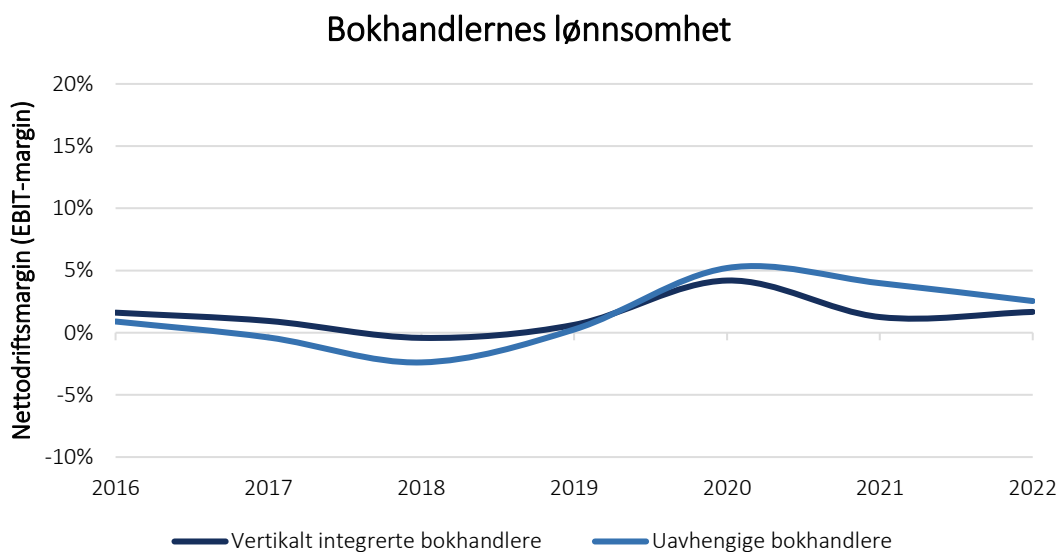
Figur 7.9 Utvikling i nettodriftsmargin (EBIT) over grupper av forlag samlet



Kilde: Foretaksregisteret og Vista Analyse

Når det kommer til lønnsomheten blant bokhandlerne, viser Figur 7.10 under på at det er noe større årlig variasjon i lønnsomheten blant de uavhengige forhandlerne sammenliknet med de store kjedene, selv om trenden er relativt lik. Dette er ikke så uventet, i og med store aktører er mer diversifiserte. Som vi så i Figur 7.8, har de uavhengige bokhandlerne mistet markedsandeler. Likevel ser vi av Figur 7.10 at lønnsomheten vært bedre enn for de store bokhandlerekjedene i perioden 2020 til 2022. Figuren viser også på at lønnsomheten i begge bokhandlergruppene har styrket seg i etterkant av en periode der at bokhandlere i begge grupper som har slitt økonomisk har forsvunnet ut av markedet, hvilket vi også kom inn på i forbindelse med utviklingen av tilgjengeligheten av bøker i seksjon 7.1.2. Gitt nivået på marginene framstår det likevel ikke som veldig lønnsomt å drive bokhandel, uten at vi har sett på kapitalavkastningen direkte.

Figur 7.10 Utvikling i nettdriftsmargin (EBIT) over grupper av bokhandlere samlet

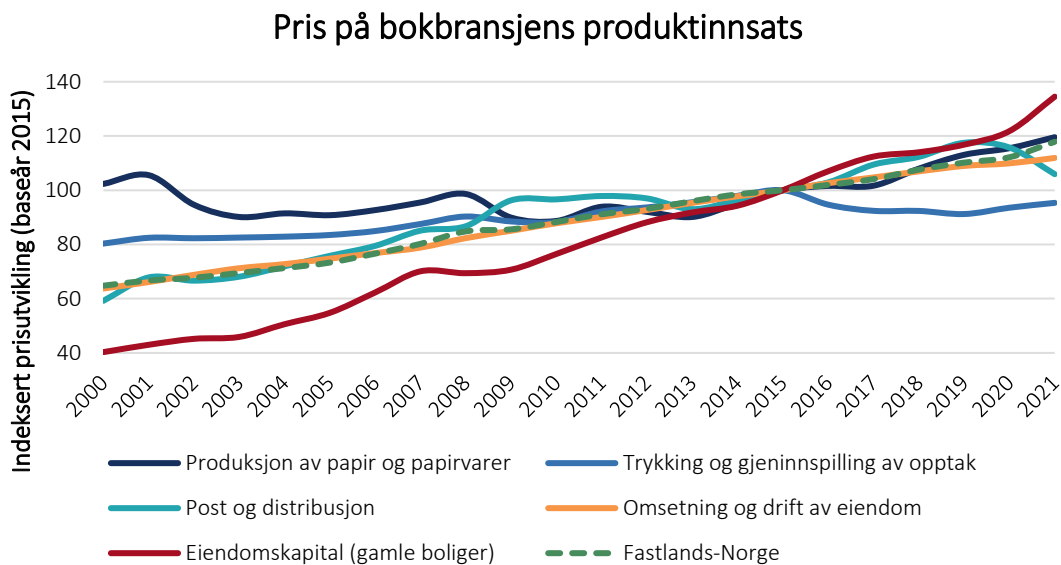


Kilde: Brønnøysundregisteret og Vista Analyse

I diskusjonen om utviklingen i innkjøpsrabatter i bokbransjen blir det ofte snakk om at innkjøpsmarginene har økt over tid, jamfør delkapittel 4.2 og delkapittel 6.2. Rabattutviklingen bør imidlertid ses i sammenheng med partenes kostnader. Figur 7.11 viser prisutviklingen for viktige innsatsfaktorer i bokbransjen. På forlagssiden viser figuren at prisutviklingen på papir og papirvarer var relativt svak og i lengre perioder negativ fram til rundt 2013, men at den deretter har tatt seg opp. Videre har prisutviklingen på trykking og gjeninnspilling av opptak vært relativt svak gjennom hele perioden. Både bokhandlere og forlag benytter seg av eiendomstjenester, men detaljistledet trenger ofte arealer i sentrale strøk, slik at de er relativt viktige for bokhandlerne. Prisutviklingen på eiendoms kapitalen – anslått ved prisutviklingen på gamle boliger – er langt mer aggressiv enn den generelle prisutviklingen. Prisutviklingen på omsetning og drift av eiendom har derimot fulgt den generelle prisutviklingen for fastlandsproduksjonen relativt tett. Det samme gjelder prisutviklingen på post og distribusjon over tid, som riktignok har sving vesentlig mer år for år. Denne prisindeksen kan ses i sammenheng med partenes fraktkostnader.

Samlet sett understøtter hovedtrekkene for prisutviklingen på produktinnsatsen hypotesen om at bokhandlernes kostnader har økt mer enn forlagenes kostnader siden millenniumskiftet. Tendensen om relativ høy prisstigning i bokhandlerleddet har imidlertid ikke like klar og åpenbar de siste fem til ti årene, mye på grunn av økte priser på papir og papirvarer. Vi vil ikke undersøke kostnadsutviklingen knyttet til partenes produktinnsats nærmere her.

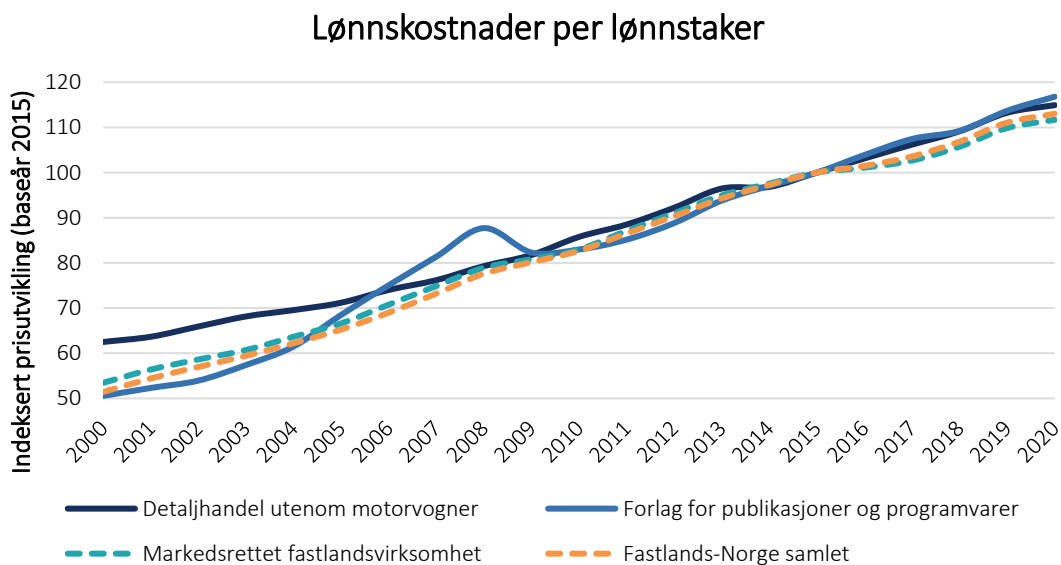
Figur 7.11 Prisutvikling på utvalgte produktinnsatser for bokbransjen i form av produktionsprisindekser og prisindeksen for brukte boliger



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Vista Analyse

En vesentlig del av forlagenes og bokhandlernes driftskostnader er knyttet til lønnskostnader. I Figur 7.12 har vi illustrert utviklingen i partenes lønnskostnader per lønnstaker, sett opp mot markedsrettet fastlandsvirksomhet og Fastlands-Norge samlet. Figuren illustrerer at lønnsutviklingen var relativt svak innenfor detaljhandel i årene etter millenniumskiftet, men den viser ingen radikale forskjeller i senere år. Forlagenes kostnader svinger noe mer med syklusene i årene etter millenniumskiftet, hvilket kan ses i sammenheng med flere høyere utdannede og at forlag for programvarer også inngår i prisindeksen for forlagene.

Figur 7.12 Utvikling i lønnskostnader per lønnstaker i bokbransjen og Fastlands-Norge



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Vista Analyse

8 Grunnmodellene for avanseregulering

I dette kapittelet utformer og evaluerer vi alternative grunnmodeller for avanseregulering i bokbransjen. Vurderingene tar sikte på å utrede hvordan en innkjøpsrabatt som angitt i bokloven § 12 kan innrettes på en hensiktsmessig måte som vi mener bidrar til å oppnå boklovens litteraturpolitiske målsetninger og samtidig tar hensyn til behovene til bransjens aktører. Vurderingene bygger i hovedsak på virkemiddelanalyse fundert i samfunnsøkonomisk teori, men litteraturpolitiske og juridiske vurderinger har også spilt en rolle. Vi vurderer også hvordan alternative virkemidler virker på samfunnsøkonomisk lønnsomhet og hvilke fordelingsvirkninger som følger.

Utgangspunktet er at alle grunnmodellene må bestå av et tak og et gulv, ettersom dette forutsettes av bokloven. Vi kommer tilbake til reguleringen av andre tilstøtende forhold i kapittel 9. Samlet gjennomgår vi fire grunnmodeller for avansereguleringen i bokbransjen:

- **Enkel avanseregulering**, også kjent som **uniform avanseregulering**, med kun et tak og et gulv
- **Produktbasert differensiert avanseregulering** med gulv og tak som er avhenger av egenskaper ved transaksjonen
- **Normbasert differensiert avanseregulering** med mulighet for å endre rabattspennet ved litteraturfremmende tiltak
- **Opsjonsbasert avanseregulering** med opsjon for en standardkontrakt som forlag og/eller bokhandlere kan velge i stedet for å forhandle

De fire utvalgte grunnmodellene er klart forankret i økonomisk teori og i bransjepraksis. Kapittellets anbefalinger deles av Vista Analyse, Oeconomica og Torvund Olav, mens TSL Analytics har gitt innspill til dem. Vi henviser til Slaatta og Rønning (2024) for TSL Analytics sine overordnede betraktninger om anbefalinger til forskriften om avanseregulering.

Uniform avanseregulering har dannet utgangspunkt for de fleste tidligere faglige studiene om avanseregulering i bransjen, jamfør delkapittel 4.2. Som det framgår av delkapittel 6.1, er det også den modellen som typisk har blitt lagt til grunn i diskusjoner om avanseregulering i bransjen.

Fra et økonomifaglig ståsted vil den produktbasert differensieringen være en logisk utvidelse av den uniforme avansereguleringen. Heterogeniteten i markedet tilsier at hva som er et formålstjenlig spenn i de tillatte innkjøpsrabattene vil variere avhengig av bokgruppe og volumtiltak med mer. Slike forskjeller er lettere å ivareta innenfor en differensiert regulering. Den produktbaserte differensierte reguleringen har ikke blitt viet så mye oppmerksomhet i debatten om avanseregulering, men enkelte aktører i bransjen ønsker differensiering av reguleringen velkommen, jamfør delkapittel 6.2.

Normbasert avanseregulering har klar forankring i de franske og tyske boklovene med henvisning til delkapittel 5.1 og er tidligere blitt foreslått også i en norsk kontekst (se for eksempel Prop. 144 L 2012–2013). Normbasert differensiert avanseregulering kan være en måte å løse fellesgodeproblematikk på, forebygge konkurransehemmende atferd og ellers stimulere til atferd som vurderes til å fremme den litteraturpolitiske måloppnåelsen.

Opsjonskontrakter har ikke vært like framtrødende i diskusjonen om avanseregulering, men er likevel velkjent for bransjen i form av standardkontrakter med forlagene for forfattere og andre innholdsprodusenter. Opsjonselementet i en opsjonsbasert avanseregulering utgjør en lite inngripende måte å styrke små aktørers forhandlingsposisjon på.

I den videre virkemiddelanalysen fokuserer vi spesielt på utfordringene avansereguleringen er ment å behandle, nemlig eventuell misbruk av forhandlingsmakt og utnyttelse av vertikalt eierskap til å presse lønnsomheten ut i det leddet, der kjedene har høyest eierandel. Videre vurderer vi virkninger på den litteraturpolitiske måloppnåelsen på både produksjonssiden og distribusjonssiden. Vi diskuterer også utilsiktede bivirkninger av ulike reguleringer, og hvordan reguleringsenes elementer interagerer med hverandre. Mange av våre vurderinger er prinsipielle, men vi trekker inn empiriske og erfaringsbaserte innsikter avdekket og dokumentert i rapporten når det er relevant. I tillegg vurderer vi kort reguleringsenes legitimitet innad i bransjen.

8.1 Uniform avanseregulering

En **uniform avanseregulering** som anvendes på tittelnivå er den enkleste modellen for regulering av innkjøpsrabatten. Reguleringen vil forby innkjøpsrabatter utenfor et intervall mellom en øvre og en nedre grense for rabatten for alle utgivelser i allmenntilmarkedet innenfor fastprisperioden. Den enkle avansereguleringen er forpliktende for alle og relativt inngripende, avhengig av spennets størrelse. Reguleringen er samtidig enkel og transparent, og skaper små kontrollproblemer.

En enkel avanseregulering vil ha en utfordring knyttet til heterogeniteten i markedet, både med hensyn til kjennetegn ved aktørene og til de enkelte titlene. Kontrakter som inngås som resultat av forhandlinger, er gjerne skreddersydde til de enkelte titlene. De skal ikke bare fordele verdiene mellom partene, men også fordele risiko knyttet til kostnader ved store opplag og retur med videre. Kontrakten utformes med sikte på å etablere effektive insentivstrukturer i forhandlerleddet, samt understøtte effektive bestillingsrutiner og returordninger. Det betyr at rabattsatsen kan variere betydelig mellom utgivelser, ikke minst ut fra vurderinger av titlenes ulike salgspotensial og hva slags bok det ellers er snakk om. Insentivstrukturen i bokhandlerleddet kan ventelig ha større betydning innenfor sjangere med stor variasjon i salgspotensialet, og der publikum har begrenset informasjon om utgivelsene.

Kostnadsstrukturen til både forlag og bokhandlere vil variere over titler avhengig av sjanger, salgspotensial, egenskaper ved forfatterskapet og øvrige kontraktsbetingelser. Derfor vil rabattak og rabattgulv kunne ventes å binde for noen typer bøker og ikke andre. Med dette endres forlagenes og bokhandlernes forutsetninger for å tjene penger på bøker. En del transaksjoner som i utgangspunktet var lønnsomme, vil trolig ikke videreføres i samme omfang som tidligere.

Bokhandelens innretning av salgsvirksomheten har stor betydning for kundenes kjøpsbeslutning, men hviler i liten grad på informasjon direkte fra forlagene. For eksempel kan forlagene se større behov for å tilby høye rabatter for nye krimromaner for å stimulere bokhandelens salgsinnsats, enn hva de gjør for kokebøker som er mer homogene av natur.¹¹ Mulighetene til og behov for å gi store rabatter vil trolig variere mellom forlag som retter seg inn mot mer populære sjangre og forlag som retter seg inn mot nisjemarkeder. Dermed vil også en enkel avanseregulering ramme

¹¹ I faglig forstand kan det naturligvis være store faglige kvalitetsforskjeller mellom kokebøkene til matinfluensere og profesjonelle kokker, men det reflekteres ikke nødvendigvis av titlenes salgspotensial.

forlagene ulikt. Det samme gjelder bokhandlere, der det går et skille mellom breddebokhandlere i urbane strøk og bokhandlere i mer grisgrendte strøk, som typisk vil ha større innslag andre varer på grunn av lavere markedstilgang. En distriktsbokhandel kan være særlig viktig for forlag med regionale publikasjoner, som for eksempel utgivelser om lokalhistorie eller kjente personer lokalt.

Også innenfor ulike bokgrupper og sjangere kan en forvente en differensiering av kontraktselementene. Markedsutfordringen ved salg av en ny tittel fra en etablert forfatter er ulik utfordringene ved salg av en tittel fra en ung debutant. Noen sjangere som for eksempel selvhjelps bøker og store biografier kan i stor grad være selvselgende. For barne- og ungdomslitteratur kan kjennskap til forfatterne og visuelt inntrykk være viktig.

Heterogeniteten i titlene gjør det utfordrende å falle ned på en felles øvre og nedre begrensning i rabatten. Et gitt sett av regulerte satser kan være uten konsekvenser for forhandlingene om noen utgivelser, samtidig som det representerer en kraftfull og kanskje uheldig restriksjon i andre forhandlinger. Felles satser kan imidlertid bidra til å gjøre reguleringen mer transparent og oversiktlig, noe som generelt er en fordel i reguleringsammenheng. Heterogeniteten tilsier likevel at spennet mellom øvre og nedre avansesatsen ikke bør være for smalt.

Ettersom forhandlingene i utgangspunktet skjer på tittelnivå, vil avansereguleringen ta utgangspunkt i den enkelte tittelen. En avanseregulering på høyere aggregeringsnivå er i prinsippet også mulig. Det reiser imidlertid betydelige utfordringer knyttet til vekting av ulike titler, og vi forfølger ikke dette alternativet videre. Dessuten var respondentene våre fra intervjuene skeptiske til en slik modell, jmfør delkapittel 2.1.3.¹²

På et aggregert nivå kan rabattaket forventes å gi en vridning i sortimentet fra titler til forlagene ikke lenger kan gi høy rabatter for, til andre fastprisbøker, frisprisbøker og andre varer. Dette følger av at titlene som når rabattaket blir relativt mindre lønnsomme for bokhandlerne. Det samlede boksalg kan imidlertid også bli svekket over tid ved at titlene som forlagene i utgangspunktet så potensial i, ikke lenger prioriteres like høyt som forventet i bokhandelen.

I en tenkt situasjon der et vertikalt integrert forlag gir kunstig høye rabatter til en vertikal integrert bokhandler – hvilket har vært bekymring ytret av enkelte små og mellomstore forlag – begrenses derimot denne atferden. I deler av bokbransjen har det vært påstander om og frykt for at de store aktørene misbruker sin forhandlingsmakt, og at de vertikale integrerte kjedene kanalisere mer av overskuddet over i bokhandlerleddet.¹³ I et slikt tilfelle ville uavhengige forlag som gir innkjøpsrabatter som møter taket, komme bedre ut av forhandlingene, gitt at gevinsten ved lavere rabatt ikke elimineres av redusert volum.

Det er imidlertid flere potensielle utfordringer for mindre aktører forbundet med en regulering. Ettersom inntak av titler med rabatter som når rabattaket blir mindre lønnsomt for bokhandlerne, vil trolig volumet i mange tilfeller reduseres. I tillegg vil de uavhengige forlagene kunne rammes

¹² Det virker lite hensiktsmessig og mindre transparent å legge avansereguleringen på et annet aggregeringsnivå enn det man forhandler om på i dag. Her vil det også være forskjeller mellom store og små og ulike forlag i forhold til hvor mange titler man har, og hvordan sammensetningen er i forhold til salgspotensial. En aggregert regulering vil for gitte rabattnivåer for tak og gulv være mindre inngripende. Det kan imidlertid gi noen litt snodige sammensetningseffekter, dersom lave rabatter for en nisjebok skal kunne åpne for høye rabatter for en bestselger. Hvordan man skal aggregere fra et tittelnivå til et høyere aggregeringsnivå, er heller ikke rett fram.

¹³ Vi minner om at Gyldendal-konsernet gjennom Ark har større eierskapsandel i bokhandlerleddet. Situasjonen er litt mer blandet for Aschehoug, som tross alt «bare» eier halvparten av Norli.

indirekte, dersom bokhandlerleddet svekkes. Følgelig vil det ikke være gitt at de vil komme bedre ut ved en avanseregulering.

Selv om enkel avanseregulering vil innskrenke mulighetsrommet for rabattforhandlinger, kan i noen tilfeller kan bidra til at små og mellomstore aktører styrker sine forhandlingsposisjoner overfor store aktører. Det vil det også kunne påvirke forhandlingene mellom mer likestilte parter. Det kan føre til krav om at små forlag må gi etter på andre kontraktsvilkår forbundet med markedspakker og distribusjons- og betalingsbetingelser. Dette gjelder særlig for titler med høyt forventet salgspotensial, som det i utgangspunktet forventes høye rabatter i forhandlingene. Små forlag kan fort ende opp med å bli taperne i en verden der markedspakker og kjøp av hylleplass blir mer framtrædende, jamfør diskusjonen i delkapittel 3.3. Resonnementet understøttes av at særlig de små og mellomstore forlagene tenderer til å se mindre nytteverdi av markedspakker enn de store bokhandlerkjedene, jamfør delkapittel 4.2 og seksjon 6.2.5.

Høye rabattnivåer er særlig aktuelle ved litterære satsninger til forlaget, der forlaget ønsker å promotere en tittel eller har forventning om store salgsvolumer. Omfanget av høye rabatter synes å være særlig stort i kontraktene mellom store forlag og store bokhandlere. Reguleringen vil her kunne medføre negative effektivitetsvirkninger, jamfør kapittel 3. Selv om intensjonen med avansereguleringen er å styrke de små aktørenes forhandlingsposisjon, er dem mange av dem som i dag ikke opererer med rabatter som kan forventes å rammes av reguleringen med henvisning til delkapittel 4.2 og seksjon 6.2.1. Dersom avansereguleringen derimot binder, risikerer de at salgsvolumet reduseres i fraværet av rabatter som salgsfremmende instrument..

Avansereguleringen vil stå overfor lekkasjeutfordringer ved at andre kontraktsvilkår utnyttes for å omgå reguleringen, som diskutert i kapittel 3 og delkapittel 9.2. Det vil dels svekke reguleringens effekter, og samtidig være kilde til andre former for effektivitetstap. Det vil stimulere til økt bruk av markedspakker, noe som lett får karakter av en lite produktiv kamp om publikums oppmerksomhet, med potensielt sterke negative sidevirkninger for forlag som ikke har ressurser til å finansiere markedspakker. Dersom forlagene tar en større del av kostnadene forbundet med distribusjon, noe som er en måte å omgå reguleringen på, kan det også svekke bokhandlerens salgssentiver. Når man først ønsker å ha en avanseregulering, vil det være hensiktsmessig å begrense denne lekkasjen, spesielt der lekkasjen blir kilde til andre former for effektivitetstap.

Alt i alt vil enkel avanseregulering ha uklar samlet virkning på de små og mellomstore forlagene. For forhandlinger mellom større aktører vil reguleringen ha en direkte negativ effektivitetsvirkning som følge av at de avskjæres fra å optimalisere de forretningsmessige avtalene. For små aktører kan reguleringen skape mer forutsigbarhet og sikre at større andeler av verdiene tilfaller dem, men med en betydelig usikkerhet forbundet med den samlede effekten. Det er særlig to direkte effekter som her spiller inn. Det ene er at reguleringen, hvis den er effektiv, kan medføre at bokhandelen reduserer voluminntaket som følge av at salget blir mindre lønnsomt. Det andre er den økte konkurransen om eksponering i bokhandelen svekker små forlags mulighet til å få kundenes oppmerksomhet. I neste instans kan forlagene påvirkes negativt gjennom substitusjon mot andre bøker og varer, samt eventuelt ringvirkninger fra svekkelse av bokhandlerkjedene.

Som vi har vært inne på i kapittel 6 er det i bokbransjen det steile fronter når det gjelder avanseregulering. Innføringen av et snevert spenn trolig få tilslutning hos små og mellomstore forlag, mens de vertikalt integrerte kjedene og bokhandlerne vil anse et stort spenn som ønskelig.

8.2 Produktbasert differensiert avanseregulering

Som vi var inne på i forrige seksjon er det stor variasjon i rabattstruktur, avhengig av forlag, forfatter, sjangre, bokgrupper og forventet salgsvolum med videre. Videre avhenger forlagenes tilbøyelighet for å gi rabatt for en tittel av kostnadsstrukturen og vurderinger av salgspotensialet. Det kan tilsi at formålstjenlig regulering av rabattsatser også vil variere over de ulike segmentene.

Ved en **produktbasert differensiert regulering** varierer reguleringen etter observerbare og objektive kriterier ved det enkelte markedssegment. Det kan dreie seg om bokgrupper og andre kategorier utgivelser, forventningene og usikkerheten knyttet til salgspotensial, egenskaper ved forfatterskapet og så videre. Poenget ved produktbasert differensiering er å hensynta at markedsutfordringene er ulike for ulike kategorier utgivelser. En produktbasert differensiert avanseregulering kan ta høyde for at kostnadsstrukturen og inntjeningspotensialet til bokhandlerne og til forlagene kan variere over ulike typer titler på en systematisk måte. Dette reflekteres i at avansesatsene typisk varierer mellom titler under frie forhandlinger på en systematisk måte.

Produktbasert differensiering kan funderes på forretningsmessige hensyn for ulike rabatter, reflektert i historiske mønstre for variasjoner i avansesatser mellom produktkategoriene. Variasjonen i rabattene gir et informasjonsgrunnlag for å utforme et mer finmasket reguleringssystem, som kan dempe de uheldige effektivitetsvirkningene av den enkle avansereguleringen. Et hvert empirisk mønster for variasjoner i rabattsatser mellom utgivelser er i prinsippet relevant for vurdering av en differensiering i satsene. Vi vil her gi noen eksempler på forhold som forklarer variasjonen i rabattsatsene. Eksempelene illustrerer også hvor komplekst det vil være å utforme en differensiert regulering.

Kostnadene ved en utgivelse er i det vesentlige faste, noe som medfører at kostnaden per solgte eksemplar av en tittel synker med økende salgsvolum, altså stordriftsfordeler. Innslaget av stordriftsfordeler kan imidlertid variere mellom titler. For det første kan det være forskjeller i forfatterens innsats i utarbeidelsen av en tittel. For det andre vil forskjellige titler ha ulikt behov for bearbeidelse fra forlagets side, blant annet knyttet til format og redaksjonell oppfølging.

Videre opererer bokhandlerne i praksis med ulike former for rabattkomponenter, som til dels er relatert til markedspakker og distribusjon. Disse inkluderer grunnrabatt, kjederabatt, sortimentsrabatt, orderrabatt og nettbokhandelsrabatter. Rabattelementene er framforhandlet og nedfelt i private vertikale avtaler. De skal forutsetningsvis ivareta ulike hensyn i verdiskapingen i bokbransjen, for eksempel ved å stimulere bokhandelens salgsinnsats og sørge for rimelig fortjeneste for begge parter.

I tillegg til at høye rabatter benyttes som instrument til å stimulere bokhandelens promotering av en tittel, kan høye rabatter også løse et koordineringsproblem forbundet med «nettverkseffekter» av en tittels salgstill. En bok som kommer høyt opp på salgslistene, får økt oppmerksomhet i media og generelt hos publikum, noe som gjerne løfter omsetningen ytterligere. For en tittel som et forlag anser som å ha et særskilt potensial for høyt volum, kan høye rabatter til alle bokhandlerne være et instrument til å utløse nettverkseffekten. Betydning av dette momentet i praksis skal vi ikke spekulere i. Konsentrasjonen i bokhandlerleddet vil dempe effekten.

Mangel på differensiering av avansereguleringen kan ventes å bidra til vridninger i retning av titler der høye rabatter spiller en mindre rolle, for å fremme titler med et salgspotensial som forlagene anser som høyt, men som bokhandlerne anser som usikkert. Reguleringen vil påvirke

bokhandlernes og forlagenes lønnsomhetskalkyler og dermed føre til endringer i deres prioriteringer, på tvers av hva som i utgangspunktet var salgsfremmende.

Selv om det er empiriske mønstre for variasjoner i rabattnivåer i bokmarkedet, som i prinsippet gir et grunnlag for differensiert regulering, er det betydelige praktiske utfordringer ved en implementering. Myndighetene har neppe informasjonsgrunnlag for å utforme en finmasket regulering som ivaretar de ulike hensynene, i tillegg til at reguleringer gjerne tilstreber en vesentlig større grad av standardisering når det gjelder kontrollkostnader, forutsigbarhet og transparens.

Dersom avansereguleringen ikke differensieres og innbefatter et relativt stort spenn, kan man havne i en situasjon, der avansereguleringen kun binder for noen grupper titler med høyt forventet salgsvolum. Satt på spissen innebærer det at man i praksis kun regulerer avansen for de type titlene som typisk har et stort salgspotensial, selv om reguleringen formelt sett omfatter alle titler. I så fall vil reguleringen først og fremst ha direkte virkninger på forhandlingene mellom forlag med mulige bestselgere og bokhandlere som potensielt kunne tenke seg å ta inn store volum av disse titlene. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at det er i forhandlingene om potensielle bestselgere at de uavhengige aktørene vil ha svake forhandlingsposisjon. Dersom man derimot innfører en enkel avanseregulering med et snevert spenn, vil det derimot innebære at forhandlingene om flere typer bøker berøres direkte. Samtidig vil det være svært inngripende for de titlene man i utgangspunktet solgte mange av og begrense forlagenes mulighet å gi rabatter på bøker de har tro på. Dette taler for å differensiere avansereguleringen basert på produktbaserte egenskaper.

Det kan være ulike oppfatninger om salgspotensialet i titler, men forlagene må kunne antas generelt å ha satt seg vesentlig bedre inn i sine egne titler enn behandlerne. Når de ikke kan gi høye rabatter på titler de har tro på, blir det vanskelig for bokhandleren å skille mellom hvilke titler forlagene sier er bra, og hvilke de er villig til å satse skikkelig på. På sett og vis kan forlagets adgang til å gi rabatter løse et koordineringsproblem. Salgspotensialet utløses først hvis mange bokhandlere begynner å selge en bok aktivt, slik at nettverkseffekten utløses. Mangel på differensiering av avansereguleringen kan ventes å bidra til vridninger i retning av titler der høye rabatter spiller en mindre rolle, for å fremme titler med et salgspotensial som forlagene anser som høyt, men som bokhandlerne anser som usikkert. Reguleringen vil påvirke bokhandlernes og forlagenes lønnsomhetskalkyler og dermed føre til endringer i deres prioriteringer, på tvers av hva som i utgangspunktet var salgsfremmende.

For eksempel kunne man sett for seg en differensiering av rabattgulvet og rabattaket etter bokgrupper, kan man som tar hensyn til at det generelt ytes høyere rabatter for billigbøker (bokgruppe 5) enn for skjønnlitterære utgivelser (bokgruppe 4) og fagbøker (bokgruppe 3), jamfør delkapittel 4.2. Det at reguleringen i dag kun omfatter bokgruppe 3 til 5, altså henholdsvis sakprosa, skjønnlitterære bøker og billigbøker, bidrar til å gjøre at behovet for en slik differensiering noe mindre. Dersom flere bokgrupper blir gjenstand for regulering, vil dette endre seg.¹⁴

En annen mulighet er å differensiere mellom ulike typer forfatterskap. Det er mindre åpenbart at en slik differensiering basert vil være fornuftig. For det første vil det være vanskelig å finne objektive og målbare kriterier som fanger opp egenskaper ved forfatterskapet som reflekteres i

¹⁴ Et mer grunnleggende behov for differensiering vil oppstå, dersom elektronisk bøker og lydbøker også tas i reguleringen. Det samme vil gjelde dersom § 12 gjøres gjeldende for kunnskapslitteraturen i bokgruppe 2 for fagbøker og lærebøker til profesjonsmarkedet og høyere utdanning. Her er gjerne forlagenes kostnader til produksjon langt høyere enn for skjønnlitteratur og litterær sakprosa, hvilket skulle til at et tenkt avansereguleringsspenn mellom maksimum- og minimumsats burde ha ligge lavere ved en regulering.

forlagenes kostnadsstruktur og behov for å fremme titler. For det andre vil ofte motstridende effekter spille inn. Ta for eksempel forfatterskapets modenhet, for eksempel operasjonalisert ved skillene mellom kjente og ukjente forfattere, eller nye og gamle forfattere. Forlagenes behov for å gi rabatt for å fremme titler de vurderer til å ha høy kvalitet kan være større for relativt ukjente forfattere. Samtidig kan høyt forventet og sikkert salg av titler fra kjente forfattere gi større rom for å gi rabatter. Det er ikke rett fram å avgjøre hva som ligger i forfatterskapets modenhet, og hvordan det bør måles. Spesielt er det vanskelig å se for seg at myndighetene kunne implementere en direkte regulering som ivaretar disse nyansene

Et tredje eksempel er å skille mellom titler basert på voluminntaket i butikkene. I dag praktiseres den volumbaserte differensiering av rabatter for å friste bokhandlere til å bestille flere bøker samtidig, da det er kostbart for forlagene å sende ut én og én bok. Bruken av stiger blir mest transparente i bruken direkte mellom likeverdige parter. Når kjedene velger titler de vil satse på i forbindelse med vårens bokmøter, forhandler de med forlagene om samlet oppkjøp. Skalaene vil da være av en annen orden. Objektive forskjeller som volum tilsier at avansesatsene bør kunne reflektere dette.¹⁵

Reguleringen kunne i så fall angi trapper for rabatten knyttet til den volumbaserte ordrelinjebatt. En differensiert avanseregulering kan således ta høyde for stordriftsfordelene forlagene har ved produksjonen av bøker. Samtidig kan de ta hensyn til at fraktkostnadene reduseres ved høyt volum og flere antall titler i samme ordrelinje mellom et forlag og en bokhandel, og for at lagerkostnader og eventuelle delte returkostnader kan komme til å øke for bokhandelen. Det essensielle er at differensieringen er i henhold til objektive observerbare kjennetegn og verifiserbare kostnader forbundet med produktet. I motsatt tilfelle blir det umulig å praktisere reguleringen.

En differensiert regulering innebærer mer detaljregulering enn en uniform regulering, hvilket kan medføre uheldige sidevirkninger. Blant annet kan man støte på høyere kostnader ved revideringer og inngjerdingsproblematikk i praktiseringen av reguleringen. Videre vil regulering være mer kompleks enn den enkle avanseregulering, hvilket innebærer at reguleringen blir mindre transparent og potensielt kan øke de regulatoriske kostnadene. Reguleringen kan møte utfordringer med implementeringen av differensieringskriterier som er vanskelige å overholde, for eksempel de som er forbundet med sjanger og forfatterskap. Det vil også være uheldig hvis det gis insentiver til å kategorisere publikasjoner i grenseland mellom ulike bokgrupper, enten den ene eller andre veien, for å oppnå andre rabattsatser.

På den andre siden vil den produktbaserte differensiert avanseregulering ha fordelen av at avansesatsene vil kunne tilpasses typiske kjennetegn ved transaksjonene. Dermed demper de heterogenitetsproblemet som følger av en enkel og uniform avanseregulering. Dessuten kan differensieringen av satsene bidra til at reguleringen har en reell funksjon i et sjangersegment med relativt lavt rabattnivå (for eksempel lyrikk), uten at den virker svært inngripende på et annet segment med typisk høyere rabattnivå (for eksempel krim). Dermed kan reguleringen virke mer nøytralt inn på forhandlingene i de to segmentene. I forlengelsen av dette blir virkningen på de små forlag i de to segmentene mer nøytral.

Produktbasert differensiering har ikke blitt viet mye oppmerksomhet i diskusjonen om avanseregulering. Våre intervjuer i delkapittel 6.2 viser at enkelte aktører i bransjen mener en slik

¹⁵ Den konkurranserettslige forståelsen av prisdiskriminering er at ulik pris ikke er diskriminerende, hvis det kan begrunnes i objektive forhold. Det gjelder også motsatt ved at lik pris vurderes til å være diskriminerende, hvis objektive forhold skulle tilsi ulik pris. Volumrabatt trenger følgelig ikke å stå i konflikt med en avanseregulering.

differensiering vil være hensiktsmessig, mens andre mener den vil være for komplisert eller ikke ønsker å inngå i diskusjonen på grunn av generell motstand mot reguleringen. Ettersom det er et klart forretningsmessig og økonomifaglig rasjonale for å differensiere satsningene basert på transaksjonsegenskaper, kan det likevel være at partene kan enes om en slik regulering, gitt at bransjen er pålagt å ha en avanseregulering.

8.3 Normbasert differensiert avanseregulering

En **normbasert differensiert avanseregulering** vil typisk innebære at det stilles krav om at høye innkjøpsrabatter skal gjenspeile en eksplisitt, litteraturfremmende gjenytelse fra bokhandleren. Mer spesifikt kan det skriftlig formuleres spesifikke målsetninger med avanseregulering som kobles til generelle krav. De høyeste og laveste innkjøpsrabattene pålegges mer eksplisitte forventninger om eksplisitte gjenytelser som oppfyller boklovens formål fra henholdsvis forlagene og bokhandlerne. Slike krav kan med andre åpne opp for differensiering av rabattgulvene og rabatttakene basert på oppfyllelse av normkriterier. Reglene som gis i forskrift eller i underliggende avtaleverk, må sikre at de definerte gjenytelsene samsvarer med boklovens litteraturpolitiske mål.

Som vist i vår gjennomgang av boklovene i Tyskland og Frankrike i delkapittel 5.1 og delappendiks C.1, er det i begge land slike løsninger. I den franske forskriften er det normative grunnlaget videre forankret i forhandlinger mellom organisasjonene. Det munner ut i en avtale med en del likhetstrekk med den norske bokavtalen. En eventuelt norsk normregulering kan dermed hente inspirasjon fra særlig den franske reguleringen for tilleggsbestemmelser og utdypninger av formålet med den lovpålagte maksimum- og minimumssatsen. Det vil være naturlig å tenke seg at normregulering kan utgjøre en særlig viktig del av forskriften, dersom det spennet som angis, er relativt stort. Hovedfunnene i våre erfaringskartlegginger over land er gitt delkapittel 5.1 med utdypninger delappendiks C.1.

I den franske forskriften er som nevnt det normative grunnlaget videre forankret i forhandlinger mellom organisasjonene. Det munner ut i en avtale med en del likhetstrekk med den norske bokavtalen. Adgangen til å framforhandle normregler vil også kunne inngå som tilleggsbestemmelser og utdypninger av formålet med den lovpålagte maksimum- og minimumssatsen i en avanseregulering i Norge. Oppfyllingen av målkriterier kan tenkes å legges til grunn for differensiering av avansesatsene, der oppfyllelse gir adgang til forhandlinger i et bredere rabattspenn.

Normbasert differensiering kan bidra til gode praksiser som kan forstås som en form for fellesgoder for bransjen og for kjøpere av bøker. Disse fellesgodene støtter opp under den litteraturpolitiske måloppnåelsen. Merk at fellesgoder i økonomisk forstand er goder som verken er ekskluderbare eller rivaliserende. Spesifikke normkriterier knytter seg gjerne til bestemte tiltak. De vil gjerne være relativt enkle å verifisere og observere. Generelle normkriterier kan imidlertid være mer fleksible og utvikles over tid gjennom felles forståelse. De kan innebære en anmodning om en mer sunn forretningspraksis. Normregler kan også bidra til å sette presedens for ønskede praksiser for å oppnå litteraturpolitiske målsetninger, selv når de er utfordrende å følge. Dersom reglene blir for lite konkrete, risikerer man samtidig at det framstår at innsatsen for å nå de litteraturpolitiske målsetningene framstilles i et bedre lys enn det er grunnlag for.

Innenfor ulike spenn vil en forskrift om maksimums- og minimumssatser kunne utfylles med mer normative regler for når og hvordan rabatter skal gis. Som gjennomgangen av andre lands boklover viste, inneholder ikke disse detaljert regulering av maksimum- og minimumssatser. Det betyr

derimot ikke at partene i disse landene står fritt i forhandlingene, og at rabattene er uregulerte. Både i den tyske og den franske loven gis det tydelige føringer for hvordan innkjøpsrabatter og forholdet mellom partene skal praktiseres. Det gjøres imidlertid gjennom normative føringer og ikke gjennom å oppgi maksimum og minimumsrater. Den norske bokloven slår derimot fast at reguleringen skal inneholde tak og gulv, slik at det vil være snakk om en kombinasjon.

En utfordring med en normbasert avanseregulering kan være at enkelte normkriterier kan være vanskelig å følge opp innenfor en regulering. En del ønskelige normer for bransjen kan også være behandlet av bokloven med tilknyttede forskrifter eller i bokavtalen. For eksempel angir § 11 i Bokloven (2023) et forbud mot forskjellsbehandling basert på vertikalt eierskap, mens bokavtalens § 5.1 innebærer både gjensidig en lojalitetsplikt og en gjensidig informasjonsplikt forbundet med kontraktsforhold mellom forlag og bokhandel (Bokhandlerforeningen og Den norske Forleggerforeningen 2016).

Reguleringsmyndigheter som kjenner bransjen godt, kan ha fornuftige formeninger om hvilke normregler som kan fremme de litteraturpolitiske målsetningene. Det er likevel vanskelig for personer utenfor bransjen å vurdere nøyaktig hvilke normregler som er med og hvordan de bør formuleres. I så måte har bransjen et informasjonsfortrinn i å bestemme hvilke kriterier som bør gjelde. Bransjen har informasjonsfortrinn i vurderingen av hva som er god litteratur og gode salgsarenaer. Det er bransjen selv som kjenner seg selv best, står for oppfølgingen av avtalene og bærer mesteparten av kostnadene ved eventuelle u hensiktsmessige normkriterier. Dette taler for utformingen av normkriterier bør være bransjens eget anliggende.

I hovedsak tror vi derfor at bransjene vil være best egnet til selv å bestemme eventuelle normregler. Dersom bransjen kommer fram til at de ønsker å innføre normkriterier, taler det derimot for at det ikke fornuftige for bransjen. Like fullt er det også argumenter for at en statlig reguleringsmyndighet med bransjekompetanse helt eller delvis bør ha ansvaret. Innføring av slike normregler fra statlig hold bør dette i så fall ses mot alternative måter å oppfylle målene, de, samt å ta hensyn til eventuelle oppfølgingskostnader. Statlig medvirkning kan ta hensyn til litteraturpolitiske målsetninger som går utover bransjens egeninteresse, herunder generelt opplysningsnivå og betydningen for norsk kulturarv med videre.¹⁶ I de fleste tilfeller vil likevel bransjen selv ha bedre forutsetninger enn myndighetene til å forutsette hva som er gode normregler.

Bokbransjen selv kan implementere normkriterier og sanksjonsmekanismer på en måte som sikrer etterlevelse. Ettersom de litteraturpolitiske målsetningene støttes opp under av andre mer målrettede ordninger med subsidieelementer. Det kan riktignok være problematisk om ordningen lener seg mye på bransjeorganisasjonenes kapasitet og evne til håndhevelse og tvisteløsning, noe som kan utfordre ordningens legitimitet ved høyt konfliktnivå. Like fullt faller håndhevelsen i utgangspunktet under bransjens ansvarsdomene. Uten slik ordninger vil sivile søksmål forbli et alternativ, men det vil som regel være tøft og vanskelig for små og uavhengige aktører, jamfør seksjon 9.3.

¹⁶ Dersom de vertikalt integrerte aktørene alene setter premissene for hvilke betingelser som inkluderes og ekskluderes i avtalen, kan det likevel tale for at en statlig reguleringsmyndighet bør kunne diktere betingelsene i mangel av tilstrekkelig enighet. De litteraturpolitiske målene utover hva som er bransjens anliggende. I den grad normregler skaper litteraturpolitiske gevinster som ikke tilfaller bransjen, men for eksempel leserne eller norsk kulturarv, vil disse i utgangspunktet heller ikke tas hensyn til av bransjen selv. Et eksempel er å fremme synlighet og kunnskap om litteratur på norske språk og om norske forfattere i bokhandelen. Et annet eksempel er å fremme salg og distribusjon av litteratur på norske språk med høy kvalitet. I en del tilfeller vil også litteraturpolitiske målsetningene kunne ivaretas av andre mer målrettede ordninger.

En del normregler har vært oppe til diskusjon og anvendes i andre land som Tyskland og Frankrike. På forlagssiden kan noen av normkriteriene utgjøre mer eller mindre allmenne praksiser som man ønsker at bransjen skal leve opp til i enda større grad for å bedre den litteraturpolitiske måloppnåelsen. Noen normregler kan vedrøre forhold som forlagene i utgangspunktet etterlever, men som man ikke ønsker noen unntak fra. Eksempler på slike ordninger kan være innmelding til vurdering og tilgjengeliggjøring av titler for innkjøpsordningen, og overhold av normkontrakter og opphavsrettslige forpliktelser.

Tilsvarende normkriterier på bokhandlersiden kan være at bokhandlere er raskt ute og uten opphold melder salg av førsteeksemplar, bestiller neste eksemplar innenfor abonnementsordningen og bidrar til at forfattere blir invitert til lokale arrangementer. I stor grad følges disse normene allerede i dag, men eventuell spesifisering i form av normregel kan sikre enda større etterlevelse. I forlengelse av det kriteriet om bestilling av neste eksemplar innenfor abonnementsordningen vil et annet normkriterium være at bokhandlerne følger opp og bestiller flere bøker når salg synes å utvikle seg, skjønt et slikt krav måtte konkretiseres for å være virksomt i praksis.

Ytterligere en form for normregel på bokhandlersiden som har blitt diskutert, er at bokhandlerne står for ytelse som ikke bare tilbys bestselgende forfattere og titler. Slike normregler har en fordel i at de ofte vil kunne være målbare og etterprøvbare, det vil si observerbare og verifiserbare. Det kan vri markedsføringen i retningen av større bredde. Samtidig bør man unngå å operasjonalisere kriteriet på en måte som stimulerer til for høyt nivå på markedsføringen. Normkriterier kan også stimulere til aktiviteter man ønsker mer av, som for eksempel bokhandlernes tilretteleggelse for forfatterturneer. Slike turneer forekommer allerede, men et normkriterium kunne stimulert til flere, om det ansees som ønskelig. Forlagene har allerede insentiver til å fremme sine forfattere. I utgangspunktet burde imidlertid forlagene og bokhandlerne ha insentiver til å gjennomføre slike turneer allerede, dersom de er lønnsomme. Forfatterturneer kan også ses på som en form for markedsføring. Det er derfor ikke åpenbart i hvilken grad man ønsker å stimulere til flere slike turneer. En slik normregel kunne likevel virke positivt, om det bidro å løse et slags koordineringsproblem mellom forlag og bokhandlere.

I den franske avtalen er høyt kompetent personale nevnt som kriterium. Dette utgjør ikke nødvendigvis et kriterium som er aktuelt i en norsk kontekst, men illustrerer likevel mulige utfordringer som bør vurderes ved utvelgelsen av normkriterier. Dersom dette ikke innebærer noen formell kompetanse, vil kriteriet være vanskelig å måle. Dersom kriteriet derimot innebærer krav om formelle kompetanser, kan man risikere at man innfører en ordning som stimulerer til mer kurs og utdanning enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. I utgangspunktet vil bokhandlerne selv ha insentiver å sikre at deres personell innehar den hensiktsmessige kompetanse, der gevinsten av kompetansen veies opp mot kostnaden av å skaffe den. Skulle en form for kompetansekrav i bokhandleren være fordelaktig for omsetningen av bøker, for eksempel gjennom Fagskolen for bokbransjen, vil bokbransjen selv være nærmest til å vurdere dette. Enkelte av personalet kan ha opparbeidet høy uformell kompetanse fra lang erfaring i bransjen uten å ha noen formell kompetanse. Det er også viktig å unngå at kompetansekrav øker etableringsterskelen for nye bokhandlere.

Andre mulige normregler på forlagsiden går på ytelse av markedstiltak, for eksempel gjennom at de yter støtte til litteratur- og forfatterformidling i samarbeid bokhandelen. Slike tiltak bør i så fall bidra klart til den litteraturpolitiske måloppnåelsen og ikke være mer eller mindre rene markedstiltak. Et annet eksempel på markedstiltak – hentet fra den franske avtalen – er framvisning av mangfold av titler gjennom katalog. Kataloger kan være en god måte å framvise litteratur på,

skjønt hensyn til salg i utgangspunktet er ivaretatt av aktørenes forretningsmessige interesser. Samtidig er slike markedstiltak noe store bokhandlerne tenderer til å være mer opptatt av enn små forlag, jamfør delkapittel 4.2 og seksjon 6.2.4. Å premiere for mangfold vil åpenbart vil være en fordel for store forlag med mangfoldig portefølje. Om kriteriet om mangfold skal være etterprøvbart, trengs også noen objektive målekriterier som operativt definerer hva som ligger i dem, i den grad det lar seg gjøre. Kanskje kunne man sett antall forfattere i forhold til forlagets størrelse, men det er ikke åpenbart at det er ønskelig.

Fra bokhandlersiden kan det være ønskelig med prioritering av salg av titler av særlig kvalitet, som representerer bredde og bredt utvalg av bøker tilgjengelig i butikk. Dette er imidlertid eksempler på mulige forhold som det kan være utfordrende å operasjonalisere i normkriterier på grunn av måleproblematikk. Det kan likevel ha positive virkninger på den litteraturpolitiske måloppnåelsen om man lykkes med å stimulere bokhandlerne til å prioritere bøker i enda større grad framfor andre varer. Kravet om bredde vil imidlertid også favorisere bokhandlere med bredt utvalg i sentrale strøk med høyt markedsgrunnlag overfor bokhandlere med relativt stort innslag av andre varer i mer grisgrendte strøk med lavere markedsgrunnlag. En slik favorisering eksemplifiserer at normregler som andre reguleringer ofte kan ha utilsiktede bivirkninger, hvilket det er viktig å være oppmerksom på i en eventuell utforming og innføring av normregler.

Alt i alt kan normregler bidra til å stimulere til gode praksiser i bokbransjen. Samtidig er det en mye som kan gå galt i utformingen av normregler til tross for gode intensjoner. Derfor bør man tenke nøye gjennom hvilke kriterier man skal innføre, dersom man går denne veien. Noen normregler kan virke positivt på bransjen og de litteraturpolitiske målsetningene, mens andre kan være virkningsløse eller medføre utilsiktede negative konsekvenser. Dersom normregler skal kunne heve tak eller senke gulv i en avanseregulering, stilles det også visse krav til at det går an å etterprøve hvorvidt normkriteriene er oppfylt eller ikke. Sammenliknet med en enkel avanseregulering kan etterlevelsen av en normbasert differensiert avanseregulering være vanskeligere å overvåke, avhengig av de gjeldende normkriteriene. Ventelig kan det i enkelte tilfeller være mer utfordrende å avgjøre om enkelttilfeller og inngåtte avtaler er innenfor eller utenfor det normgitte spennet. Slike utfordringer bør det tas hensyn til ved en eventuell utvelgelse av normkriterier.

Elementer av normative kriterier fins allerede i den gjeldende bokavtalen. Bokhandlerforeningen har tidligere vært en tilhenger for en form for normregel. Dersom normkriterier gir adgang til et videre spenn, kan reguleringen oppfattes som mer spiselig blant en del av aktørene som i utgangspunktet var mot avanseregulering. Samtidig vil «ikke-målbare» kriterier kunne skape uklarheter. En del andre i bransjen har tidligere uttrykt skepsis i til reguleringen kontekst (Prop. 144 L 2012–2013). En normbasert differensiert avanseregulering kan inneholde målkriterier som har til hensikt å bidra til å oppfylle boklovens formål og vil oppfylle intensjonen til lovens § 12.

8.4 Opsjonsbasert avanseregulering

I en **opsjonsbasert avanseregulering** gis det enkelte forlag og/eller den enkelte bokhandel en opsjon på en standardkontrakt for den enkelte tittel som spesifiserer rabattsatsen. Det innebærer at den enkelte aktøren – ved å utløse opsjonen – sikrer seg en kontrakt med de betingelsene som ligger i standardkontrakten for en tittel.

Det essensielle ved en opsjonsregulering er å sikre at mindre forlag eller mindre bokhandlere har rett til å kreve de betingelser som standardkontrakten spesifiserer, men uten at det legges

begrensninger på forhandlingsrommet generelt i markedet. Videre står partene fritt til å gjøre de justeringer som sikrer at avtalen er bedre tilpasset de hensyn som er viktige for den enkelte utgivelsen. Med andre ord kan partene på selvstendig grunnlag forhandle fram en privat avtale med et annet innhold enn opsjonskontrakten, som under frie forhandlinger. Dermed dempes problemene forbundet med direkte regulering av avansesatser. Samtidig kan den enkelte parten garantere seg de betingelser som ligger i standardkontrakten.

Dermed vil opsjonen påvirke forhandlingsstyrken til den enkelte part, siden ingen part vil akseptere en kontrakt som alt i alt setter den i en svakere posisjon enn ved utløsning av opsjonen. Det styrker forhandlingsposisjonen til små aktører med behov for forutsigbarhet. Opsjonen vil direkte påvirke partenes forhandlingsmakt i forhandlingene om en tittel i favør av den svake parten og ivareta vedkommende sitt behov for forutsigbarhet, noe som nettopp er departementets intensjon med avansereguleringen. Som for en avanseregulering kan motparten ved en opsjonskontrakt trekke seg fra volumforpliktelser knyttet til transaksjonen utover det som følger abonnementsordningen og skaffe- og leveringsplikten. Opsjonskontrakten blir derfor spesielt relevant for transaksjoner med mindre volum, ettersom større volum ofte gir høyere rabatter, og motparten kan tilpasse sitt volumopptak deretter.

En opsjonskontrakt vil etter vårt skjønn ivareta myndighetenes målsetting med reguleringen. En opsjonsregulering kan generaliseres i ulike retninger.¹⁷ Den kan kombineres med en avanseregulering med gulv og tak, som kreves av bokloven. Innføringen av en opsjonskontrakt alene medfører ikke en radikal endring fra dagens praksis, siden partene står fritt til å utforme alternative avtaletekster. Standardkontrakter er også velkjent i bokbransjen ved kontrakter fra forfattere og andre innholdsprodusenter. Ettersom opsjonskontrakten vil kunne ivareta en del av de små aktørenes interesser, vil det gi rom for at avansereguleringens rabattspenn er bredere og mindre inngripende. Dermed vil også de store aktørene i større grad kunne forhandle fritt seg imellom som før.¹⁸

Kort oppsummert er den rene opsjonsmodellen den minst inngripende formen for avanseregulering. Partene står fritt til å forhandle kontraktene, men hver av dem kan når som helst gjøre krav på en standardkontrakt. Modellen er lite inngripende ved at den ikke innvirker på forhandlingene mellom store aktører som uansett vil framforhandle kontraktene på fritt grunnlag. Den gir imidlertid små forlag og eventuelt bokhandlere en bedre forutsigbarhet ved at de alltid kan sikre seg standardkontraktens betingelser. Introduksjonen av en opsjonskontrakt vil også åpne for et bredere rabattspenn i en avanseregulering.

¹⁷ Standardkontrakten kan differensieres etter bokgrupper eller andre kjennetegn. Den kan inneholde elementer som de to partene forhandler om. Den kan gjelde den ene parten eller begge. Den enkleste reguleringen med to opsjonskontrakter vil innebære like gi like betingelser for både forlag og bokhandlere. I en variant med ulike opsjonskontrakter bør bokhandlernes betingelser være mer attraktivt for forlagene, og vice versa, for at den skal fungere. Det åpner imidlertid for et noe underlig spill i tilfeller aktiveringen av opsjonen kan være aktuelt for begge parter, hvor begge parter venter på at den andre skal aktivere kontrakten. Like fullt er kontraktene først og fremst ment for tilfeller der den ene parten har vesentlig sterkere forhandlingsstyrke enn den andre, hvilket innebærer at det sjeldent vil være aktuelt for begge partene å aktivere sin opsjon samtidig.

¹⁸ Avansereguleringen kan videre kombineres med ulike spesifikasjoner av hva som er inneholdt i en standard kontrakt. Det kan også representeres ved at opsjonen som utløses også gir rom for forhandlinger, for eksempel ved at opsjonsalternativet representeres ved en forhandling innenfor et avansespen.

9 Regulering av spesifikke forhold knyttet til avansereguleringen

I det følgende vil vi gå nærmere inn på spesifikke forhold ved reguleringen som handler mer om de praktiske sidene snarere enn de prinsipielle sidene av avansereguleringen. Disse inkluderer fastsettelsen av satsene og håndteringen av andre kontraktsbetingelser. I tillegg vil vi diskutere den regulatoriske oppfølgingen. Regulatorisk oppfølging vil ha relevans for hvordan avansereguleringen fungerer, men det faller utenfor vårt mandat å foreta en fullstendig vurdering av innretningen. Anbefalingene i kapitlet deles av Vista Analyse, Oeconomica og Torvund Olav. TSL Analytics har kommet med innspill til dem (se Slaatta og Rønning 2024 for deres egne vurderinger).

9.1 Fastsettelse av reguleringens avansesatser

I det følgende tar vi for oss vurderingsgrunnlaget for fastsettelsen av avansesatsene, og hvordan vi foreslår at satsene fastsettes i praksis. Deretter går vi kort inn på revideringen av satsene og foreslåtte unntak fra reguleringen.

9.1.1 Vurderingsgrunnlag for fastsettelsen av avansesatsene

Rabattaket og rabattgulvet er en helt vesentlig del av avansereguleringen og sentralt i vår utredning. Dette inkluderer både nivået på satsene i seg selv og rabattspennet mellom dem. Merk at rabattspenn betegner avstanden mellom rabattgulvet og rabattaket. På den ene siden vil et snevert spenn bidra til at avansereguleringen binder oftere og begrenser forlagenes adgang til å gi høye rabatter for å stimulere salget. Bokhandlerne får heller ikke anledning til å tilby lave rabatter for å ta inn spesifikke publikasjoner. På den andre siden vil et bredt spenn bidra til at mye av forhandlingsrommet opprettholdes, og at reguleringen blir mindre inngripende.

I vår utredning har vi både gått gjennom tidligere publikasjoner om temaet i delkapittel 4.2 og fått innblikk i bakgrunnsdataene knyttet til noen av studiene. Gjennomgangen viser at gjennomsnittsrabattene i dag befinner seg over 50 prosent og har vært svakt økende i et litt lengre tidsperspektiv. De har vært en del høyere rabatter for billigbøker (bokgruppe 5) enn for skjønnlitterære bøker (bokgruppe 4), som igjen er en del høyere enn for sakprosa (bokgruppe 3). Videre tar vi for oss utviklingen i aktørenes lønnsomhet og markedsandeler i delkapittel 7.2. Funnene herfra viser blant annet at det har vært en tilbakegang i antall bokhandlere, og at de vertikalt integrerte bokhandlerne ikke har vært spesielt lønnsomme.

Digitalisering av bøkene og salgsarenaene for bøker utfordrer bransjen. Dette kan både bidra til at de store aktørene ikke opplever at de har spesielt mye å gi, samtidig som de mindre aktørene får en forsterket opplevelse av å være under press. Vi kommer delvis inn på digitaliseringen av bransjen i forbindelse med foreliggende studier i delkapittel 4.1, vår oppdaterte analyse av bransjeutviklingen i delkapittel 7.2 og erfaringskartleggingen av musikkbransjen og avisbransjen i delkapittel 5.2 og C.2. Tolkninger av bokbransjens rabattutvikling og bransjestruktur bør ses i lys av disse utviklingstrekkene.

Videre belyser erfaringskartleggingen over land, som redegjort for i delkapittel 5.1 og delappendiks C.1 Sammenliknet med andre land ligger rabattnivåene i Norge relativt høyt. Vi er oppmerksomme på at avansesatsene i en del andre land med fastprisregime på bøker, inkludert Tyskland og Frankrike, ofte ikke overstiger 50 prosent. I utgangspunktet er imidlertid ikke disse rabattnivåene direkte sammenliknbare med rabattnivåene i Norge, før man har tatt høyde for ulike lands-spesifikke forhold. Blant annet er de regulatoriske rammeverkene forskjellige, for eksempel ved at fastprisperioden har lengre varighet i Tyskland og Frankrike enn i Norge. Markedene for bøker på disse språkene er også forskjellige fra det norske, blant annet ved at medianforbrukerne har lavere betalingsvilje og ved at markedene er betydelig større enn markedene for norske språk. Dessuten vil kostnadene som partene må ha dekket inn, variere betydelig over land, blant annet på grunn av ulike lønnsnivåer og eiendomskostnader.

I tillegg har aktørene i bransjene kommet til innspill gjennom sine høringsinnspill og våre intervjuer, jamfør delkapittel 7.2. Informasjonen til aktørene har bidratt til innsikt i dynamikken i fastsettelsene av satsene og partens argumenter om rabattnivåer. I tillegg til egne erfaringer har flere oppfatninger om hvordan tilstanden er ellers i bransjen. Vi oppfatter partenes oppfatninger om eventuell forskjellsbehandling og pressing av marginer gjennom verdikjeden som relevante, men at hva som skjer i frie forhandlingene mellom andre likestilte parter, ikke er deres anliggende.

Både intervjuene og departementets høringsrunde vitner om at flere aktører er opptatt av at rabattene har økt siden foreningenes avanseregulering ble opphevet på midten av 1990-tallet. Vertikal integrasjon og større markedskonsentrasjon i bokhandlerleddet kan ha bidratt til en slik utvikling, både gjennom styrking av forhandlingsposisjon og oppnåelse av stordriftsfordeler. Det blir imidlertid misvisende å se på rabattene alene. Innkjøpsrabattene skal dekke inn bokhandlerens kostnader, mens forlagene skal ha sine kostnader dekket. I et lengre tidsperspektiv har kostnadene økt relativt mye på bokhandlersiden, blant annet ved eiendom på sentrale lokasjoner. På forlagssiden har prisutviklingene på lengre sikt vært svakere for papir og trykkeritjenester, selv om de har tatt seg opp i senere år. Det er tegn til at de store aktørene vinner markedsandeler i forhold til de små, men heller ikke de store aktørene er veldig lønnsomme.

I noen tilfeller kan avansereguleringen styrke de små forlag i forhandlinger med kjedene, der de ønsker å promotere en tittel. De vil kunne slippe unna med lavere rabatter, men også risikere at færre eksemplarer tas inn i bokhandleren. Reguleringen vil imidlertid også kunne ha indirekte negative virkninger på de små og mellomstore forlagene. Den vil også legge føringer på det som i utgangspunktet var frie forhandlinger mellom likestilte parter i form av store forlag og store bokhandler. Videre har store forlag ofte muligheten til å gi større rabatter enn små forlag. Det kan skyldes stordriftsfordeler og relativt flere titler med stort salgspotensial. Store forlag utenfor de store kjedene har ingen insentiver til å gi mer enn nødvendig, men helt eller delvis vertikalt integrerte kan potensielt være mer tilbøyelig til å gi høye rabatter.

For en gitt transaksjon vil lavere innkjøpsrabatter for tittelen innebære at bokhandlerne får mindre igjen for salget. Bokhandlerne kan respondere på en slik begrensning i rabattmulighetene med å omlegge sortimentet i retning av andre titler og andre varer. Transaksjonene som bokhandlerne substituerer seg mot kan imidlertid fra deres ståsted forventes å gi noe lavere lønnsomhet, hvis ikke ville de ha valgt dem i utgangspunktet.¹⁹ Det kan skyldes lavere salgbarhet eller dårligere betingelser for bokhandleren. Bokhandlere kan dermed forvente lavere lønnsomhet ved

¹⁹ Et unntak kan være forfordeling av eget forlag, der kjedebokhandlere tar igjen tapt lønnsomhet i bokhandlerleddet ved høyere lønnsomhet i forlagsleddet. Vi har ikke empiriske holdepunkter for å hevde at dette er tilfellet i dag.

en avanseregulering. Som vi så i delkapittel 7.2, er ikke lønnsomheten i de vertikalt integrerte kjedene spesielt god. I visse situasjoner kan det derfor være en risiko for at et lavt rabattak vil svekke bokhandlerleddet ved nedleggelse og substitusjon fra fastprisbøker. Selv om forlagene kan komme bedre ut av enkelte forhandlinger, vil de dermed kunne bli negativt påvirket av generelt redusert volumtiltak som følge av et svekket detaljistledd.

I dag ligger satsene ofte i spennet 40 til 50 prosent for nisjebøker, mens prosentsatsen for rabatter for bøker med bestselgerpotensial typisk ligger på 50-tallet. De foreslåtte spennene mellom rabattgulvet til rabattaket fra aktørens side varierer fra 20 til 80 prosent på den ene siden og fra 40 til 50 prosent på den annen med 35 til 55 prosent som et eksempel på en mellomting. I og med at kjedene ofte opererer med kontrakter med rabattsatser på over 50 prosent for forlagenes litterære satsninger,²⁰ vil et rabattak virke ganske inngripende. Merk at avansetaket er betydelig mer omstridt enn avansegulvet.

9.1.2 Fastsettelsene av avansesatsene i praksis

Samlet sett taler risikoen for å ikke ramme detaljistleddet hardt for at rabattaket ikke settes for lavt. Det virker også rimelig at det er en viss symmetri i reguleringen, der små bokhandlere ikke kan presses for hardt av forlagene. Samtidig vil en regulering som ikke begrenser adgangen til ekstreme rabatter, være virkningsløs. Vi tolker bokloven dithen at avansereguleringen i praksis bør kunne binde.

Vi har vurdert vårt empiriske grunnlag for å sette fornuftige satser som utilstrekkelig. Det er vanskelig å vite hva det eksakte rabattnivået bør være. Dersom rabattsatsene skal fastsettes av det offentlige, bør det foretas nærmere kartlegging av rabattnivåene og øvrige betingelser utover det vi har muligheten til i vårt oppdrag. Status og utvikling i betingelsene bør ses i sammenheng med partenes kostnadsstrukturer og etterspørselen etter bøker.

Vi mener partene er selv nærmest til å vurdere hva rabattsatsene bør være. Dette vil kunne gi bransjen større mulighet til å justere reguleringen i tråd med deres behov. Bransjeforeningene har imidlertid implementert en avanseregulering i senere år, og mange av aktørene ønsker ikke reguleringen. Flere små og mellomstore aktører vil trolig innvende at de vertikalt integrerte kjedene vil sitte på begge sider av forhandlingsbordet, og at mangel på støtte for reguleringer kan føre til et rabattspenn som er såpass bredt at det blir virkningsløst. De frykter at dominansen til store aktørene vil medføre at betingelsene settes på deres premisser.

Vi tar ikke stilling til detaljene i avansereguleringen. Vi vil imidlertid påpeke at den betydelige usikkerheten om reguleringens virkninger for formålet. Både heterogeniteten i markedet og de potensielle skadevirkningene tilsier at man bør være varsom med å gjøre reguleringen for inngripende. Et mulig unntak er den rene opsjonsmodellen, som sikrer små aktører minimumsbetingelser. Denne modellen er relativt lite inngripende, samtidig som den retter seg mot det vi oppfatter som en del av problemets kjerne – å sikre små aktører forutsigbar lønnsomhet. Like fullt er aktørene nærmere til å vurdere hva som er fornuftige satser for eventuelle opsjonskontrakter for forlagene og bokhandlerne. De tilsier at man kan overlate fastsettelsen av satsene til forhandlingene mellom partene. Det kunne for eksempel dreid seg om en opsjon på 42 prosent for

²⁰ Forlagenes litterære satsninger vil si titler som forlagene ønsker å promotere i bokhandlerne og tilby høye rabatter for, typisk for å få tittelen inn hos bokhandleren og på grunn av forventninger om høye salgsvolumer.

bokhandlerne og forlagene, som nivåmessig ikke ligger langt unna dagens nivåer på grunnrabatten. De store aktørene vil isolert sett ikke ha incentiver til å gi de små aktørene minimumsbetingelser, men kan se seg tjent med det om det gir rom for en mindre inngripende avanseregulering.

Vista Analyse mener dette kan løses ved at man i tillegg til at rent flertall i foreningene krever tilstrekkelig tilslutning fra aktører som ikke vertikalt integrerte. Det kan for eksempel dreie seg om minst 25 prosent tilslutning fra aktører som ikke er majoritetsleid på begge sider av bordet. En bieffekt av et slikt krav kan riktignok være at det i visse tilfeller kan være til hinder for konsolidering. Det kan på den ene siden forebygge oppbygging av økt eierkonsentrasjon og på den andre siden hindre utnyttelse av stordriftsfordeler.

Ved en regulering som overlates fullstendig til partene kan det oppstå en situasjon, der de vertikalt integrerte forlagshusene kan bestemme betingelsene for avansereguleringen. Løsningen med krav til 25 prosent tilslutning fra aktører utenfor de vertikalt integrerte konsernene gir samtidig en hånd på rattet, hvilket ikke ville være tilfellet om eksterne skulle fastsette betingelsene.

I praksis vil vernet for de uavhengige trolig ikke ha så mye å si i dagens situasjon. Aschehoug og Gyldendal er de eneste store vertikalt integrerte aktørene i Forleggerforeningen og må derfor uansett søke flertall fra de andre forlagene. På bokhandlersiden er Fri Bokhandel enig med Ark og Norli om hovedtrekkene i avansereguleringen. For noen år tilbake, da Cappelen Damm eide Tanum, hadde derimot vertikalt integrerte kjeder flertall i begge bransjeforeningene. I et slikt scenario ville et vern for de uavhengige være nødvendig om de vertikalt integrerte ikke skulle kunne diktere avtalen alene. Det ville i så fall vært underlig, i og med at reguleringen er ment å sikre de uavhengige mot de sterke forhandlingsposisjonene til de vertikalt integrerte aktørene. Vernet sikrer dermed en viss medbestemmelse for de uavhengige aktørene. Satsen på 25 prosent er likevel ikke spesielt høy, slik at innflytelsen ikke blir urimelig stor.

På andre rettsfelt er det rettspraksis for at de som organiserer en vesentlig del av sitt organisasjonsområde kan representere hele organisasjonsområdet. Et eksempel på dette er saker om opphavsrett med avtalelisens, der lisensinnehavere kan anvende verk som er beskyttet av opphavsrett uten å måtte innhente individuell tillatelse fra opphavspersonen. Et annet eksempel er allmenngjøring av tarifforhandlinger.

I forbindelse med avansereguleringen foreslår vi at Bokhandlerforeningen og Forleggerforeningen kan representere hvert organisasjonsområde i forhandlingene om avansereguleringen. For å ta høyde for at flere bransjeforeninger kan komme til foreslår vi at organisasjoner som representerer minst ti prosent av omsetningen i siste regnskapsår innenfor sitt organisasjonsområde gis en plass rundt forhandlingsbordet etter godkjenning av departementet. Stemmene innenfor hvert organisasjonsområde vektet etter omsetningsandeler, der aktører med medlemskap i flere foreningen innenfor samme organisasjonsområde må avklare sin tilhørighet i forhandlingene.

Som et startpunkt foreslår Vi at avansegulvet og avansetaket settes til henholdsvis 35 og 55 prosent inntil partene har framforhandlet andre satser. Dette rabattspennet har en reell innvirkning på avansesatsene i tråd med lovens intensjon, samtidig som det ikke er for inngripende. Partene kan deretter framforhandle satser, som de mener hensiktsmessige. For å sikre at reguleringen er reell mener vi imidlertid at avansegulvet og avansetaket aldri bør settes utenfor spennet fra 20 til 70 prosent, sett bort fra det første eksemplaret og bibliotekenes innkjøp.

Vi foreslår derfor at det legges litt romslige rabattspenn til grunn, før rabattsatsene revideres av partene eller eventuelt av myndighetene etter nærmere empiriske undersøkelser. For eksempel kan man ta utgangspunkt i spennet 35 til 55 prosent. Dersom man i tillegg vil innføre differensiering av satsene, kan det gjøres etter forhandlinger eller at myndighetene har kartlagt satsene mer nøyaktig. Differensiering – enten det er normbasert eller produktbasert – taler for at man kan ha trinnvise spenn som både er smalere og bredere enn spennet som benyttes ved en uniform avanseregulering.

Bransjen vil ha en egeninteresse av å komme fram til løsninger ved at en ekstern fastsatt sats kan virke som en ris bak speilet. Det er likevel en reell risiko for at partene ikke klarer å avstemme satsene. Dersom partene ikke blir enige eller kommer fram til et virkningsløst forhandlingsresultat, kan man gi adgang til departementet å overstyre satsene. Ansvaret for oppfølgingen er ikke ment å ligge hos Kultur- og likestillingsdepartementet, men kan delegeres til andre myndigheter.²¹ Departementet kan også be om ekstern bistand og fatte beslutninger selv basert på dette. «Departements hånd» kan innsamle informasjon om status og utvikling i satser, og ta hensyn til hva partene har forhandlet om fram tidligere og nesten forhandlet fram ved brudd.

Dersom et flertall i begge organisasjonsområder og en vesentlig andel av de uavhengige aktørene vurderer det som fornuftig med et bredt spenn, skal det imidlertid gode grunner til for å overstyre resultatet. De eksakte forskjellene mellom satsene blir enda mer problematisk når man begynner å snakke om differensiering basert på normer eller produktegenskaper. Departements hånd kan legge gjeldende satser og praksiser og eventuelle nært framforhandle forhandlingsløsninger ved en eventuell inngripen. Det er ikke vår intensjon at departements hånd skal komme fram til noe radikalt annerledes enn det en påtvungen konsensus i bransjen ville innebåret.

9.1.3 Revidering av satsene

Rigide rabattsatser kan gjøre det vanskeligere å ta høyde for trender og endringer i kostnadsstrukturen som påvirker fordelingen mellom partene og dermed rabattsetningen. Dette taler for at satsene i avansereguleringen bør kunne revideres ved jevne mellomrom. På en annen side vil stabilitet i satsene kunne bidra til økt forutsigbarhet i bransjen. Forskriften bør ta stilling til hvor ofte forskriftens og eventuelt supplerende bestemmelser i bokavtalen om innkjøpsrabatter bør evalueres og revideres, og hvorvidt det bør skje regelmessig eller sporadisk, dersom departementet eller partene ser behov for det.

Den gangen avansereguleringen sist gang var en del av bokavtalen, var det snakk om hvert tredje år. En mulighet er at forskriften benytter samme mal for periodisk evaluering og revisjon som de tidlige bokavtalene, der det var tre år mellom hver revisjon. Vi foreslår at bransjeforeningene selv vil ha adgang til å forhandle om satsene i de årlige bokavtalene. Det innebærer at de selv kan bestemme om frekvensen på reforhandlingene skal være årlig eller sjeldnere. I tillegg virker det fornuftig at departementets hånd får mulighet til å gripe inn når partene ikke makter å komme fram til en omforent løsning eller andre særlige hensyn skulle tale for det, jamfør seksjon 9.1.2.

²¹ Eksempler på myndigheter som kan fungere som departementets hånd er Konkurransetilsynet, Kulturdirektoratet, Medietilsynet eller en nemnd.

9.1.4 Unntak fra reguleringen

Førsteeksemplarrabatter er knyttet til abonnementsordningene og bør være unntatt av bestemmelsene i forskriften. Disse rabattene ligger i dag i sjiktet 70 til 74 prosent, idet mange av titlene i liten grad blir omsatt. Dersom disse rabattene hadde vært omfattet av reguleringen, ville det virket radikalt inn på dagens struktur, også ved rabattak som eller vil anses for å være ganske høye. Virkemiddelbruken knyttet til formålet med førsteeksemplarrabattene kan vurderes nærmere av andre virkemidler som gjenkjøpsforpliktelsen og håndteringen av bokhandlere med flere filialer, men dette ligger utenfor vårt mandat å vurdere nærmere.

Andre former for rabatter bør være omfattet av rabattaket og rabattgulvet. Det vil i praksis lede til en nedgang på gulvet og taket på prosent. Sortimentsrabatten kan eventuelt holdes utenfor, hvis den holdes stabil og ikke endres for å omgå reguleringen. Dersom sortimentsrabatten inkluderes av reguleringen, betyr det i praksis at aktører som ikke er med i litteraturabonnementsordningen, har to prosent større rom å forhandle om. Rabatter utelukket basert på eierskap som ikke gjenspeiler eventuelle stordrifts- og samdriftsfordeler, bør ikke være tillatt. Eventuelle rabatter knyttet til medlemskap i bransjeforeningene, kan kun forsvares i den grad foreningene yter fellesgudstjenester som kommer hele bransjen til gode. I prinsippet kan avtaler inngått mellom bransjeforeningene allmenngjøres og dermed gjelde for alle uavhengig av medlemskap.

9.2 Andre kontraktsbetingelser

I praksis framforhandles rabattene sammen med andre kontraktbetingelser. I dette delkapittelet diskuterer vi utgangspunktet for å regulere disse betingelsene og hvordan vi mener avansereguleringen bør forholde seg til dem.

9.2.1 Utgangspunktet for reguleringen av andre kontraktsbetingelser

Som diskutert i delkapittel 3.3 og til en viss grad kapittel 8 bør reguleringen ta høyde for interne og eksterne markedstiltak og distribusjons- og betalingsbetingelser. Særlig markedspakker og distribusjonsbetingelser kan utgjøre en lekkasjeproblematikk ved at disse kontraktbetingelsene fungerer som en ventil for såkalte skjulte rabatter. Ventilene de andre kontraktbetingelsene representerer kan riktignok også være en måte å unngå negative konsekvenser av en avanseregulering med gulv og tak, men det strider mot reguleringens intensjon.

I tillegg til å utgjøre en måte å unngå reguleringen på, vil omgåelsene i seg selv ha problematiske sideeffekter. Generelt kan bruk av markedstiltak istedenfor rabatter kunne bidra til at for store ressurser brukes på rettet markedsføring av enkelttitler. På distribusjonssiden kan for eksempel ansvarsovertakelse for returret fra bokhandler til forlag svekke bokhandlernes salgsinsentiver. Det kan kreves at markedstiltakene er spesifikke og ikke generelle, for på den måten å unngå at tiltakene bare blir en måte for bokhandlerne å kreve mer penger fra forlagene for, eller motsatt.

I avansereguleringen i Bokloven av 2013, som aldri trådte i kraft, ligger det inne at:

Satsen [...] er ikke til hinder for at forhandler og leverandør kan inngå individuelle avtaler om at forhandler mot særskilt godtgjørelse skal yte særlige ytelser.

Bokloven (2013), § 9

Bokloven åpner for spesifikke motytelser kan avtales utover avansetaket. Ulempene med å kreve spesifikke tiltak er imidlertid at direkte føringer på bokhandlernes salgsvirksomhet ikke nødvendigvis er heldig. I tillegg vil spesifikke tiltak oftere innbefatte negative sideeffekter enn generelle tiltak, jamfør seksjon 3.3.4. Det hører til historien at særlig små og mellomstore forlag tillegger markedspakker relativt mindre betydning enn det bokhandlerkjedene gjør. Dette taler også for at markedspakker med relativt liten synlig salgsfremmende effekt ikke bør kunne finansieres utenfor rabattbeløpet. Forskjellsbehandling av markedstiltak kan like fullt føre til en vridning i retning av tiltakene man har adgang til uten å bli begrenset av reguleringene.

9.2.2 Avansereguleringens håndtering av andre kontraktbetingelser

Vi mener at partene selv kan fastsette mange av spilleregler for bruk av andre kontraktbetingelser enn rabattsatsene innenfor gitte rammer. Vi går ikke inn i detaljene om hva et slikt avtaleverk bør inneholde.

Når det først innføres en avanseregulering, blir det like fullt rimelig å legge til grunn at den bør fungere uten smutthull. Det vil uansett være vanskelig å begrense smutthullene som andre kontraktbetingelser representerer. Sett ut ifra dette premisset har dessverre bokloven enkelte bestemmelser som kan gjøre det enda vanskeligere å inngjerde smutthullene i avansereguleringen i form av rabatter. For det første åpnes det i lovens § 12 tredje ledd for at partene kan avtale salgsfremmende tiltak som bidrar til å oppnå lovens formål og er målbare. For det andre åpner lovens § 10 adgang til inngåelse av standardbetingelser for distribusjon- og betalingsbetingelser. Begge disse bestemmelsene kan gjøre det enklere å omgå avansereguleringen.

Det er likevel vår oppfatning at man bør etterstrebe at merkostnader knyttet til andre kontraktbetingelser under avansereguleringen begrenses i den grad det lar seg gjøre. For markedstiltakene betyr det at disse bør relateres til den enkelte tittel om de skal inngå rabattforhandlingene og ikke utnyttes for å omgå reguleringen. Det samme gjelder kostnadsdrivende avvik i distribusjons- og betalingsbetingelsene den ene eller andre veien.

Kontraktbetingelser som det ikke er mulig eller hensiktsmessig å måle kostnadene ved, men som anses som viktige, kan eventuelt håndteres av normregler, enten de er knyttet til avansereguleringen eller gjelder mer generelt. Dersom de er forbundet med selve avansereguleringen, vil det typisk dreie seg om et normbasert element i en avanseregulering med differensiering. Eventuelle normregler som går på andre kontraktbetingelser, men ikke inngår i avansereguleringen, faller utenfor vårt oppdrag å vurdere i detalj. Forbud kan vurderes for tiltak som vurderes til å være særlig skadelige i den forstand at de enkelt kan misbrukes for å utøve markeds- og forhandlingsmakt, eller på annen måte forventes å virke negativt inn på den litteraturpolitiske måloppnåelsen.

Bokbransjen står i utgangspunktet nærmest til å vurdere hva som er gode normregler gjennom bransjeforeningene med krav om tilslutning fra tilstrekkelig mange aktører utenfor de vertikalt integrerte kjedene på begge sider av bordet, jamfør seksjon 9.1.2. Kontroll med at markedstiltakene understøtter kulturelle målsetninger, er noe som pålegges bransjen gjennom bokavtalen. Bransjen må komme fram til et sett av prinsipper for hvordan bøker skal promoteres. Det er opp til bransjen hvordan de skal utformes, men viktige er at de reduserer mest mulig de negative markedstiltakene og distribusjons- og betalingsseksemåler. Dersom departementets hånd vurderer at høy markedskonsentrasjon eller andre særlige hensyn er til hinder for eventuelle fornuftige normregler, kan de vurdere å innføre disse. Markedstiltak som ikke inngås før etter

rabattforhandlingene, som for eksempel fellesarrangementer i bokhandelen, trenger ikke å inngå i reguleringen.²²

En del markedstiltak kan bidra til å svekke konkurransen og bokhandelen som salgsarena. I slike tilfeller kan man vurdere et forbud. I Stortingsproporsjonen nevnes kjøp av hylleplassering som et egnet salgsfremmende tiltak som kan forhandles om i markedstiltak (Prop. 82 L 2022-2023). Dette er oppsiktsvekkende, ettersom et kjøp av hylleplassering innebærer at bokhandelen ikke tilstrekkelig prioriterer bøkene de i utgangspunktet hadde mest tro på. I dagligvaremarkedet har slike tiltak blitt debattert over lengre tid som et tiltak som kan benyttes til å utestenge små aktører (Konkurransetilsynet 2015 og NOU 2013:6). Et annet eksempel på et tiltak med destruktive sideeffekter er begrensninger på arealutnyttelse som følge av rene markedsføringstiltak for et enkelt forlag eller en enkel tittel.

9.3 Regulatorisk oppfølging

Det ligger utenfor vårt mandat å anbefale forslag knyttet til regulatorisk oppfølging, herunder innrapportering og tvistehåndtering. Disse elementene hører ikke hjemme i forskriften for avansereguleringen og har også blitt vurdert i prosessen som ledet fram til den nye bokloven. Det er likevel innenfor vårt mandat å vurdere hvordan den regulatoriske oppfølgingen samspiller med avansereguleringen. Vi vil derfor gå kort inn på både innrapportering og tvistehåndtering i det følgende.

9.3.1 Innrapportering

Mangel på innsyn i kontraktene og avansebetingelsene er en utfordring når man skal vurdere empiriske spørsmål forbundet med misbruk av markedsrett og forhandlingsrett, så vel som avansesatser og bruk av markedsretter. Samtidig kan full transparens om avansesatser og andre kontraktsbetingelser være problematisk, ved at det kan legge til rette for stilltiende prissamarbeid. **Innrapporteringskrav** til en utpekt myndighet – for eksempel Konkurransetilsynet,²³ Medietilsynet eller Kulturdirektoratet – kunne vært en løsning.

Obligatorisk innrapportering kan imidlertid medføre en del unødvendig byråkrati, så vel som administrative kostnader for bransjen. Innrapportering til myndighetene ved stikkprøver eller forespørsel. Muligens kunne distribusjonssentralene spilt en rolle i en eventuell effektiv informasjonsinnsamling om kontraktsbetingelser.

9.3.2 Tvistehåndtering

Tvistehåndtering og håndtering av uklarheter i forskriften kan fort også bli et tema i oppfølgingen av en avanseregulering. I utgangspunktet vil tvister overlates til sivile søksmål, med mindre noe annet er presisert i lov eller forskrift. Trolig vil det være høye barrierer for små aktører for å gå til

²² Det forutsettes at forlagene og bokhandlerne står fritt til å velge om hvorvidt de vil være med på tiltakene eller ikke. Dette burde være en selvfølge, men vi har merket oss at enkelte små og mellomstore forlag tidligere har uttrykt at de har blitt stilt overfor krav om å kjøpe markedsretter i rabattforhandlingene.

²³ Konkurransetilsynet har uttrykt at det er motstander av avanseregulering, men bør kunne forventes å håndtere en slik oppgave på en god og nøytral måte. Tilsynet har åpenbart ekspertise innen konkurranseøkonomi.

søksmål mot de store kjedene, selv i tilfeller der de utgangspunktet burde hatt en god sak. Det er mulig å innføre støtteordninger, et rådgivende tvisteløsningsorgan eller et tvisteløsningsorgan med utøvende makt. Organer som bistår ved tvister, kan bidra til å redusere partenes kostnader forbundet med tvistehåndtering. Slike ordninger vil imidlertid kunne være kostbare.

På offentlig side er Konkurransetilsynet, Medietilsynet og Kulturdirektoratet eksempler på aktører som eventuelt kunne blitt delegert et ansvar. I andre kulturbransjer følges en voldgiftsordning i tråd med Lov om voldgift, eksemplifisert ved Kopinors vedtekt § 9 (Kopinor 2023). I tråd med dette kunne det for eksempel oppnevnes en voldgiftsrett bestående av tre sakkyndige medlemmer, innstilt av bransjeorganisasjonene og departementet, og nærmere angis hvordan saker kan bringes inn. Igjen kan det være en avveining mellom i hvor stor grad man skal sikre at forskriften etterleveres og kostnadene knyttet til regulatorisk oppfølging, men ordinære søksmål innebærer også oppfølgingskostnader for staten og aktørene.

Partene kan selv etablere et tvisteløsningsorgan. Det kan for eksempel være et organ med et medlem oppnevnt av hver av partene, og en uavhengig leder. Velger man en voldgiftsrett vil avgjørelser fra denne være bindende for partene. Men partene må da inngå en avtale om voldgift. En «mykere» versjon vil være at et slikt organ kommer med uttalelser som ikke er rettslig bindende. Det finnes en rekke nemnder som håndterer forbrukertvister innenfor ulike bransjer, nemnder som godkjennes etter godkjenningsloven (Godkjenningsloven 2016), men også kommersielle avtaler brukes. Uttalelser fra slike nemnder er ikke rettslig bindende, men de blir som regel fulgt i praksis. Det er ikke uvanlig at den som ikke vil akseptere resultatet som en slik nemnd kommer fram til, må bringe saken inn for domstolene. Slike mekanismer kan fastsettes når man eventuelt etablerer et slikt tvisteløsningsorgan. Fordelen med slike tvisteløsningsorganer er at behandlingen kan være mindre omfattende, og dermed også rimeligere, sammenliknet med en behandling i rettsvesenet.

Generelt bør det utøves varsomhet med å innføre byråkratiske og kostbare ordninger. Det er også bransjen selv som er nærmest til å håndtere tvister og sikre gode praksiser i egen bransje. Bransjen vil også ha en egeninteresse av at kollektive spilleregler følges. Dette taler for at bransje-foreningene kan spille en rolle i tvistehåndteringen. Samtidig kan de sentrale rollene som de store aktørene spiller i foreningene, utgjøre en utfordring. Det kan muligens hjelpe at de små aktørene også involveres, men det er ikke gitt at det er tilstrekkelig. I slike tilfeller kan tvistehåndtering på bransjenivå komme til kort i forhold til statlig håndtering. Det kan også bidra til å drive opp kostnadene ved privat håndtering sammenliknet med for eksempel en enkel nemnd utnevnt av det offentlige.

10 Sammensatte modeller for avanseregulering

I dette kapittelet vil vi kort definere våre sammensatte avansereguleringsmodeller som ligger til grunn for våre alternative forskrifter. Deretter vil vi rangere dem etter egnethet til å bygge opp under de litteraturpolitiske målsetningene, unngå negative bivirkninger og forebygge forhandlingsmakt og betydelig vertikalt eierskap. I tillegg vil vi kort vurdere utsikten for aksept og legitimitet hos aktørene. Vista Analyse, Oeconomica og Torvund Olav står bak anbefalingene i dette kapittelet, mens TSL Analytics har kommet med innspill. TSL Analytics sine overordnede vurderinger vil bli gitt i Slaatta og Rønning (2024).

10.1 Definisjon av de sammensatte avansereguleringsmodellene

De sammensatte avansereguleringsmodeller vi videre skal presentere bygger videre på de fire forskjellige grunnmodellene for avanseregulering, som vi presenterte i kapittel 8. Disse inkluderer enkel avanseregulering presentert i delkapittel 8.1, produktbasert differensiert avanseregulering i delkapittel 8.2, normbasert differensiert avanseregulering i delkapittel 8.3 og opsjonsbasert avanseregulering i delkapittel 8.4.

Vi ser behovet for at bransjen selv kan forhandle over tid om avansesatsene. I delkapittel 9.1 klargjorde vi at vi anbefaler å delegeres ansvaret til partene om å framforhandle detaljene i avansereguleringen innenfor et relativt bredt spenn fra 20 prosent til 70 prosent. Dette ligger tett opp mot det bredeste rabattspennet som det opereres med i dag. Utgangspunktet for reguleringen ved innføring vil være et spenn fra 35 til 55 prosent.

I tillegg kommer et krav om en tilslutning på minst 25 prosent fra aktører som ikke er majoritets-eid av de vertikalt integrerte konsernene innenfor hvert organisasjonsområde. Dessuten kommer en ventil, der departementets hånd kan fastsette innholdet av reguleringen ved mangel på enighet eller andre spesielle tilfeller. Innenfor rammen av loven kan partene også forhandle om de øvrige kontraktsbetingelsene, som diskutert i delkapittel 9.2, men disse betingelsene bør ikke fungere som smutthull.

Gitt vår anbefaling om å delegeres detaljene i reguleringens innhold til partene, vil de sammensatte avansereguleringsmodellene i praksis ikke avvike radikalt fra hverandre. Partene kan innenfor rammen av bokloven og forskriften for avanseregulering framforhandle detaljer i reguleringen. De sammensatte modellene vil likevel sette ulike rammer for utformingen av reguleringen, og hvor sterkt reguleringen står overfor annet lovverk, samt kunne være obligatorisk uavhengig av foreningsmedlemskap. De setter også ulike premisser for hva departementets hånd kan gjøre i mangel av enighet eller andre særlige tilfeller. Følgelig varierer våre sammensatte modeller i forhold til hvor godt de legger til rette for de ulike grunnmodellene.

Reguleringer med differensiering av avansesatser basert på produktkriterier og normbaserte kriterier kan samlet omtales som differensiert avansereguleringer. Mens produktbasert differensiering skjer på bakgrunn av forretningsmessig hensyn, er intensjonen med normbasert differensiering at å bidra til gode praksiser som kan forstås som en form for fellesgoder for bransjen.

I alle reguleringene ser vi behov for at det settes begrensninger på ventilen markedspakker og distribusjons- og betalingsbetingelser representerer med tanke på å omgå en regulering.

Differensiert avanseregulering og avanseregulering med opsjonskontrakt kan i prinsippet også kombineres. Basert på kombinasjoner av grunnmodellene velger vi ut fire avansereguleringer til evaluering og implementering ved forskrift:

- **Uniform avanseregulering:** Denne modellen legger til grunn at partene kun framforhandler en enkel avanseregulering med kun gulv og tak. Den er imidlertid ikke til hinder for at partene kan enes om mer kompliserte modeller.
- **Avanseregulering med eksplisitt adgang til differensiering:** Denne modellen tilrettelegger for at partene kan differensiere rabattgulvet og rabattaket basert på normkriterier og transaksjonsrelaterte kriterier. Den legger imidlertid en uniform regulering til grunn før annet er framforhandlet. Det pålegger ikke partene å benytte seg av differensiering og hindrer dem ikke i å framforhandle en opsjonskontrakt.
- **Uniform avanseregulering med eksplisitt adgang til opsjonskontrakt:** Denne modellen tilrettelegger for at partene kan innføre opsjonskontrakter med minimumsbetingelser. Den legger imidlertid en uniform regulering til grunn før annet er framforhandlet. Modellen pålegger ikke partene å benytte seg av opsjonskontrakten og hindrer dem ikke i å framforhandle en differensiert avanseregulering basert på normkriterier og transaksjonsrelaterte kriterier.
- **Avanseregulering med eksplisitt adgang til differensiering og opsjonskontrakt:** Denne modellen tilrettelegger både for at partene kan differensiere avansereguleringen basert på normkriterier og transaksjonsrelaterte kriterier, og at de kan innføre opsjonskontrakter med minimumsbetingelser. Den legger imidlertid en uniform regulering til grunn før annet er framforhandlet, og pålegger ikke partene å benytte seg av differensiering eller opsjonskontrakter.

10.2 Rangering av de sammensatte avansereguleringsmodellene

Mandatet som Kultur- og likestillingsdepartementet har gitt for utredningen, innebærer at utreder skal rangere modellene for avanseregulering etter deres egnethet til å oppfylle boklovens formål. Vi vil nå rangere de sammensatte avansereguleringsmodellene spesifisert i delkapittel 10.1, som ligger til grunn for våre skisserte forskriftsalternativer. Som vi har vært inne på i forrige delkapittel, innebærer vår anbefaling om å delegere fastsettelsen av reguleringens innhold til partene at reguleringene i praksis ikke avviker radikalt fra hverandre. De sammensatte modellene setter like fullt forskjellige rammer for utformingen av reguleringen, hvor sterkt reguleringen står i forhold til annet lovverk og hvorvidt den avhenger av medlemskap i bransjeforeningene.

De fire foreslåtte avansereguleringsmodellene skiller med hensyn til to aspekter:

- **Uniform avanseregulering versus avanseregulering med eksplisitt adgang til differensiert avanseregulering basert på normkriterier eller produktbaserte kriterier.**
- **Ingen opsjonskontrakter versus opsjonskontrakter, der forlag og bokhandlere kan gjøre krav på en standardkontrakt.**

Når det gjelder det første aspektet, vil differensiering av satsene komplisere reguleringen. Det kan også oppstå enkelte utfordringer med implementeringen, for eksempel forbundet med inngjerdingsproblematikk knyttet til når normkriterier og produktbaserte kriterier er oppfylt.

Det er imidlertid åpenbart at behovet for differensiering varierer vesentlig over titler, ettersom de underliggende kostnadsstrukturene og etterspørsel kan variere betydelig. Videre vil bransjen selv ha grunnlag for å vurdere hva som er fornuftige kriterier og nivåer på differensieringen. Dette taler for at bransjen bør ha adgang til å komme fram en fornuftig differensiering, dersom den oppnår støtte fra flertallet i begge foreninger. I tillegg kan man kreve en vesentlig andel av partene som ikke er gjenstand for vertikal integrasjon – for eksempel 25 prosent i hver bransjeforening – for å sikre at interessene til aktørene utenfor kjedene ivaretas.

Dersom bransjeforeningene ikke kommer til enighet om avansesatsene, er det ikke vår intensjon at departementets håndlanger skal innføre egne regler for differensiering. Dersom den departementet utpeker finner særskilte grunner for det, kan de likevel gjøre det. For eksempel kan det ha vært en differensiering fram til enigheten opphørte, eller partene var nær enighet om en differensiert løsning. Eller det kan være at departementets håndlanger har innsamlet empirisk informasjon om hvordan satsene viser store avvik i rabatter for ulike grupper av titler eller ser særlige behov for bedre etterlevelse av enkeltnormer. Det bør imidlertid understrekes at terskelen for at departementets håndlanger skjærer igjennom og legger inn en differensiering i avansereguleringen, bør være svært høy.

En produktbasert differensiert avanseregulering vil i større grad kunne ta hensyn til variasjoner i bransjen, mens normbasert differensiert avanseregulering potensielt kan stimulere til ønsket atferd. Vår vurdering er at ivaretagelsen av den litteraturpolitiske måloppnåelsen kan være vesentlige bedre ved differensiering der man tar hensyn til heterogeniteten i bransjen. Samtidig forsterkes ikke eventuelle utfordringer med de små aktørenes svake forhandlingsposisjoner.

I bransjen uttrykker flere behov for en normbasert eller produktbasert differensiering av avansesatsene, mens andre mener at en slik regulering vil være for kompleks og er bekymret for implementeringen. En del tilhengere av avanseregulering frykter at en differensiert avanseregulering vil føre til at avansereguleringen ikke binder. En del av motstanderne av avanseregulering er derimot mindre interessert i å diskutere differensiering av satsene og med det bidra til innføringen av en regulering som de i utgangspunktet er imot. Det er likevel vår oppfatning at aktørene bør ha mulighet til å diskutere differensiering og at det vil være i deres egeninteresse. Når debatten om avanseregulering i bokbransjen har kjølnet og reguleringen ligger fast, tror vi differensiering vil kunne oppnå aksept og legitimitet hos aktørene. Dersom partene heller ønsker enkle kriterier, er det ingenting i veien for at de lar være å benytte seg av adgangen til differensiering. Akkurat hva som ligger i fornuftige kriterier for differensiering, kan også være vanskelig å vurdere av andre enn bransjen selv, spesielt før kriteriene er etablert.

Når det gjelder muligheten for opsjonskontrakter, vil slike kontrakter styrke forhandlingsposisjonen til små aktører uten at forhandlingsrommet mellom aktørene påvirkes. Dette igjen bidra til å bygge opp under de litteraturpolitiske målsetningene og at man kan løse noe på stramheten på avansereguleringen ved at de små er ivaretatt. Vi finner det fornuftig at opsjonskontrakter innføres både for forlag og bokhandlere. Igjen har bransjen et informasjonsfortrinn, hvilket innebærer at kontraktene i utgangspunktet bør ligge innenfor deres forhandlingsdomene. Også her kan man kreve vesentlig tilslutning fra forlag og bokhandlere som ikke er vertikalt integrerte, skjønt det er mindre kritisk enn for avansesatsene. Dersom partene i bokbransjen ikke kommer fram til

fornuftige opsjonskontrakter, kan departementet eventuelt vurdere å innføre det for å styrke de små aktørenes forhandlingsposisjoner.

Opsjonskontrakter for detaljist og grossist har ikke vært like mye diskutert i bokbransjen som andre avanseviremidler, skjønt virkemiddelet har blitt tatt opp før. Standardkontrakter er imidlertid kjent i bokbransjen fra forhandlingene mellom forlagene og forfatterne. Vår oppfatning er at flere i bransjen vil stille seg positive til opsjonskontrakter i forhandlingene mellom bokhandlerne og forlagene, skjønte mange vil være mer opptatt av andre sider av en ny avanseregulering. Vi tror det vil være mulig å vinne aksept og legitimitet hos aktørene ved innføringen av en slik ordning og at adgangen til å innføre den fra bransjens side eller departementets side vil være spiselig blant noen og tas vel imot av andre. Store aktører har isolert sett ikke insentiver til å gi små aktørene større forhandlingsmakt, men kan i en totalvurdering med andre virkemidler inne i bildet likevel vurdere det som hensiktsmessig.

De to komponentene i reguleringen – differensiering av avansesatsene og adgangen til opsjonskontrakter – virker langt på vei uavhengig av hverandre. De kan både komplementere og substituere hverandre. I og med at opsjonskontrakter bidrar til å ivareta de uavhengige aktørens interesser, uten at forhandlingsrommet påvirkes, kan det tilsi noe bredere satser også i en differensiert avanseregulering. En differensiert avanseregulering vil likevel bidra til at man tar hensyn til den underliggende kostnadsstrukturen og markedspotensialet knyttet til ulike titler, i tillegg til at den eventuelt kan premiere litteraturpolitiske tiltak. Samlet sett anbefaler vi derfor både differensiering og adgang til opsjonskontrakter. Etter vårt skjønn er muligheten for å gi opsjonskontrakter et effektivt virkemiddel for å styrke små og mellomstore aktørers forhandlingsposisjon i tråd med intensjon som ligger bak boklovens § 12. Muligheten for å differensiere satsene basert på produktbaserte kriterier gir muligheten til at satsene kan ta hensyn til heterogeniteten og stimulere til etterlevelse av ønskede bransjenormer. Opsjonskontrakten har en klarere sammenheng med hva som vi oppfatter som intensjonen med avansereguleringen – nemlig å styrke de små aktørenes forhandlingsposisjon. Vi rangerer derfor alternativet med eksplisitt adgang til opsjonskontrakt over alternativet med eksplisitt adgang til differensiering.

Vi minner om at forskjellen mellom avansereguleringsmodellene likevel ikke er stor, i og med at vi overlater detaljene i reguleringens innhold til partene. For rangering av avansereguleringsmodellene i prioritert rekkefølge blir dermed som følger:

1. [Avanseregulering med eksplisitt adgang til differensiering og opsjonskontrakt](#)
2. [Uniform avanseregulering med eksplisitt adgang til opsjonskontrakt](#)
3. [Avanseregulering med eksplisitt adgang til differensiering](#)
4. [Uniform avanseregulering](#)

11 Juridisk vurderinger og implementering i forskrift

I dette kapittelet vil vi komme med forslag om hvordan de alternative avansereguleringene for bokbransjen bør implementeres i forskrift, herunder sentrale hensyn i og konkrete forslag til utforming med juridiske vurderinger av modellene opp mot «juridiske rammer». Vurderingene av forskriftene deles av Vista Analyse, Oeconomica og Torvund Olav. TSL Analytics har gitt innspill underveis og kommer med sine overordnende vurderinger i Slaatta og Rønning (2024).

11.1 Sentrale juridiske hensyn i utformingen av forskrift om avanseregulering

I det følgende vil vi ta for oss noen viktige hensyn som bør tas når forskriften for avansereguleringen i bokbransjen utformes, og hva som kreves for at den skal tilfredstille de juridiske rammene lovene setter.

Utformingen av vår forskrift følger samme oppbygging av liknende reguleringer i andre bransjer, som apotekbransjen, dagligvarebransjen og telekommunikasjon. I tillegg har vi lagt vekt på å begrense bruken av paragrafer som vi mener er overflødige eller ikke vil være virksomme i praksis.

11.1.1 Forskriftens formål

Boklovens (2023) § 1 angir følgende formål med loven:

Lovens formål er å legge til rette for bredde, mangfold og kvalitet i litteraturen som utgis i Norge, og å sikre at alle i landet har god tilgang til denne litteraturen.

Loven skal også:

- a. ivareta interessene til forfattere, oversettere, visuelle kunstnere og lesere
- b. legge til rette for et mangfold av aktører
- c. bidra til å fremme ytringsfrihet og kultur- og kunnskapsformidling
- d. bidra til å styrke skriftkulturen for bokmål, nynorsk, de samiske språkene og de nasjonale minoritetsspråkene kvensk, romani og romanes.

Bokloven (2023), § 1

Forskriften må utformes slik at den bidrar til å fremme lovens formål. De viktigste formålene som forskriften må ivareta er de som følger av første ledd, samt andre ledd bokstav b. Et større mangfold vil bidra til å ivareta hensynene i bokstavene a, c og d.

Loven § 12 første ledd sier at det skal være en maksimalsats og en minimumssats for innkjøpsrabatt fra utgiver til forhandler. Det må derfor fastsettes en ytre ramme for avansen. Loven er ikke til hinder for at det nyanseres innenfor denne rammen, slik at det kan være en modell med flere trinn innenfor denne.

11.1.2 Unntak fra avansereguleringen

Visse former for bidrag til bokhandler faller utenfor avansereguleringen. Vi viser til boklovens § 12 tredje ledd:

Første ledd er ikke til hinder for at utgivere og forhandlere kan inngå avtaler om salgsfremmende tiltak, så lenge slike tiltak bidrar til å oppnå lovens formål og er målbare.

Bokloven (2023), § 12 tredje ledd

Bestemmelsen gir utfordringer når det gjelder å avgjøre om tiltakene bidrar til å oppnå lovens formål, og når det gjelder at tiltakene skal være målbare.

Loven inneholder flere bestemmelser om at det *kan* gis forskrifter på tilgrensende områder.

Dette gjelder § 8 tredje ledd om litteraturabonnement:

Departementet kan gi forskrift om rabattsatser og returbetainger for litteraturabonnementene.

Bokloven (2023), § 8 tredje ledd

Dette gjelder § 10 andre ledd om Betalings-, frakt- og leveringsbetingelser:

Departementet kan gi forskrift om hvilke betingelser for betaling, frakt og levering som skal gjelde ved omsetning av bøker når ikke annet er avtalt og ved gjennomføring av pliktene etter §§ 6 og 7.

Bokloven (2023), § 10 andre ledd

Dette gjelder tredje § 12 tredje og fjerde ledd:

Departementet kan gi forskrift om hvilke betingelser for betaling, frakt og levering som skal gjelde ved omsetning av bøker når ikke annet er avtalt og ved gjennomføring av pliktene etter §§ 6 og 7.

Bokloven (2023), § 12 tredje og fjerde ledd

Vi foreslår ingen slike forskrifter, noe vi heller ikke har blitt bedt om.

11.1.3 Bokavtalens rolle i forskriften

Adgangen til å inngå bransjeavtaler mellom partene spiller en sentral rolle i våre foreslåtte reguleringer. Det er ikke uvanlig med bransjeavtaler i bokbransjen. Et generelt problem med bransjeavtaler er at de kan være i strid med konkurranseloven § 10. Bokloven § 13 sier at ved motstrid skal bestemmelsene i den loven gå foran konkurranseloven. Dette bør også gjelde forskrifter fastsatt i medhold av bokloven.

Ved å ta inn i forskriften om avanseregulering at det kan inngås bransjeavtaler som regulerer nærmere angitte forhold innenfor rammen av de maksimums- og minimumssatser som fastsettes i forskriften. Man vil da kunne ha en avanseregulering bestemt i en bransjeadgang, eventuelt med bestemmelser som gjør det enklere å innføre differensierte satser og opsjonskontrakter. Skulle slike modeller vise seg å få uheldige virkninger, vil departementet kunne gripe inn ved å endre forskriften.

11.1.4 Allmenngjøring av avtalen om avansereguleringen

Et utgangspunkt er at parter kan binde seg gjennom avtaler. Som hovedregel blir avtalene bare bindende for de som er part i avtalen. Man kan gi noen fullmakt til å inngå avtaler på sine vegne,

for eksempel ved at man er medlem av en organisasjon som i sine vedtekter eller andre regler som medlemmene har akseptert, kan inngå avtaler som er bindende for medlemmene.

Det finnes noen tilfeller hvor organisasjoner kan inngå avtaler som også er bindende for parter som ikke er medlemmer av disse organisasjonene. For at en slik avtale skal være bindende for andre enn de som er parter i avtalen, må dette ha hjemmel i lov eller i forskrifter fastsatt i medhold av lov.

Et eksempel som bokbransjen bør være godt kjent med, er avtalelisenser innenfor opphavsretten. Slike avtalelisenser kan inngås på områder som er angitt i Åndsverklovens (2018) §§ 46, 47, 50 og 57. Åndsverkloven § 63 tredje ledd inneholder generelle vilkår for slik avtalelisens:

For avtalelisens etter første og andre ledd må avtalen inngås av en organisasjon som er godkjent av Patentstyret på grunnlag av at den på området representerer et betydelig antall opphavere til verk som brukes i Norge, og er egnet til å forvalte rettighetene på området. For bruk på nærmere angitte områder kan departementet i forskrift bestemme at den organisasjonen som godkjennes, må være en felles organisasjon for de berørte rettighetshavere. Godkjenning kan trekkes tilbake dersom organisasjonen ikke lenger oppfyller kravene i dette ledd eller andre særlige grunner tilsier det. Godkjente organisasjoner plikter å melde fra til Patentstyret om forhold som kan ha betydning for godkjenningen, slik som endringer med hensyn til organisasjonens representativitet.

Åndsverkloven (2018), § 63 tredje ledd

Slike avtalelisenser gjør det mulig for organisasjonene å inngå avtaler om bruk av verk innenfor sitt område, som også gjelder opphavere som ikke er organisert, og organisasjonene krever inn vederlag for bruken som så på ulike måter fordeles blant de aktuelle gruppene av opphavere.

Organisasjonen må representere et betydelig antall aktører innenfor det aktuelle området. I åndsverkloven står det "et større antall", men det kan også være for eksempel "et flertall". Et problem om man krever et flertall, er at det i praksis kan utelukke at det er flere organisasjoner og forutsetter en høy organisasjonsgrad, slik at det faktisk finnes én organisasjon som representerer et flertall. Det er mange som skriver, og en stor del av disse er ikke medlem av noen skribentorganisasjon. Det er neppe noen organisasjoner som kan hevde å representere et flertall av alle skrivende mennesker i Norge. For avtaler mellom forlag og bokhandlere vil det derimot være praktisk vanskelig om det er flere konkurrerende organisasjoner med ulike avtaler.

Det må videre være en ordning for at organisasjoner godkjennes, slik at det ikke kan dukke opp flere organisasjoner som hevder å representere de aktuelle aktørene, og som ikke er godkjent. Tidligere var det departementet som godkjente organisasjoner som kunne inngå avtalelisens. Etter innføringen av Lov om kollektiv forvaltning av opphavsrett mv. (2021) ble Patentstyret tilsynsorgan etter den loven, og godkjenningen av organisasjonene ble overført til Patentstyret. For avtaler i bokbransjen vil det være mest hensiktsmessig at det er departementet som godkjenner. Videre må det angis hva slags avtaler som kan inngås, og som er bindende for andre enn de som direkte er parter.

Et annet område hvor avtaler kan gjøres gjeldende for aktører som ikke er parter i avtalen, er allmenngjøring av tariffavtaler etter Allmenngjøringsloven (1993). Etter denne loven skal det oppnevnes en egen tariffnemnd, som kan treffe vedtak om at en tariffavtale helt eller delvis skal omfatte alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen omfatter, i en bransje eller en del av en bransje.

Dersom det velges en modell hvor det innenfor rammen av forskriften kan inngås en bransjeavtale som binder alle aktører i bransjen, må det i forskriften fastsettes at organisasjonene må godkjennes av departementet. Vi foreslår at organisasjoner må ha minst ti prosent tilslutning innenfor sitt organisasjonsområde for å få et sete rundt bordet. Organisasjonene må samlet representere et flertall av aktørene på sitt område, basert på den relaterte omsetningen i siste offentlig tilgjengelige regnskapsår. Denne omsetningen legges også til grunn for stemmevektingen. Selskaper med dobbeltmedlemskap innenfor et organisasjonsområde må avklare sin tilhørighet i stemmeavgivningen.

11.1.5 Forskriftens oppbygging

Forskriften må først spesifisere formål og virkeområde. Med dette bør den lenkes opp til lovens § 12 om innkjøpsrabatt. Reguleringen tar sikte på å forebygge asymmetrisk forhandlingsmakt og vertikalt eierskap, men det trengs ikke å sies eksplisitt, hvilket heller ikke er gjort i loven. Forskriften bør også ivareta formålet i lovens § 1, herunder de litteraturpolitiske målene kvalitet, mangfold, bredde og tilgjengelighet. Deretter bør forskriften spesifisere virkeområdet. Først bør de grenses til bøker i allmenntilgjengelighetsmarkedet for bøker, jamfør lovens § 3. Dernest bør det begrenses til bøker i fast prisperioden, jamfør lovens § 5, og til elektroniske bøker og digitale lydbøker, jamfør lovens § 5 femte ledd.

I utformingen av reguleringer bør lovens ordlyd følges opp. Innretningen må klargjøres, så vel som hvordan maksimum og minimum avansesats skal fylles med innhold. Forskriften må også avklare partenes og myndighetenes rolle i fastsettelsen av satsene, samt hvordan de kan eventuelt endres. Dersom partene tillegges en rolle, bør det avklares hva som skal til for at partene skal anses å ha kommet til enighet.

Det bør spesifiseres hvordan innkjøpsrabatten for førsteeksemplarer utenfor abonnementsordningen forholder seg til reguleringen, også når det er holdt utenfor i henhold til lovens §§ 8 og 12 fjerde ledd.

Avansereguleringen bør videre avklare sin grenseflate mot salgsfremmende tiltak og distribusjons- og betalingsbetingelser. Inngjerdingen mot disse kontraktbetingelsene begrenses ved lovens § 12 tredje ledd i tilfellet salgsfremmende tiltak og lovens § 10 i tilfellet distribusjons- og betalingsbetingelser.

Dersom reguleringen omfatter opsjonskontrakter, konkretiseres denne bestanddelen av reguleringen i en egen paragraf. Til slutt må loven angi tidspunkt for ikrafttredelse.

11.2 Konkrete forslag til forskrifter om avansereguleringer

I dette delkapittelet formulerer vi forskrifter for våre foreliggende modeller for implementeringen av avansereguleringen i bokbransjen. Vi foreslår å navngi forskriften «*Forskrift om regulering av Innkjøpsrabatten i bokbransjen*».

11.2.1 Uniform avanseregulering

§ 1 Formål

Forskriften angir maksimum- og minimumssats for innkjøpsrabatter, som kan avtales mellom et forlag og en forhandler i henhold til lovens § 12.

Reguleringen skal støtte opp under formålene definert av lovens § 1.

§ 2 Virkeområde

Forskriften er begrenset til det saklige og geografiske området definert lovens § 3.

Forskriften gjelder innbundne og ikke-innbundne papirbøker i fastprisperioden i henhold til boklovens § 5.

§ 3 Innretning på reguleringen av innkjøpsrabatten

Maksimalsatsen og minimumssatsen for innkjøpsrabatt settes til henholdsvis 35 og 55 prosent ved iverksettelse av forskriften.

Partene kan ved enighet i bransjeforhandlingene fravike satsene i første ledd.

Satsene kan ikke fravikes mer enn 15 prosentpoeng i forhold satsene første ledd.

§ 4 Krav til enighet

For enighet kreves:

Simpelt flertall i foreningen(e) som representerer bokhandlerne

- a. Simpelt flertall i foreningen(e) som representerer forlagene
- b. Minst 25 prosent tilslutning i foreningen(e) som representerer bokhandlerne blant bokhandlerne som ikke er majoritetseid av konsern som også har majoritetseierskap i forlag i Norge
- c. Minst 25 prosent tilslutning i foreningen(e) som representerer forlagene blant forlag som ikke er majoritetseid av konsern som også har majoritetseierskap i bokhandlere i Norge
- d. Stemmevektene regnes etter omsetning knyttet til de respektive organisasjonsområdene ved siste offentlig tilgjengelige regnskapsår blant medlemmene av foreningene som deltar i forhandlingene.

Foreningen(e) både på bokhandlersiden og forleggersiden må ha minst 50 prosent i tilslutning innenfor sitt organisasjonsområde for at resultatet skal være gjeldende.

Dersom en aktør er medlem av flere foreningen innenfor samme organisasjonsområde, må aktøren avklare hvilken forening som skal representere vedkommende i forhandlingene.

Foreninge(r) med mer enn 10 prosent tilslutning innenfor sitt organisasjonsområde målt i omsetning i siste offentlig tilgjengelige regnskapsår kan søke departementet om godkjenning til å delta i forhandlingene. Organisasjonene godkjennes av departementet

Godkjente organisasjoner som representerer et flertall av de ulike aktørene i bokbransjen, kan inngå bransjeavtaler om forhandlerrabatter innenfor rammen av denne forskriften. Avtalen vil være bindende for alle aktører i bransjen.

§ 5 Mangel på enighet og særlige konkurransemessige hensyn

Dersom partene ikke kommer til enighet eller særlige konkurransemessige hensyn skulle tilsi det, kan departementet, eller den departementet utpeker, fastsette satsene.

§ 6 Førsteeksemplarrabatter

Førsteeksemplarrabatten er unntatt avansereguleringen. Dette gjelder også førsteeksemplarer som ikke inngår i et litteraturabonnement, jamfør lovens §§ 8 og 12 fjerde ledd.

§ 7 Salgsfremmende tiltak

Interne og eksterne salgsfremmende tiltak, som nevnt under lovens § 12 tredje ledd, skal ikke utnyttes for å omgå avansereguleringen. De salgsfremmende tiltakene som inngår i rabattforhandlingene, skal relatere seg til den enkelte tittel.

§ 8 Distribusjons- og betalingsbetingelser

Distribusjons- og betalingsbetingelsene skal ikke utnyttes for å omgå avansereguleringen. Distribusjons- og betalingsbetingelsene som inngår i rabattforhandlingene, skal relatere seg direkte til den enkelte tittel.

Adgangen til å inngå standardbetingelser, som angitt i lovens § 10, er likevel tillatt.

§ 9 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft 1. januar 2025 og gjelder utgivelser etter denne datoen.

11.2.2 Avanseregulering med eksplisitt adgang til differensiering

§ 1 Formål

Paragrafen sammenfaller med § 1 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifisering.

§ 2 Virkeområde

Paragrafen sammenfaller med § 2 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifisering.

§ 3 Innretning på reguleringen av innkjøpsrabatten

Maksimalsatsen og minimumssatsen for innkjøpsrabatt settes til henholdsvis 35 og 55 prosent ved iverksettelse av forskriften.

Partene kan ved enighet i bransjeforhandlingene fravike satsene i første ledd.

Partene kan gjennom bransjeforhandlingene framforhandle differensierte satser for maksimalsats og en minimumssats basert på normkriterier, salgsvolum, bokgrupper, sjangre, forfatterskapenes egenskaper eller andre kriterier innenfor rammene satt av § 4.

Differensieringen skal skje på bakgrunn av målbare og etterprøvbare kriterier.

Satsene kan ikke fravikes mer enn 15 prosentpoeng i forhold satsene første ledd.

Differensieringen skal ikke skje på bakgrunn av eierskap med henvisning til lovens § 11 om forbud mot forskjellsbehandling.

§ 4 Krav til enighet

Paragrafen sammenfaller med § 4 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifisering.

§ 5 Mangel på enighet og særlige konkurransemessige hensyn

Dersom partene ikke kommer til enighet eller særlige konkurransemessige hensyn skulle tilsi det, kan departementet, eller den departementet utpeker, fastsette satsene med eventuell differensiering av dem.

§ 6 Førsteeksemplarrabatter

Paragrafen sammenfaller med § 6 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifisering.

§ 7 Salgsfremmende tiltak

Paragrafen sammenfaller med § 7 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifisering.

§ 8 Distribusjons- og betalingsbetingelser

Paragrafen sammenfaller med § 8 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifisering.

§ 9 Ikrafttredelse

Paragrafen sammenfaller med § 9 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifisering.

11.2.3 Uniform avanseregulering med opsjonskontrakt

§ 1 Formål

Paragrafen sammenfaller med § 1 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifisering.

§ 2 Virkeområde

Paragrafen sammenfaller med § 2 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifisering.

§ 3 Innretning på reguleringen av innkjøpsrabatten

Paragrafen sammenfaller med § 3 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifisering.

§ 4 Krav til enighet

Paragrafen sammenfaller med § 4 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifikasjon.

§ 5 Mangel på enighet og særlige konkurransemessige hensyn

Paragrafen sammenfaller med § 5 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifikasjon.

§ 6 Førsteeksemplarrabatter

Paragrafen sammenfaller med § 6 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifikasjon.

§ 7 Salgsfremmende tiltak

Paragrafen sammenfaller med § 7 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifikasjon.

§ 8 Distribusjons- og betalingsbetingelser

Paragrafen sammenfaller med § 8 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifikasjon.

§ 9 Opsjonskontrakter

Partene kan gjennom bransjeforeningene inngå avtaler om opsjonskontrakter. Dette er kontrakter med minimumsvilkår som forlagene og bokhandlerne kan falle tilbake på.

Ved en eventuell opsjonskontrakt for forlagene kan forlaget påberope seg en maksimumrabatt for eksemplarer solgt utenom førsteeksemplaret. Bokhandlerne står fritt til å regulere sitt inntak av bøker utover det som følger av skaffe- og leveringsplikten på papirbøker, fastsatt av boklovens § 6.

Ved en eventuell opsjonskontrakt for forlagene kan forlaget påberope seg en minimumsrabatt for eksemplarer solgt utenom førsteeksemplaret. Forlagene står fritt til å regulere sitt salg av bøker utover det som følger av skaffe- og leveringsplikten på papirbøker, fastsatt av boklovens § 6.

Avansereguleringen innføres uten opsjonskontrakter inntil annet er framforhandlet mellom partene.

Partene kan gjennom bransjeforhandlingene enes om opsjonskontrakter for forlagene og bokhandlerne.

Dersom partene ikke kommer til enighet eller særlige konkurransemessige hensyn skulle tilsi det, kan departementet fastslå satsene.

§ 10 Ikrafttredelse

Paragrafen sammenfaller med § 9 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifikasjon.

11.2.4 Avanseregulering med eksplisitt adgang til differensiering og opsjonskontrakt

§ 1 Formål

Paragrafen sammenfaller med § 1 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifikasjon.

§ 2 Virkeområde

Paragrafen sammenfaller med § 2 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifikasjon.

§ 3 Innretning på reguleringen av innkjøpsrabatten

Paragrafen sammenfaller med § 3 i forskriftsforslaget for den avanseregulering med eksplisitt adgang til differensiering. Vi henviser til seksjon 11.2.2 for spesifikasjon.

§ 4 Krav til enighet

Paragrafen sammenfaller med § 4 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifikasjon.

§ 5 Mangel på enighet og særlige konkurransemessige hensyn

Paragrafen sammenfaller med § 5 i forskriftsforslaget for den avanseregulering med eksplisitt adgang til differensiering. Vi henviser til seksjon 11.2.2 for spesifikasjon.

§ 6 Førsteeksemplarrabatter

Paragrafen sammenfaller med § 6 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifikasjon.

§ 7 Salgsfremmende tiltak

Paragrafen sammenfaller med § 7 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifikasjon.

§ 8 Distribusjons- og betalingsbetingelser

Paragrafen sammenfaller med § 8 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifikasjon.

§ 9 Opsjonskontrakter

Paragrafen sammenfaller med § 9 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen med opsjonskontrakt. Vi henviser til seksjon 11.2.3 for spesifikasjon.

§ 10 Ikrafttredelse

Paragrafen sammenfaller med § 9 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Vi henviser til seksjon 11.2.1 for spesifikasjon.

11.3 Merknader til forskriftene om avanseregulering

I det følgende kommer spesifikke merknader til forskriftene. For faglige vurderinger og begrunnelser bak bestemmelsene viser vi til kapittel 8.

11.3.1 Uniform avanseregulering

§ 1 Formål

Målet med reguleringen er å forhindre uheldige utslag av asymmetrisk forhandlingsmakt og vertikale eierskapsrelasjoner på måloppnåelsen av de litteraturpolitiske målsetningene. Siden problemstillinger forbundet med forhandlingene ikke framheves eksplisitt av bokloven, påpekes ikke dette eksplisitt i paragrafen.

§ 2 Virkeområde

Forskriften gjelder innbundne og ikke-innbundne bøker i fastprisperioden i henhold til boklovens § 5. Den gjelder ikke for omsetning av skolebøker til grunnskolen og videregående skole eller omsetning av brukte bøker, ettersom lovens § 3 femte ledd spesifiserer dette. Den gjelder heller ikke fagbøker for profesjonsmarkedet, lærebøker for høyere utdanning eller bøker i allmenntilgjengelig utenfor fastprisperioden, jmfør § 12 andre ledd. Forskriften gjelder dessuten ikke for elektroniske bøker eller lydbøker, jmfør lovens § 12 femte ledd. Det er hjemmel for å gi forskrifter om innkjøpsrabatter for elektroniske bøker eller lydbøker i lovens § 12 femte ledd. Departementet har foreløpig ikke gitt slike forskrifter.

§ 3 Innretning på reguleringen av innkjøpsrabatten

Innkjøpsrabatten mellom forleggere og bokhandlere skal ikke være lavere enn forskriftens rabattgulv eller høyere enn forskriftens rabatttak, jmfør lovens § 12 første ledd. Reguleringen av rabatter skal gjelde på tittelnivå og ikke et høyere aggregeringsnivå. Ellers er reguleringen av innkjøpsrabatten fleksibel innenfor de rammene som forskriften og loven setter. Forskriften impliserer et absolutt rabattgulv og et absolutt rabatttak. Modellen innebærer at rabatten aldri kan settes utenfor intervallet 20 til 70 prosent, uavhengig av den nøyaktige innretningen som partene enes om. Intervallet 35 til 55 prosent anses som et normalintervall ved tidspunktet for innføringen av forskriften, gitt tilgjengelig informasjon. Partene kan fastsette operative satser for rabattgulvet og rabattaket innenfor dette spennet.

§ 4 Krav til enighet

Reguleringen tar høyde for at organisasjonsstruktur kan endres fra dagens situasjon, slik at flere av bokhandlersiden, forlagssiden eller begge parter representeres av flere foreninger. I så fall vil omsetningsandelene knyttet til hvert organisasjonsområde fra det siste offentliggjorte regnskapsåret fungere som stemmevekter.

§ 5 Mangel på enighet og særlige konkurransemessige hensyn

Departementet kan bemyndiggjøre andre ansvar for å vurdere hva som er særlige hensyn og stå for fastsettelsen av satsene. Det er ikke spesifisert spesifikt i forskriften at departementet kan delegere som er særlige hensyn til andre, men det er heller ikke nødvendig. Terskelen for at noe vurderes til å være særlige hensyn bør være høy, men det bør samtidig være en reell mulighet

som fungerer som et ris bak speilet. Det er ikke forskriftens intensjon at departementet skal fungere som et slags tvisteløsningsorgan eller at det skal være nødvendig å innføre et kostbart tvisteløsningsorgan.

§ 5 Førsteeksemplarrabatter

Førsteeksemplarrabatten knyttet til litteraturabonnement er unntatt avanseregulering basert på lovens § 8. Førsteeksemplarrabatten unntas forskriften, også når de faller utenfor litteraturabonnementer, jamfør lovens § 12 fjerde ledd.

§ 6 Salgsfremmende tiltak

I lovens § 12 tredje ledd om avansereguleringen åpnes det for at partene selv kan avtale salgsfremmende tiltak som bidrar til å oppnå lovens formål og er målbare. I praksis kan dette gjøre det noe vanskeligere å tette i smutthullene knyttet til avansereguleringen knyttet til bruk av markeds-tiltak, samt forebygge muligheten for overforbruk av slike tiltak. Målbare tiltak må forstås som tiltak som er observerbare. I tillegg legger vi til grunn at de må være etterprøvbare, det vil si med verifiserbare kostnader. I den grad loven åpner for det bør tittelspesifikke salgsfremmende tiltak bekostet av forlaget kunne avtales mellom partene og kommer til fradrag fra maksimumssats. Dersom avansetaket binder eller hadde bundet om de tittelspesifikke salgsfremmende tiltak var innregnet i avansen, må ytelser til markedssamarbeid fra forlagets side gjenspeile gjensidige og målbare tiltak fra bokhandlerne. Tilsvarende bør tittelspesifikke salgsfremmende tiltak bekostet av bokhandleren kunne avtales mellom partene og kommer i tillegg til minimumssats, i den grad loven åpner for det. Dersom avansgulvet binder eller hadde bundet om de tittelspesifikke salgsfremmende tiltak var innregnet i avansen, må ytelser til markedssamarbeid fra bokhandlerens side gjenspeile gjensidige og målbare tiltak fra forlagene. Loven § 8 tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om visse sider ved litteraturabonnementene. Departementet har foreløpig ikke funnet det nødvendig å gi slike forskrifter.

§ 7 Distribusjons- og betalingsbetingelser

Bestemmelsen om distribusjons- og betalingsbetingelser er ikke hinder for inngåelse av standardbetingelser, som angitt i lovens § 10. I praksis kan gjøre det noe vanskeligere å tette i smutthullene knyttet til avansereguleringen knyttet til bruk av distribusjons- og betalingsbetingelser, samt forebygge muligheten for en ineffektiv fordeling av distribusjonsansvar. Det bør kunne legges til grunn at distribusjons- og betalingsbetingelser bekostet av forlaget kan avtales mellom partene og kommer i fradrag fra maksimumssats. Dersom avansetaket binder, skal overføring av økonomisk ansvar forbundet med distribusjon og betaling til forlagene gjenspeiles av gjensidige og målbare tiltak. Det samme gjelder om kostnadsoverføringen ville ført til at avansetaket ble oversteget, dersom det ble innregnet i avansen. Tilsvarende bør det kunne legges til grunn at distribusjons- og betalingsbetingelser bekostet av bokhandleren, kan avtales mellom partene og kommer i tillegg til minimumssats. Dersom avansgulvet binder, skal overføring av økonomisk ansvar forbundet med distribusjon og betaling til bokhandlerne gjenspeiles av gjensidige og målbare tiltak. Det samme gjelder kostnadsoverføringen ville ført til at avansetaket ble oversteget, dersom ble innregnet i avansen.

§ 8 Ikraftttredelse

Tidspunkt fra ikraftttredelse vil avhenge av når departementets vedtak foreligger.

11.3.2 Avanseregulering med eksplisitt adgang til differensiering

§ 1 Formål

Paragrafen sammenfaller med § 1 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 2 Virkeområde

Paragrafen sammenfaller med § 2 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 3 Innretning på reguleringen av innkjøpsrabatten

Innkjøpsrabatten mellom forleggere og bokhandlere skal ikke være lavere enn forskriftens rabattgulv eller høyere enn forskriftens rabatttak, jamfør lovens § 12 første ledd. Reguleringen av rabatter skal gjelde på tittelnivå og ikke et høyere aggregeringsnivå. Ellers er reguleringen av innkjøpsrabatten fleksibel innenfor de rammene som forskriften og loven setter. Forskriften impliserer et absolutt rabattgulv og et absolutt rabatttak. Modellen innebærer at rabatten aldri kan settes utenfor intervallet 20 til 70 prosent, uavhengig av den nøyaktige innretningen som. Intervallet 35 til 55 prosent anses som et normalintervall ved tidspunktet for innføringen av forskriften, gitt tilgjengelig informasjon. Partene kan fastsetteoperative satser for rabattgulvet og rabattaket innenfor dette spennet. Forskriften legger føringer på at differensieringen skal skje på bakgrunn av objektive og målbare kriterier, hvilket forhindrer innføringen av kriterier som ikke vil være mulig å etterprøve i praksis. Differensieringen basert på målbare og etterprøvbare kriterier innebærer at kriteriene er observerbare og verifiserbare. Normkriterier må her forstås som tiltak som bidrar til å oppfylle lovens formål. Her er det både mulig med spesifikke kriterier, som gjerne går på bestemte tiltak, og mer generelle kriterier, som er i tråd med bransjens og myndighetenes intensjoner og gir, der rettspraksisen i større grad må gå seg til. Produktbaserte kriterier kan gå på salgsvolum, bokgruppe, sjanger og egenskaper ved forfatterskapene med mer. Fastsettelse av slike kriterier knyttet til hva som fanger opp behovet variasjoner i innkjøpsrabattene, og hvorvidt disse variasjonene lar seg fange opp operasjonelt av en differensiert regulering på en god måte. Gjennom boklovens § 13. Bokbransjen er i utgangspunktet unntatt Konkurranselovens § 10 om horisontalt markedssamarbeid og mye av den øvrige konkurranselovgivning. I utgangspunktet gir dette partene adgang til å inngå avtaler om differensierte avansereguleringer, så lengene satsene i kontrakten er mellom gulvet og taket til en eventuell avanseregulering nedfelt i forskrift. Forskriftens § 3 kan imidlertid styrke partenes posisjon i en eventuell tvist om reguleringen med konkurransemyndighetene. Nedfelling i forskriftens § 3 kan sette noen rammer for partene i vurdering av hvorvidt en form for differensiering er ønskelig eller ikke. Det sender også et signal om at differensiering er noe bransjen bør vurdere nærmere.

§ 4 Krav til enighet

Paragrafen sammenfaller med § 4 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 5 Mangel på enighet og særlige konkurransemessige hensyn

Departementet kan bemyndiggjøre andre ansvaret for å vurdere hva som er særlige hensyn og stå for fastsettelsen av satsene. Det er ikke spesifisert spesifikt i forskriften at departementet kan delegere som er særlige hensyn til andre, men det er heller ikke nødvendig. Terskelen for at noe

vurderes til å være særlige hensyn bør være høy, men det bør samtidig være en reell mulighet som fungerer som et ris bak speilet. Det er ikke forskriftens intensjon at departementet skal fungere som et slags tvisteløsningsorgan eller at det skal være nødvendig å innføre et kostbart tvisteløsningsorgan. Forskriften gir dessuten departementet, eller den departementet utpeker, adgang til å innføre en differensiert regulering om partene ikke kommer til enighet eller særlig konkurransehensyn skulle tilsi det. Departementet eller den departementet utpeker, vil ikke ha en slik adgang uten at det presiseres i forskriften. Terskelen for at noe vurderes til å være særlige hensyn bør være høy, men det bør samtidig være en reell mulighet som fungerer som et ris bak speilet. Terskelen for at departementet skal kunne differensiere satsene bør være svært høy, jo mindre den baserer seg på tidligere enighet eller nær enighet i forhandlingene mellom partene. Det er ikke intensjonen at departementet skal fungere som et slags tvisteløsningsorgan.

§ 6 Førsteeksemplarrabatter

Paragrafen sammenfaller med § 6 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 7 Salgsfremmende tiltak

Paragrafen sammenfaller med § 7 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 8 Distribusjons- og betalingsbetingelser

Paragrafen sammenfaller med § 8 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 9 Ikrafttredelse

Paragrafen sammenfaller med § 9 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

11.3.3 Uniform avanseregulering med opsjonskontrakt

§ 1 Formål

Paragrafen sammenfaller med § 1 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 2 Virkeområde

Paragrafen sammenfaller med § 2 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 3 Innretning på reguleringen av innkjøpsrabatten

Paragrafen sammenfaller med § 3 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 4 Krav til enighet

Paragrafen sammenfaller med § 4 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 5 Mangel på enighet og særlige konkurransemessige hensyn

Paragrafen sammenfaller med § 5 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 6 Førsteeksemplarrabatter

Paragrafen sammenfaller med § 6 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 7 Opsjonskontrakter

Bokbransjen er i utgangspunktet unntatt Konkurranselovens § 10 om horisontalt markedssamarbeid og deler av den øvrige konkurranselovgevingen gjennom boklovens § 13. Dermed er partene i utgangspunktet ikke forhindrede i å inngå avtaler om opsjonskontrakter, så lenge satsene i kontraktene er mellom gulvet og taket til en eventuell avanseregulering nedfelt i forskrift. Likevel kan forskriftens § 9 bidra til at partene står sterkere enn det skulle oppstå en konflikt med konkurransemyndighetene. Til sammenlikning kan forfatterens opsjonskontrakter anses som mindre problematiske av konkurransemyndighetene, fordi forfatterleddet av natur er langt mer fragmentert enn forlagsleddet og bokhandlerleddet. En egen bestemmelse om opsjonskontrakter setter også klarere rammer for bransjen om hvordan dette kan gjøres. I tillegg gir forskriften departementet adgang til å innføre eller videreføre en differensiert avanseregulering om partene ikke kommer til enighet eller særlig konkurransehensyn skulle tilsi det. Bransjeavtalen åpner ikke for en tilsvarende adgang.

§ 8 Salgsfremmende tiltak

Paragrafen sammenfaller med § 7 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 9 Distribusjons- og betalingsbetingelser

Paragrafen sammenfaller med § 8 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 10 Ikrafttredelse

Paragrafen sammenfaller med § 9 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

11.3.4 Avanseregulering med eksplisitt adgang til differensiering og opsjonskontrakt

§ 1 Formål

Paragrafen sammenfaller med § 1 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 2 Virkeområde

Paragrafen sammenfaller med § 2 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 3 Innretning på reguleringen av innkjøpsrabatten

Paragrafen sammenfaller med § 3 i forskriftsforslaget for avansereguleringen med adgang til differensiering. Det henvises til seksjon 11.3.2 for paragrafens merknad.

§ 4 Krav til enighet

Paragrafen sammenfaller med § 4 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 5 Mangel på enighet og særlige konkurransemessige hensyn

Paragrafen sammenfaller med § 5 i forskriftsforslaget for avansereguleringen med adgang til differensiering. Det henvises til seksjon 11.3.2 for paragrafens merknad.

§ 6 Førsteeksemplarrabatter

Paragrafen sammenfaller med § 6 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 7 Opsjonskontrakter

Paragrafen sammenfaller med § 7 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen med opsjonskontrakt. Det henvises til seksjon 11.3.3 for paragrafens merknad.

§ 8 Salgsfremmende tiltak

Paragrafen sammenfaller med § 7 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 9 Distribusjons- og betalingsbetingelser

Paragrafen sammenfaller med § 8 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

§ 10 Ikrafttredelse

Paragrafen sammenfaller med § 9 i forskriftsforslaget for den uniforme avansereguleringen. Det henvises til seksjon 11.3.1 for paragrafens merknad.

Referanser

Allmenngjøringsloven (1993). Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m. v. (allmenngjøringsloven). (LOV-1993-06-04-58). URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1993-06-04-58>

Almuzara (2021). La distribución del libro. Relación entre el editor y el distribuidor. 06/04/2021. Sist besøkt 20. mai 2024. URL: <https://almuzaralibros.com/blog.php?blog=25&edi=1>

APEL (2024). About us. Sist besøk 20. mai 2024, URL: <https://www.apel.pt/apel/quem-somos/>

Associazione Librai Italiani (2019). Disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura. AC 478 e testi abbinati (AC 1410, AC 1516, AC 1614, AC 1686). Camera dei deputati. Commissione VII Cultura. Osservazioni. Roma, 14 Maggio 2019. URL: https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/001/674/4._Memoria_ALL.pdf

Austlid, H. (2022). Feil i høringsnotat. Den norske Forleggerforening. Oslo 28.09.2022. Mottatt fra Forleggerforeningen.

Berger, S., & Hviid, M. (2019). Who Should Set Book Prices. Centre for Competition Policy, University of East Anglia, Norwich, UK. Working Paper series, University of East Anglia, Centre for Competition Policy (CCP), 7. URL: https://ideas.repec.org/p/uea/ueaccp/2019_07.html

Bhuller, M., Havnes, T., McCauley, J., & Mogstad, M. (2024). How the internet changed the market for print media. American Economic Journal: Applied Economics, 16(2), 318-358. DOI: <https://doi.org/10.1257/app.20210689>

Bokhandlerforeningen (2023). Positive til lovfestet fastpris som inkluderer fagbøker, men kritiske til avanseregulering. Høringsinnspill fra Bokhandlerforeningen. Høring: Lov om omsetning av bøker (bokloven). Innspillsdato: 25.04.2023. Sist besøkt 6. mai 2024. URL: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=32147&h=10004842>

Bokhandlerforeningen (2024). Dette er det viktigste du trenger å vite om bokloven og bokforskriften. Bokhandlerforeningen. Sist besøkt 9. juni 2024. URL: <https://bokhandlerforeningen.no/dette-er-det-viktigste-du-trenger-a-vite-om-bokloven-og-bokforskriften/>

Bokhandlerforeningen, & Den norske Forleggerforeningen (2016). Bokavtalen. Sist besøk 6. mai 2024. URL: <https://forleggerforeningen.no/bokavtalen/>

Bokloven (2013). Lov om omsetning av bøker (bokloven), OPPHEVET. (LOV-2013-06-21-96). URL: <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2013-06-21-96>

Bokloven (2023). Lov om omsetning av bøker (bokloven). (LOV-2023-06-16-64). URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-16-64>

Brekke, K. R., Dalen, D. M., Grandum, L. D., & Rasmussen, I. (2023). Apotekenes rolle i helsetjenesten. Verdiskapning og rammebetingelser. Vista Analyse Rapport 2023/06. URL: va-rapport_2023-06_apotekenes_rolle_i_helsetjenesten.pdf

Brekke, K. R., & Straume, O. R. (2003). Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning Bergen, desember 2003. URL: <https://norcereasearch.brage.unit.no/norcereasearch-xmlui/handle/1956/1387>

- Buchreport (2021). Konditionenscherer mit freiwilliger Selbstkontrolle. Markt | Buchpreisbindung. Buchhandel, Markt, Verband, VerlageDienstag, 18. mai 2021. Sist besøkt 20. mai 2024. URL: <https://www.buchreport.de/news/konditionenscherer-mit-freiwilliger-selbstkontrolle/>
- Bundesministerium der Justiz, & Bundestamt für Justiz (2002). Gesetz über die Preisbindung für Bücher. Ausfertigungsdatum: 02.09.2002. Sist besøkt 20. mai 2024. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/buchprg/BJNR344810002.html>
- Bundesverband (2024a). Höchststrabatte. Preisbindungsglossar. Sist besøkt 18. mai 2024. URL: <https://www.boersenverein.de/politik-recht/buchpreisbindung/preisbindungsglossar/detail/hoechststrabatte/>
- Bundesverband (2024b). Konditionengestaltung der Verlage. ABC des Zwischenbuchhandels. Sist besøkt 18. mai 2024. URL: <https://www.boersenverein.de/beratung-service/abc-des-zwischenbuchhandels/details/konditionengestaltung-der-verlage/>
- Coase, R. (1972). Durability and Monopoly. *Journal of Law and Economics*, 15, 143-149. DOI: <https://doi.org/10.1086/466731>
- Colbjørnsen, T. (2021). Strømmemarkeder og litteraturpolitikk. Et kunnskapsbasert notat. Oslo, 15. oktober 2021. Institutt for arkiv, bibliotek- og informasjonsfag. OsloMet – storbyuniversitetet. URL: https://forleggerforeningen.no/wp-content/uploads/2022/01/Colbjørnsen_Strømmemarkeder-og-litteraturpolitikk.pdf
- Colbjørnsen, T., & Tallerås, K. (2022). En norsk bokbransje i endring og interesseorganisasjonenes politiske påvirkningsarbeid. *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, 25(1), 43-60. DOI: <https://doi.org/10.18261/nkt.25.1.4>
- Dalen, D. M., & Strøm, S. (2004). Pris og avanseregulering for legemidler, Frischsenteret, Rapport 4/2004. URL: https://www.apotek.no/Files/Filer_2014/Apotekbransjen/Rapporter/HEB_II.pdf
- Daljord, Ø. (2014). Commitment, vertical contracts and dynamic pricing of durable goods. Mimeo, University of Chicago. URL: <https://marketing.wharton.upenn.edu/wp-content/uploads/2016/10/11-06-2014-Daljord-%C3%98ystein-Paper-JMP-Main.pdf#page=1&zoom=100,0,0>
- Daljord, Ø. (2022). Durable goods adoption and the consumer discount factor: A case study of the norwegian book market. *Management Science*, 68(9), 6783-6796. DOI: <https://doi.org/10.1287/mnsc.2021.4208>
- Den norske Forleggerforeningen (2023). Høringsinnspill fra Den norske Forleggerforening. Forleggerforeningens innspill til Prop 82L (2022-2023) forslag til ny boklov. Høring: Lov om omsetning av bøker (bokloven). Innspillsdato: 25.04.2023. Sist besøkt 6. mai 2024. URL: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=32153&h=10004842>
- Den norske Forleggerforeningen (2024). Avtaler. Sist besøkt 29. mai 2024. URL: <https://forleggerforeningen.no/avtaler-og-jus/avtaler/>
- Deneckere, R., Marvel, H.P., & Peck, J. (1997). Demand uncertainty and price maintenance: mark-downs as destructive competition. *American Economic Review* 87(4), 619-641. URL: <https://www.jstor.org/stable/2951366>
- Di Liberia Nuovo Avventura (2024). Le librerie, lo sconto e la legge sul libro. *Vita da Librai*. Luglio 20, 2019. Sist besøkt 20. mai 2024. URL: <https://www.librerianuovaavventura.it/2019/07/20/librerie-sconto-legge-sul-libro/>
- Entreprendre Service Public (2023). Vente de livres : prix de vente, droit de retour, label. Vérifié le 23 décembre 2023 - Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre), Ministère chargé de la culture et de la communication. Sist besøkt 20. mai 2024. URL: <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F22713>

- Federación de Gremios de Editores de España (2016). Comercio Interior del Libro en España. URL: https://www.federacioneditores.org/img/documentos/Comercio_Interior_16.pdf
- Fishwick, F. (2008). Bookprices in the UK since the end of the resale price maintenance. The International Journal of the Economics of Business, 15(3), 359–377. DOI: <https://doi.org/10.1080/13571510802465120>
- Foros, Ø., Hjelmeng, E., & Kind, H. J. (2013). Fastpris på bøker, Samfunnsøkonomen nr. 4/2013. URL: <https://samfunnsokonomene.no/app/uploads/2019/04/Artikkelprisen-2014.pdf>
- Foros, Ø, & Kind, H. J. (2024). Boken og havresekken. Samfunnsøkonomen nr. 3/2024. URL: https://www.samfunnsokonomen.no/journal/2024/3/m-153/Boken_og_havresekken
- Forskrift om forbud mot negative servitutter som begrenser etablering av dagligvarevirksomhet (2023). Forskrift om forbud mot negative servitutter som begrenser etablering av dagligvarevirksomhet. (FOR-2023-12-11-2037). URL: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2023-12-11-2037>
- Gilbert, R. J. (2015). E-books: A tale of digital disruption. Journal of Economic Perspectives, 29(3), 165-184. DOI: <https://doi.org/10.1257/jep.29.3.165>
- Godkjenningsloven (2016). Lov om godkjenning av klageorganer for forbrukersaker (godkjenningsloven). (Lov 2016-06-17-29). URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-29>
- Grünfeld, L. A., Reiso, K. H., & Vennerød, Ø. (2023). Boklov og regulering av innkjøpsrabatter. Me-non-publikasjon nr. 65/2023. URL: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2023-65-Boklov-og-regulering-av-innkjopsrabatter.pdf>
- Grünfeld, L. A., Westberg, N. B., Guldvik, M. K., Erraia, J., Gaustad, T., & Gran A.-B. (2020). Kultursektorens økonomi i Norge 2018. Menon-publikasjon nr. 55/2020. URL: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2020-55-Kultursektorens-%C3%B8konomi-2018.pdf>
- H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard) AS (2023). Høringsinnspill fra H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard) AS. Høringsinnspill til boklov. Høringsinnspill til Prop. 82 L (2022-2023). Lov om omsetning av bøker fra Aschehoug. Høring: Lov om omsetning av bøker (bokloven). Innspillsdato: 25.04.2023. URL: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=32149&h=10004842>
- Hansen, B. (2022). Bidrar norsk teleregulering til høye priser på mobiltjenester? Samfunnsøkonomen nr. 1/2022. URL: <https://www.samfunnsokonomen.no/asset/Utgaver/2022/01/Samfunnsokonomen-2022-1.pdf>
- Holmen, R. B., Grünfeld, L. A., Riis, C., Rønning, H., Moen, E. R., Eide, L. S., Myklebust, A., & Midtømme, K. (2017). Avanseregulering i ny boklov – Konsekvenser for aktørene i bokbransjen og virkninger på litteraturpolitiske mål. Menon-publikasjon nr. 48/2017. Konfidensiell.
- Høst, S. (2016). Papiravisene lever, og de satser digitalt, notat nr. 1/2016 Høgskulen i Volda, Møre-forskning. URL: https://bravo.hivolda.no/hivolda-xmlui/bitstream/handle/11250/2372995/Notat_01_2016_H%C3%B8st_HVO.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ibenholt, K. (2017). Virkemidler for næringsutvikling i bokbransjen, Kunnskapsverket, Nasjonalt senter for kulturelle næringer, rapport 08/2017. URL: <https://static1.squarespace.com/static/576280dd6b8f5b9b197512ef/t/5a9504fd652dead4392964d1/1519715593019/Bokbransjen+Rapport+08-2017+Kunnskapsverket.pdf>
- Innst. 461 L (2022-2023). Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om Lov om omsetning av bøker (bokloven). Prop. 82 L (2022-2023). URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2022-2023/inns-202223-461/>

- Josué, P. (2019). Las principales distribuidoras de libros en España. En *Distribución de Libros*. Publicado 29 enero, 2019. *vivelibro*. Sist besøkt 20. mai 2024. URL: <https://www.vivelibro.com/blog/2019/01/29/las-principales-distribuidoras-de-libros-en-espana/>
- Jullien, B., & Rey, P. (2007). Resale Price Maintenance and Collusion. *Rand Journal of Economics* 38(1), 983–1001. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0741-6261.2007.00122.x>
- Konkurranseloven (2023). Lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger. (LOV-2004-03-05-12). URL: <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2004-03-05-12>
- Konkurransetilsynet (2004). Kven lyt setje pris på boka - ei vurdering av den norske bokmarknaden, Konkurransetilsynets skriftserie 2/2004, juli 2004. Tidligere nedlastet fra nettsidene.
- Konkurransetilsynet (2015). Betaling for hylleplass. Virkninger for konkurransen i dagligvaremarkedet i Norge. Konkurransetilsynets skriftserie 2/2005. URL: <https://konkurransetilsynet.no/publications/betaling-for-hylleplass/>
- Kopinor (2023). Kopinors vedtekter. Vedtatt på konstituerende representantskapsmøte 30. april 1980, sist endret 5. juni 2023. Besøkt 8. juni 2024. Tilgjengelig på: <https://www.kopinor.no/artikler/kopinors-vedtekter>
- Kulturdepartementet (2013). Rapport fra Nordgård-utvalget, juli 2003. URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/kunstavdelingen/rapporter_utredninger/rapport_nordgardutvalget.pdf
- Kultur- og likestillingsdepartementet (2023). Forslag til lov om omsetning av bøker (Bokloven). Høringsnotat. Høringsfrist 18. november 2022. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6e7b0483c7124c5683b036fbc18322aa/horingsnotat-ny-lov-om-omsetning-av-boker-bokloven.pdf>
- Larsen, H., Colbjørnsen, T., & Tallerås, K. (2022). En norsk bokbransje i endring og interesseorganisasjonenes politiske påvirkningsarbeid. *Nordisk Kulturpolitisk Tidsskrift*, 25(1), 43-60. DOI: <https://doi.org/10.18261/nkt.25.1.4>
- Lilleengen, M. (2021). Marginundersøkelse og undersøkelse av markedsstøtte, Bing Hodneland advokatselskap, notat, Dato: 26. oktober 2021. Ikke offentlig.
- Lilleengen, M., & Langford, B. (2017). Marginundersøkelse og undersøkelse av markedsstøtte, Bing Hodneland advokatselskap, 19.05.2017, Oslo. Ikke offentlig.
- Lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden (2020). Lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden. (LOV-2020-04-17-29). URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-04-17-29>
- Lov om kollektiv forvaltning av opphavsrett mv. (2021). Lov om kollektiv forvaltning av opphavsrett mv. (LOV-2021-05-28-49). URL: <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2021-05-28-49>
- Løyland, K., Hjelmbrække, S., Håkonsen, L. Lunder, T.E. og Ringstad, V. (2009). Evaluering av bokav-talen, TF rapport nr. 249. URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kkd/kultur/rapporter-og-utredninger/rapport_nr249_evaluering_av_bokavtalen_mai2009.pdf
- Løyland, K., & Ringstad, V. (2012). Fixed or free book prices: is a hybrid system superior?. *International journal of cultural policy*, 18(2), 238-254. DOI: <https://doi.org/10.1080/10286632.2011.573850>
- Marina Eguaras (2013). Reparto de porcentajes en la edición de un libro impreso. por Mariana Eguaras | Ene 24, 2013 | Edición, Libros, Sector editorial | 210 Comentarios. Marina Eguaras Consultoria Editorial.. Sist besøkt 20. mai 2024. URL: <https://marianaeguaras.com/reparto-de-porcentajes-en-la-edicion-de-un-libro-impreso/>

Mathewson, G.F., & Winter, R.A. (1984). An economic theory of vertical restraints. *The Rand Journal of Economics*, 15(1), 27–38. DOI: <https://doi.org/10.2307/3003667>

Meld. St. 19 (2014–2015). Folkehelsemeldingen, Mestring og muligheter, Helse- og omsorgsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-2014-2015/id2402807/>

Midttømme, K., Karttinen, E., Vennerød, Ø., Reiso, K. H., Myklebust, A., Grünfeld, L., Slaatta, T., Rønning, H., & Hjelmeng, E. (2021). Utredning av unntaket fra konkurranselovens § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker. Menon-publikasjon Nr. 104/2021. URL: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2021-104-Unntaket-fra-konkurranseloven-%C2%A7-10-for-samarbeid-ved-omsetning-av-boker.pdf>

Moen, E. R., & Riis, C. (2004). Bransjeavtalen for bokomsetning, *Oeconomica*, 2004. URL: <http://www.oeconomica.no/rapporter/r1.pdf>

Moen, E. R., & Riis, C. (2015). Vurdering av Nkoms markedsanalyse og varsel om vedtak av 16.9.2015. Tilgjengelig ved forespørsel.

Moen, E. R., & Riis, C. (2017). Incentiver til utestengelse. Prosjektet har mottatt midler fra det alminnelige prisreguleringsfondet. Konkurransetilsynet Rapport 5/2017. URL: https://konkurransetilsynet.no/wp-content/uploads/2018/08/5_2017-Incentiver-til-utestengelse-med-forside.pdf

Myhre, E. (2021). Utviklingstrekk i bokmarkedet. ERM Consulting AS. 20. desember 2021. URL: <https://forleggerforeningen.no/wp-content/uploads/2022/01/20211220-Utviklingstrekk-i-bokmarkedet-1.pdf>

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (2015). Nkom varsler fortsatt regulering i mobilmarkedet, publisert 17.09.2015, revidert 08.11.2015. Tidligere nedlastet fra nettsidene.

Neves, S., Beja, R., dos Santos, J. A., dos Santos, J. A. (2014). Comércio livreiro em Portugal. Estado da arte na segunda década do século XXI. *Apel, Ciesoiul*. Setembro de 2014. URL: <https://ria.ua.pt/handle/10773/14229>

Norges vassdrags- og energidirektorat (2024). Økonomisk regulering av nettselskap. Reguleringsmyndigheten for energi. Publisert 07.10.2015, sist oppdatert 18.01.2024. Sist besøkt 20. mai 2024. URL: <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/regulering/nettvirksomhet/oekonomisk-regulering-av-nettselskap/>

NOU (2010:14). Lett å komme til orde, vanskelig å bli hørt – en moderne mediestøtte. Norges offentlige utredninger. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Kulturdepartementet den 19. oktober 2009. Avgitt 16. desember 2010. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f70a8a6489734042adacb836601142db/no/pdfs/nou201020100014000dddpdfs.pdf>

NOU (2013:6). God handelsskikk i dagligvarekjeden. Norges offentlige utredninger. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Landbruks- og matdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 26. oktober 2012. Avgitt til 30. april 2013. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-04-17-29?q=Lov%20om%20god%20handelsskikk%20i>

Oslo Economics, & Oeconomica (2017). Etableringshindringer i dagligvaresektoren, Oslo Economics-rapport nr. 2017/46, 29. september 2017. URL: https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2017/10/Etableringshindringer-i-dagligvaresektoren_ref2.pdf

Oslo Economics, Simonsen Advokatfirma, & Oeconomica (2011). Utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler, Oslo Economics-rapport 2011-16. URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/kulturvern/avdelingen/rapporter_utredninger/utredning_om_litteratur-og_spraakpolitiske_virkemidler_2012.pdf

- Paulsen, H. (2014). Konkurransen blant bokhandlene under fastprissystemet: En undersøkelse av konkurransefaktorer og hvordan konsumentene blir påvirket av disse. Masteroppgave innenfor økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole, våren 2014. URL: <https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/223299/masterthesis156.PDF?sequence=1&isAllowed=y>
- Poort, J., & van Eijk, N. (2017). Digital fixation: The law and economics of a fixed e-book price. *International journal of cultural policy*, 23(4), 464-481. DOI: <https://doi.org/10.1080/10286632.2015.1061516>
- Prop. 144 L (2012–2013). Lov om omsetning av bøker (bokloven). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-144-l-20122013/id725129/?ch=1>
- Prop. 82 L (2022–2023). Lov om omsetning av bøker (bokloven). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak).. Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-82-l-20222023/id2968954/>
- Pumbo (2024). Support. Boekhandelskorting, de complete handleiding. 24 Mar 2023. Bewerkt: 12 Jun 2024. Sist besøkt 20. mai 2024. URL: <https://www.pumbo.nl/support/boek-uitgeven/boekhandelskorting-de-complete-handleiding>
- Riis, C., & Moen, E. R. (2022), *Moderne mikroøkonomi*, 5. utg. Tilgjengelig for kjøp på: <https://www.gyldendal.no/faglitteratur/oekonomi-og-administrasjon/samfunnsøkonomi/moderne-mikroekonomi/p-10032399-no/>
- Rolfsen, M. (2014). Favorisering basert på eierskap i den norske bokbransjen: Hvilke incitamenter har de vertikalt integrerte aktørene? Masteroppgave innenfor økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole, våren 2014. URL: <https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/223591/masterthesis161.PDF?sequence=1&isAllowed=y>
- Ryssevik, J. (2022). Trender i norsk og internasjonal musikkbransje. En kunnskapsoppsummering. Ideas2evidence rapport 19/2022. URL: <https://musicnorway.no/uploads/documents/Trendrapporten-2023.pdf>
- Rønning, H., & Slaatta, T. (2019). *Litteraturpolitikens verktøykasse*. Oslo. Pax. Tilgjengelig for kjøp på: <https://www.pax.no/litteraturpolitikens-verktoeykasse-den-norske-modellen.6228544-331611.html>
- Rønning, H., & Slaatta, T. (2021a). Konkurransen og litteraturpolitisk regulering i Europa: Er-faringer med europeiske fast- og friprissystemer for omsetning av bøker i utvalgte land. TSL Analytics Rapport 3/2021. URL: <https://www.slaatta.org/wp-content/uploads/2022/04/TSLAnalyticsRapport03-21Konkurransen-og-litteraturpolitisk-regulering.pdf>
- Rønning, H., & Slaatta, T. (2021b). Fastprisregulering i Europa. TSL Analytics Rapport 4/2021. URL: <https://www.slaatta.org/wp-content/uploads/2022/04/TSLanalyticsRapport04-2021Fastprisregulering-i-Europa.pdf>
- Rønning, H., & Slaatta, T. (2024). Book Laws in European Countries: A comparative analysis. *Logos*, 34(4), 7-30. URL: https://brill.com/view/journals/logo/34/4/article-p7_2.xml
- Rønning, H., Slaatta, T., Torvund, O., Larsen, H., & Colbjørnsen, T. (2011). Til bokas pris, 15. februar 2012. URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/hoeringsdok/2012/201201052/til_bokas_pris_utredning_av_litteraturpolitiske_virkemidler_i_europa.pdf
- Selseng, S. H., & Træen, M. N. (2013). Avanseregulering i den norske bokmarknaden. Teoretiske og praktiske effekter. Masteroppgave innenfor økonomi og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og SNF, SNF arbeidsnotat 40/13. URL: https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/166680/A40_13.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Shaver, D., & Shaver, M. A. (2020). Books and digital technology: A new industry model. In *The Changing World of Publishing* (pp. 71-86). Routledge. URL: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003059110-1/books-digital-technology-new-industry-model-dan-shaver-mary-alice-shaver>
- Skola, T. (2012). Bokmarkedet – Vertikale integrerte kjeder, masteroppgave ved Økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo, 27.4.2012. URL: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/17082/Skola-Master.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Slaatta, T., & Rønning, H. (2022). Om rabatter i forbindelse med europeiske boklover. TSL Analytics Notat 2/2022. URL: <https://www.slaatta.org/wp-content/uploads/2022/04/TSLnotat02-2022KultdeptMars2022-7.pdf>
- Slaatta, T., & Rønning, H. (2024). Redegjørelse vedrørende utredning om avanseregulering ved Vista Analyse. Notat under arbeidelse. Kommer på: <https://www.slaatta.org/prosjekter/>
- Statens legemiddelverk (2016). Evaluering av apotekavanse og trinnpris, 1. desember 2016. URL: <https://www.dmp.no/contentassets/1258bc813b784fd3b952c74964e33754/evaluering-apotekavanse-og-trinnpris-20161201.pdf>
- Statens legemiddelverk (2020). Evaluering av apotekavanse 2020. 14.12.2020. URL: <https://www.dmp.no/contentassets/1258bc813b784fd3b952c74964e33754/slv-evaluering-av-apotek-avanse-2020-publisert.pdf>
- Strand, S. (2017). Priser og avgifter, Her kan du lese om hvordan prisene på våre produkter fastsettes. Sist besøkt 20. mai 2024. URL: <https://www.vinmonopolet.no/content/om-oss/priser-og-avgifter>
- Syndicat de la librairie française (2022). Le guide du libraire. Mis à jour le 11 avril 2022. Sist besøkt 20. mai 2024. URL: <https://guide.syndicat-librairie.fr/commercial/la-remise-libraire>
- Syndicat national de l'édition (2017). FAQ Circuit du livre. Mis à jour le: 2 novembre 2017. Sist besøk 18. mai 2024. URL: <https://www.sne.fr/vendre-un-livre/faq/>
- Sørgard, L. (2018). Bør bokbransjens unntak fra konkurransereglene videreføres? Samfunnsøkonomen 5/2018. URL: <https://samfunnsokonomene.no/app/uploads/2020/05/Samfunns%C3%B8konomen-nr-5-2018.pdf>
- Telser, L. G. (1960). Why should manufacturers want fair trade?. *The journal of law and economics*, 3, 86-105. DOI: <https://doi.org/10.1086/466564>
- Thompson, J. B. (2013). *Merchants of culture: the publishing business in the twenty-first century*. John Wiley & Sons. URL: https://www.nlobooks.ru/upload/iblock/180/dslzmdjaqabgn2pajo85tbs0oy1mpf2t/Thompson_1_38.pdf
- Torp, Ø., Gran, A.-B., Tøien, I. E., & Theie, M. G. (2017). Musikkbransjen i Norge 2011 – 2015. Økonomisk analyse av fem delbransjer og elleve undergrupper, 2017 Centre for Creative Industries BI og Menon Economics, Rapport nr. 2 2017 ved Centre for Creative Industries BI. URL: <https://www.arrangor.no/media/2249384/rapporten-musikkbransjen-i-norge-2011-2015.pdf>
- Towse, R. (2019). *A textbook of cultural economics*. Cambridge University Press. URL: <https://www.cambridge.org/highereducation/books/a-textbook-of-cultural-economics/390A6AF7FE2FA85C575B58A5440062D0#overview>
- Verlo, K. R., Fladen, B. A., Meling, A., & Sira, U. (2020). Oppsummering av høring og anbefaling til endringer i nettleiestrukturen. Reguleringsmyndigheten for energi – RME. RME-rapport nr. 6/2020. URL: https://publikasjoner.nve.no/rme_rapport/2020/rme_rapport2020_06.pdf

Von der Fehr, N.-H. (2013). Regulering av bokhandlernes avanse – noen momenter, 15. mars 2013. Tidligere mottatt fra Forleggerforeningen.

Wischenbart, R. (2016). The Business of Books 2016: Between the first and the second phase of transformation, An overview of market trends in North America, Europe, Asia and Latin America, and a look beyond books, White Paper, Summer 2016. URL: https://fill-livrelecture.org/wp-content/uploads/2016/07/white_paper_business_of_books_june_2016.pdf

Åndsverkloven (2018). Lov om opphavsrett til åndsverk mv. (åndsverkloven). (LOV-2018-06-15-40). URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-40>

A. Oversikt over vertikalt integrerte aktører

I Tabell A.1 under gir vi en oversikt over utvalgte aktører blant de vertikalt integrerte aktørene i bokbransjen. Oversikten gir et oppdatert bilde av eierskapet i bransjen basert på eierskapsregisteret i Brønnøysund og selskapenes annonseringer. Selskapene er oppgitt med eierandelen til hvert av de seks konsernene. Noen selskaper er kun deleid av konsernene, enten direkte eller indirekte, for eksempel via datterselskaper og imprint. Vi har også angitt år for eventuell avvikling.

Tabell A.1 Oversikt over utvalgte foretak innenfor seks store forlagskonsernene i bokbransjen per 2024 med angivelse av ultimate eierandeler

Konsern	Forlag	Bokhandler	Andre i bokbransjen
Aschehoug	Aschehoug Forlag (100 %), Bestselgerforlaget (avviklet i 2019), Forlaget Oktober (91 %), Spektrum Forlag (100 %, avviklet i 2019), Tigerforlaget (100 %) og Universitetsforlaget (100 %)	Norli (51%, tidligere Norli-Libris) og Gravdal (100 %) og Tronsmo bokhandel (7,2 prosent)	Bladcentralen (20 %), Bokbasen (21,5 %). Bokkilden (48,2 %, samt 4,9 % ved William Nygaard), De Norske bokklubbene (48,5%), Fabel Lyd (50 %, tidligere Lydbokforlaget), Nettbok (48,5%), og Norli Distribusjon (100 %)
Cappelen Damm	Arneberg forlag (100 %), Bazar Forlag (100 %), Cappelen Damm Forlag (100 %), Ex Libris Forlag (100 %), Flamme Forlag (100 %), Font forlag (100 %), Fontini Forlag (100 %) Larsforlaget (66 %) og N. M. Damm & Søn (100 %)	Tanum (avviklet i 2021)	Bladcentralen (20 %, samt 20 % ved Story House Egmont), Bokbasen (26,3 %), Fabel (50 %), Sentraldistribusjonen (100 %), Story House Egmont (100 % av Egmont, utgiver av blader) og Storytel Norge (50 %)
Gyldendal	Bestselgerforlaget (solgt ut i 2018), Fabel Lyd (50 %), Forente Forlag (50 %, inkludert Dreyers Forlag, Forlaget Press, Pax Forlag og Spartacus Forlag), Gyldendal Norsk Forlag (100 %), Kolon Forlag (100 %), Kunnskapsforlaget (nedlagt i 2020) og Megafon Forlag (60 %) og Tiden Norsk Forlag (100 %)	Ark (100 %)	Bladcentralen (20 %). Bokbasen (31,6 %), Bokkilden (49,4 %), De Norske bokklubbene (48,5 %), Fabel Lyd (50 %, tidligere Lydbokforlaget), Forlagsentralen (100 %) og Nettbok (48,5%)
Forlagshuset Vigmostad og Bjørke	Bladkompaniet (100 %), Cantando Musikkforlag (100 %), Ena forlag (avviklet i 2022), Eide forlag (100 %), Fagbokforlaget (100 %, inkludert Pedlex Forlag og Caspar Forlag), John Grieg Forlag og Vigmostad & Bjørke (100 %)	Akademika (100 %), Ebok.no (100 %), Høgen bok (100 %) og VB import (100 %)	Bladcentralen (20 %) Bokbasen (11,9 %)
J.P. Politikken	Kagge Forlag (70 %) og J.M. Stenersen Forlag (100 %)		
Bonnier Books	Armada Forlag (avviklet i 2020), Bastion Forlag (100 %), Bonnier Norsk Forlag (95 %, tidligere Strawberry Publishing), Canoa Forlag (100 %, fusjonert inn i Strawberry Publishing fra 2020), Capitana Forlag (100 %, fusjonert inn i Strawberry Publishing fra 2019), Pilar Forlag (avviklet 2020), Pioner forlag (100 %, tidligere Juritzen Forlag), Pitch Forlag (100 %) og Zeppe-lin Forlag (49 %)	Adlibris (100 % av Bonnier AB)	Bladcentralen (20 %) og BookBeat (100 % av Booniers Books AB, svenskregistrert)

Kilde: Eierskapsregisteret i Brønnøysund, Proff Forvalt og Vista Analyse

B. Intervjuguide

I dette appendikset redegjør vi for intervjuguiden benyttet under intervjuene. Gjennomføringen av intervjuene er nærmere redegjort for i seksjon 2.1.3, mens informasjonstilfanget er presentert i delkapittel 6.2.

B.1 Innledning til intervjuguiden

Vi takker for at dere tar dere tid til å stille til intervju. Som kjent gir boklovens § 12 instruks om at forskriften skal fastsette maks- og minimumssatser. Vårt oppdrag er å fastslå hvordan forskriften bør implementeres, samt eventuelt komme med supplerende forslag til reguleringen. Oppdraget blir ledet av Vista Analyse og gjennomføres i samarbeid med TSL Analytics, Oeconomica og Torvund Olav på vegne av Kultur- og likestillingsdepartementet. Vår utredningsgruppe vil følge opp intervjuene med en høringsrunde.

I intervjuet ønsker vi innspill på selve utformingen av reguleringen og hvilke hensyn en avanseregulering bør ta høyde for. Premisset for vårt oppdrag, og dermed intervjuet, er at det innføres avansetak og avansesgulv. I intervjuet ønsker vi derfor ikke en diskusjon om hvorvidt man skal ha en avanseregulering eller ikke, forskjeller i aktørenes empiriske verdensbilde eller en repetisjon av argumenter fra høringsinnspillene. Det er derimot viktig at intervjuene framskaffer innspill om hvordan avansereguleringen bør implementeres, og hvordan eventuelle utfordringer bør håndteres. Utgangspunktet for oppdraget er implementeringen av selve avansereguleringen i forskrift, men det ligger også innenfor mandatet og under intervjuet å diskutere tilstøtende problemstillinger innenfor lovens rammer og som eventuelt vil kreve tilpasninger i loven.

B.2 Intervjuspørsmål

I det følgende presenteres våre intervjuspørsmål. Vi søker først og fremst svar på alle spørsmål i den grad intervjuobjektene har det, men tilstøtende forhold og andre temaer med relevans for utredningen kan tas opp om tiden tillater det.

B.2.1 Selve avansereguleringen

Vi begynner med å ta for oss selve avansereguleringen.

1. Hva mener dere at satsene for avansetak og avansesgulv bør være, og hvorfor?
2. Hvordan bør satsen fastsettes, oppdateres, og hvem bør gjøre det (reguleringsmyndighet eller partene)?
3. Fastprisen gjelder for utgivere og forhandlere i tolv måneder for hvert format fra første gang formatet av boka utgis. På hvilket grunnlag bestemmes fastprisen ut fra kalkylen på de ulike bøkene, og hvordan vil den samspille med fastsettelsen av avansesatsen og en avanseregulering?
4. Grunnlaget for avansesatsene avhenger som kjent av salgspotensialet, og hvordan fastprisen fastsettes, for ulike titler. Bør satsene gjelde for hver enkelt tittel eller flere titler samlet, eller være forskjellige for ulike bokgrupper eller kvantum, og hvorfor?

5. I praksis deles innkjøpsrabatten av og til inn i ulike komponenter, slik som grunnrabatt, kjederabatt, sortimentsrabatt, ordrelinjrabatt og nettbokhandelrabatt. Bør forskriften skille mellom ulike rabattkomponenter, og i så fall hvordan?

B.2.2 Skjulte rabatter og litteraturpolitiske hensikter

I tillegg til rabattene inneholder ofte kontrakten mellom forlegger og bokhandel andre typer tiltak med tilhørende betingelser. Disse inkluderer:

- **Interne markedstiltak** (plassering i bokhandleren, anbefalinger til ansatte, plakater i butikk, boksignering, egen nettside, sosiale medier, nyhetsbrev, ansatteksemplar, kampanje-eksemplar og kjedesamling)
- **Eksterne markedstiltak** (litteraturkvelder, ekstern plakater, TV-reklame, radio-reklame, avisreklame, kataloger, postreklame og nettannonse)
- **Distribusjonsbetingelser** (voluminntak, lagerinntak og returrett)

Avansefordelingen mellom forlag og bokhandler avhenger ikke bare av innkjøpsrabatten, men også de nevnte betingelsene. Dette har gitt opphav til begrepet «skjulte rabatter». Proposisjon og Innstilling til Stortinget vektlegger imidlertid forhandlingsfrihet og at salgsfremmende tiltak bør kobles til lovens formål.

6. Hvordan bør kontraktsvilkår knyttet til slike tiltak (interne og eksterne markedstiltak og distribusjon) eventuelt håndteres av reguleringen?
7. Hvilken betydning har slike tiltak for de litteraturpolitiske målsetningene om produksjon (kvalitet, bredde og mangfold) og distribusjon (tilgjengelighet over plattformer, pris, geografi og ulike salgskanaler)?

B.2.3 Substitusjon mot andre titler, produkter, formater og distribusjonskanaler

En avanseregulering kan ikke bare endre den økonomiske fordelingen mellom bokhandler og forlegger. Den kan også påvirke inntaket av titler og grenseflatene mot andre formater enn fastprisbøker og andre distribusjonskanaler enn bokhandleren.

1. En bekymring er at innskrenkningen av forhandlingsrommet for innkjøpsrabatter i enkelte tilfeller kan redusere inntaket av enkelte titler. Hvor reell er den utfordringen, og hvordan kan den eventuelt håndteres eller forebygges?
2. Fastprisbøker konkurrerer mot bøker i andre formater, herunder friprisbøker, lydbøker, elektroniske bøker, selvpublikasjoner og podkaster. Bør avansereguleringen ta hensyn til eventuell inngjerdingsproblematikk mot disse grenseflatene, og i så fall hvordan?
3. Hvordan spiller andre distribusjonskanaler enn den fysiske bokhandelen inn på fastsettingen av avansen og hvordan avansereguleringen virker, herunder direkte salg fra forlag, nettbokhandlere, kiosk, dagligvarehandel, biblioteker og bokklubber?

B.2.4 Regulatorisk oppfølging

Innføringen av avanseregulering åpner spørsmål om mulig behov for regulatorisk oppfølging, herunder innrapportering og håndteringen av tvister.

1. En mulighet er å rapportere avansebetingelser til en reguleringsmyndighet. Det kan gi bedre grunnlag for håndheving, men vil også medføre innrapporterings- og tilsynskostnader. Er det hensiktsmessig med en slik innrapportering, og hvem tenker du i så fall bør stå for oppfølgingen (eksempelvis departementet, et tilsyn, et nytt organ eller bransje-foreningene)?
2. I utgangspunktet vil tvister måtte håndteres ved ordinære sivile søksmål med mindre noe annet er presisert i lov eller forskrift. Bør det være et eget rådgivende organ eller tvisteløsningsorgan som håndterer tvistesaker, eller bør det overlates til det ordinære sivile rettsvesenet?

C. Utdyping av erfaringskartlegginger

I dette appendikset utdyper vi våre erfaringskartlegginger fra andre land og næringer med relevans for avanseregulering i den norske bokbransjen. Hovedfunnene fra disse kartleggingene blir presentert i kapittel 5.

C.1 Utdyping av erfaringskartleggingen av andre land

I dette delappendikset vil vi foreta erfaringskartlegginger av avansereguleringer for bokbransjen i andre land. Delappendikset utdyper vurderingsgrunnlaget som ligger til grunn for lærdommene fra kartleggingen, som presenteres i delkapittel 5.1.

I oppdraget fra departementet ble man bedt om å se hen til erfaringer fra bokbransjen i andre land med hensyn til den litteraturpolitiske måloppnåelsen.

På vegne av Kultur- og likestillingsdepartementet foretok Rønning og Slaatta (2021a) en komparativ analyse av europeisk bokbransje og litteraturpolitikk i forbindelse med «*utredning av unntaket fra konkurranseloven § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker*». Her ble særlig de skandinaviske landene og boklovene i Tyskland og Frankrike gjennomgått, med tanke på fastprisregulering spesielt, og på sammenhengen mellom fastprisregulering og andre litteraturpolitiske virkemidler. Rønning og Slaatta foretok en mer fokusert diskusjon av fastprisregulering i en rapport på oppdrag for Forleggerforeningen, samme år (Rønning og Slaatta 2021b). I et nyere arbeid fra 2022, utarbeidet på oppdrag fra Kultur- og likestillingsdepartementets i forbindelse med forarbeidet til den norske bokloven, har Slaatta og Rønning (2022) fokusert spesielt på forholdet mellom lov og forskrift i forbindelse med innkjøpsrabatter og avanseregulering i europeiske boklover.

Dette delappendikset bygger videre på de nevnte studier, men fokuserer mer eksplisitt på hvordan regulering av innkjøpsrabatt for bøker fra utgiver til forhandler er behandlet. Igjen framstår Frankrike og Tyskland som særlig relevante land å se hen til, både fordi de to landenes boklover har vært modeller for andre lands lovarbeid, og fordi de representerer to ulike modeller for hvordan rabatter og avanseregulering kan behandles i lov og forskrift.

Boklover finnes i elleve europeiske land, inkludert Norge (se Rønning og Slaatta 2024 for en oversikt). Ingen av de ti øvrige landene med boklov har så presise bestemmelser om maksimum- eller minimumssatser som den norske bokloven, i og med § 12. Om de overhodet har bestemmelser som angår innkjøpsrabatter eller avansefordeling mellom bokhandlere og forlag, har de formuleringer som er av mer prinsipiell karakter.

I to europeiske land er innkjøpsrabattene i bokbransjen regulert i lovverket. Den første er den tyske loven, der bestemmelsene om innkjøpsrabatter ene og alene gitt i boklovens § 6. Den andre er den franske loven, der også innkjøpsrabatter er beskrevet i lov. I tillegg finnes det bestemmelser i forskrift som videre er understøttet av en detaljert, men også generell, avtale mellom hovedpartene, det vil si den franske bokhandlerforeningen og forleggerforeningen. Forstått som regulering gjør den tyske måten å gjøre det på, innkjøpsrabatter til et kombinert juridisk og

økonomisk virkemiddel. Den franske er på sin side pedagogisk og normativ. Dette utgjør en forskjell, fordi den tyske lovens bestemmelser blir prøvet i rettsvesenet, mens den franske hviler på avtaler som er framforhandlet av bransjens hovedparter. Her vil eventuelle tvister bli løst av bransjen selv. For nærmere beskrivelse av ulike litteraturpolitiske virkemidler referer vi til «*Litteraturpolitikens verktøykasse*» av Rønning og Slaatta (2019).

Den norske boklovens § 12 binder forskriften til en økonomisk form for avanseregulering gjennom pålegget om at det skal angis maksimum- og minimumssatser. Dette utelukker ikke at den norske forskriften også kan gi utfyllende bestemmelser, og være mer pedagogisk eller normativ, og at den også kan trekke inn partene i bransjen, som den franske forskriften gjør.

C.1.1 Tyskland

I Tyskland er forholdet mellom forlag og bokhandlere regulert i den tyske boklovens § 6 om distribusjon (Bundesministerium der Justiz og Bundestamt für Justiz 2002).²⁴ Den tyske bokbransjen er organisert i Der Börsenverein des Deutschen Buchhandels. Foreningen behandler paragrafen spesielt i sin ordforklaring over de ulike aspektene ved bokloven under avsnittene om maksimal rabatt (Bundesverband 2024a) og i «*ABC for mellomledet i bokbransjen*» under avsnittet om forlagenes vilkår (Bundesverband 2024b).

I utgangspunktet står utgivere fritt å bestemme størrelsen på innkjøpsrabatten til bokhandlerne. Det står likevel klart i paragrafens første setning at det man først og fremst skal ta hensyn til i forhandlinger om særlige rabatter, er de små bokhandlene og vektlegging av kvalitetsmessige kriterier ved bokhandlernes tjenester. Implisitt betyr dette er at man ikke skal gjøre avtaler bare basert på omsetning og dermed gi de store kjedene fordeler, fordi de kjøper store kvanta. Om rabatter gis, bør det ifølge Börsenverein bare gjøres om det er snakk om helt spesielle, nyskapende og særlig kostbare salgskampanjer.

Forlagene blir generelt rådet til å være tilbakeholdende med unntak fra bestemmelsen om likt rabattak for alle forhandlere, og den høyeste rabatten som gis, bør ikke overstige 50 prosent (Bundesverband 2024a). Det er generelt heller ikke tilrådelig å gi høyere rabatter til noen forhandlere framfor andre, i henhold til paragrafens andre setning. Börsenverein peker i sine veiledninger også på avsnittet om prisavtaler i kartellovgivningen, der det er forbud mot betingelsesavtaler. Alle som er organisert i Börsenverein, er med andre ord frarådet fra å inngå bindende avtaler om minimums- eller maksimumsrabatter som skiller mellom ulike forhandlere (Bundesverband 2024b).

Artikkel 2 i lovens § 6 sier at man heller ikke kan gi bedre betingelser til «*bransjefremmede*» aktører, noe som særlig tilsier at supermarkedkjeder og andre som vil selge bøker, i tillegg til alt

²⁴ Den tyske bokloven (Bundesministerium der Justiz og Bundestamt für Justiz 2002) sier (fri oversettelse):

- (1) Forlag må ta hensyn til bidraget små bokhandler gir til omfattende tilgang på bøker og deres bokhandlertjenester når de fastsetter salgspriser og andre salgsvilkår overfor forhandlere. De kan ikke basere rabatter kun på omsetningen oppnådd med en forhandler.
- (2) Forlag får ikke levere til ikke-bransjerelaterte forhandlere til lavere priser eller bedre betingelser enn det som tilbys bokhandelen.
- (3) Forlag får ikke sette høyere priser eller dårligere betingelser for distributører enn for sluttforhandlere som de leverer direkte til.

Syndicat national de l'édition (2017)

annet, ikke kan få bedre betingelser enn bokhandlere. Dette er selvfølgelig spesielt relevant i forhold til Amazons rolle i Tyskland. Ifølge informasjon vi har innhentet, har praksis for rabatter i Tyskland endret seg noe de senere årene, i og med at veksten i kjededannelser og nettsalgsbutikker har endret styrkeforholdene i forhandlerleddet. De store bokhandelkjedene og Amazon antas gjennom sine massekjøp å være tilkjent stadig høyere rabatter.

Det er først og fremst når en bokhandler yter særlige tjenester i forbindelse med lanseringen eller står for spesielt kostbare arrangementer for å fremme bøker og lesning, at de skal kunne få en høyere rabatt (Bundesverband 2024a og 2024b). Ifølge § 5 i bokloven får forlagene samtidig anledning til å gi sluttpris på flere måter, ved å angi priser for seriesalg, massesalg, abonnementsalg og særlige priser til «institusjoner som har medvirket til bokproduksjonen» med mer. Forlagene kan med andre ord fastsette én fastpris for bokhandlere og én for distributørene. Det er først når de ikke gjør dette, at det må inngås avtaler i henhold til § 6. Denne paragrafen skal tilgodese små og bransjefremmede forhandlere. I denne blandede situasjonen har prisgapet økt, og med årene har striden om hvorvidt bokprislovens ånd og bokstav fortsatt overholdes, tiltatt.

I 2021 avholdt Börsenverein to rundebordskonsultasjoner med ulike bransjerepresentanter. Bakgrunnen var blant annet erkjennelsen av at mye markedsrett hos Amazon og den markedsledende bokhandlerkjeden Thalia. Begge omsetter for mer enn 1 milliard euro hver. Langt mer enn både andre store og mellomstore kjeder og langt mer enn enkeltbokhandlere. Det ble besluttet at man for å unngå en rettstvist med usikkert utfall, skulle forholde seg til følgende prinsipper:

- Utgiverne skulle foreta en justering av sine vilkår.
- Store forhandlere skulle foreta en justering av sine forhandlingsstandarder.
- Mellomstore og mindre bokhandlere skulle gradvis oppnå forbedrete vilkår og betingelser.

Men utviklingen har også ført til uenigheter mellom distribusjonsselskapene og enkelte forlag om hvorvidt boklovens ånd og paragrafens tredje ledd, overholdes. Ifølge tredje avsnitt i § 6 er det nemlig ikke tillatt å gi høyere rabatter til bokhandlere enn til bokdistributørene. Og her kommer vi inn på et særlig forhold i det tyske bokmarkedet. I Tyskland er det tre store distributører av bøker – Zeitfracht GmbH, Libri GmbH og Umbreit. De to første er langt større enn den tredje, og utgjør dermed et slags duopol. De tre sentraldistributørene har ulike eierkonstellasjoner, separate kundegrensesnitt og logistikksystemer. I likhet med norske papiraviser samarbeider de om fysisk distribusjon, og alle bøker i salg fra alle tyske forlag skal på denne måten også kunne gjøres tilgjengelig hos alle bokhandlere, uansett kundeforhold.

På norsk kan den rabatten som et forlag kan gi mellomleddet benevnes som «kontantutvalgsrabatten». I prinsippet står de tyske forlagene fritt til å bestemme størrelsen på kontantrabatten. Lovens § 6 tredje ledd sier altså samtidig at bokhandlere ikke kan gis høyere rabatter enn dem som distributørene får. Grunnen til dette er at også distributørene betraktes som å ha en viktig rolle i formidlingen av bøker som er «kulturelt gode», og deres konkurransevne derfor ikke må forringes.

Det interessante er at det er kommet til en rettsak på dette punkt, mellom distributøren Libri og den store reiseforlagsgruppen MairDumont for Landgericht Stuttgart. Domstolen gav her Libri rett i at deres tilleggstjenester innen kategoristyring, forlagsmarkedsføring og returstyring, kunne vurderes som "typiske for produktutvalget" og dermed berettiget til ekstra rabatt. MairDumont

argumenterte imidlertid for at distributører alltid får maksimal rabatt, noe som ellers svært få forhandlere oppnår og at de aktuelle bonusene var utenfor boklovens område.

Problematikken syntes å være snudd: De oppnådde ifølge MairDumont langt bedre betingelser enn bokhandlene. Slik prøves altså den tyske lovens bestemmelser om innkjøpsrabatter for domstolene Buchreport (2021).

Ved overgangen fra bokavtale til boklov i 2002 vurderte man hvorvidt det skulle settes et absolutt tak på rabatten, som tidligere hadde vært avtalt på 50 prosent. Men man antok at EUs overvåkingorgan ville reagere, om så ble gjort. Den tyske bokloven inneholder derfor ikke mål på tillatte maksimum- eller minimumsrabatter. Bundeskartellamt har også avgjort at det ikke lenger er én gyldig grense. Likevel vurderer våre kilder i Börsenverein det slik i dag, at rabatter på over 50 prosent er en indikasjon på at rabattene har fått for et stort virkningsfelt, og at det kan bli nødvendig å håndheve § 6 annerledes enn i dag.

C.1.2 Frankrike

En oversikt over reglene for samhandling mellom forlag og bokhandlere i Frankrike finnes under en fane for ofte stilte spørsmål på nettsiden til Syndicat national de l'édition (SNE). Forlaget kan innrømme en rabatt til bokhandleren som framforhandles på kontraktbasis i henhold til ulike kvantitative eller kvalitative kriterier som er definert i kjøps- og leveringsbetingelser som forleggere og bokhandlerforeningene er blitt enige om. Rabatten er vanligvis mellom 25 prosent og 40 prosent av den offentlige salgsprisen på boka. En bokhandler har rett til å returnere en usolgt bok til forlaget (Buchreport 2021).

Den franske bokloven § 2 sier eksplisitt, som den tyske, at kvalitative kriterier kan brukes til å forsvare en rabatt som avviker fra den som er satt i utgangspunktet. Der loven ikke sier mer, trer bransjeorganisasjonene inn og forhandler og gjør avtaler seg imellom. Mens det tyske regimet og organisasjonenes inndragelse i reguleringsregimet er preget av at bokhandlere, bokdistributører og forleggere er organisert i samme forening, står de franske foreningene kun til ansvar overfor den ene part. Det gjør det franske systemet mer avtalebasert og i og for seg transparent. I punkt 6 og 7 i SNEs redegjørelse heter det at (fritt oversatt):

Forlagene eller deres salgsavdeling, når de har det, eller deres distributør, fastsetter rabatten som bestemmer forhandlerens margin, med den offentlige prisen fastsatt av forlaget (fast pris eller unik pris). Oppdelingen av rabatten er angitt i salgsvilkårene. Salgsvilkårene (artikkel L.441-6 i handelsloven) må være tilgjengelige for enhver kunde som ber om det. Disse utgjør grunnlaget for forhandlingsprosessen. Grunnrabatten må spesifiseres, samt satsene som gjelder for kvalitative og kvantitative rabatter.

Syndicat national de l'édition (2017)

Rabattbetingelsene skal altså redegjøres for, i forbindelse med fastsettelsen av fastprisen. Men det er likevel en forhandlingssituasjon overfor den enkelte bokhandel. Da skal kvalitative kriterier veie tyngre enn kvantitative, sier den franske bokloven (fritt oversatt):

Lov om Lang fra 1981 fastslår at den totale kvalitative rabatten må være større enn den totale kvantitative rabatten. Protokollen om handelspraksis fra 2001 definerer åtte kvalitative kriterier som gjelder for rabatter. Minst fire av disse kriteriene må velges.

Syndicat national de l'édition (2017)

De franske bransjeorganisasjonene har konkretisert dette kravet i loven i en framforhandlet protokoll, og minst fire av de åtte kriteriene man er blitt enige om, må være tilfredsstillt, dersom en særlig rabatt skal kunne gis. Protokollen der kriteriene er formulert, ble sist reforhandlet i 2008, og på denne bakgrunn kan man si at kriteriene er stabile og å anse som godt innarbeidet i bransjen. Organisasjonene møtes imidlertid jevnlig i et forum der behov for reforhandlinger kan fremmes. Protokollen har seks punkter, der man først angir de fire obligatoriske, kvalitative kriteriene (Syndicat de la librairie française (2022)). De handler om at bokhandlene må kunne ...:

- ... betjene sine kunders ønsker og bestillinger overfor helheten av boktilbudet.
- ... ha tilstrekkelig kvalifisert personale.
- ... være en etablert og stabil relasjon til leverandør.
- ... bidra til arrangementer som fremmer oppmerksomheten om litterære tema, forfatterskap, priser med mer i samarbeid med utgivere.

Tilleggsriteriene handler om ...:

- ... bokhandelens utvalg målt i forhold til tilbudet av nye bøker
- ... hvor mange titler fra forlagets katalog som bokhandlerne tar inn.
- ... i hvilken grad bokhandlerne gjør bruk av kataloger eller bibliografiske databaser overfor kundene.
- ... bokhandlerne abonnerer på forlagenes formidling om nye bøker og gjør forhåndsbestillinger.

I tillegg er det et punkt om bokhandlernes arbeid med promoteringer og et om bruk av digital infrastruktur. Så følger punktet om rabattene, der det angis at man må fastsette en utgangsrabatt, og så angi den kvalitative tilleggslabatten, og til sist den kvantitative. Det gjentas at de kvalitative kriteriene skal telle mest. Alle bokhandlere skal gis poeng på alle de nevnte kriteriene, og for kjeder gjelder det at hver enkelt bokhandel vurderes på sitt utsalgsted. Protokollen angir videre en returrett innenfor en tidsramme som forlaget kan gi, og det forutsettes transparens i fakturering med mer.²⁵ Når bransjeorganisasjonene forhandler, henger altså vilkårene for rabatteringen sammen med retturen av usolgte bøker, som i Frankrike normalt gjelder i 3 år (Entrepreneurs Service Public 2023).

Oppsummert kan vi si at den franske loven har liknende, men mindre detaljert regulering enn den tyske loven, mens den franske forskriften og det underliggende avtaleverket er langt mer detaljert. Det skyldes at foreningene er motparter i Frankrike, og kan forhandle om avtaler. Som vi har pekt på ovenfor, er bokhandlere og forleggere med i samme forening i Tyskland. Dette gjør at forhandlinger der avgjøres innenfor foreningens rammer, og det er derfor mulig å hevde at det er mer transparens i Frankrike, men samtidig kanskje mindre incitament for å føre tvister for rettsapparatet enn i Tyskland. I Frankrike har man dessuten et større statlig byråkrati og en egen avdeling i det nasjonale kulturdepartementet som overvåker bransjen. Selv om avtaleverket rundt avanseregulering er inngått mellom interesseorganisasjonene, følger departementet med på utviklingen i bransjen.

Den franske avtaleprotokollen angir at de berørte partene skal møtes jevnlig for å ta opp og forsikre seg om at loven fungerer og blir fulgt. Det heter det også at dette forumet skal informere kulturdepartementet årlig om at møter er avholdt, og at eventuelle uenigheter mm. er avklart.

²⁵ For en oversikt over hvordan de ulike rabattypene praktiseres i Frankrike henviser vi til avsnittet om leveransen i Syndicat de la librairie française (2022).

Ifølge våre informanter har det aldri vært rapportert til departementet om uløselig uenighet eller konflikt, og ingen parter eller enkeltaktør har gått til sak, i Frankrike. Vi er ikke kjent med et tilsvarende organ i Tyskland, der også mer av den juridiske og bransjemessige overvåkingen tilsynelatende foregår i de tyske delstatene.

C.1.3 Portugal

De kontraktmessige forholdene mellom forleggere og bokhandlere er ikke spesifikt behandlet i den portugisiske bokloven. For øvrig er forlag og bokhandlerne i landet – som i Tyskland – organisert i samme forening, Associação Portuguesa de Editores e Livreiros, APEL (2024). I Portugal har det – som i andre land med fastprissystemer – vært diskusjon om hvordan forholdet mellom forlag og bokhandlere skal praktiseres. Dette gjelder særlig spørsmålet om rabattsatsene. I Portugal varierer disse slik at uavhengige bokhandlere vanligvis får 35 til 40 prosent rabatt på salgsprisen fra forlagene, mens de store kjedene kan oppnå opp til 55 prosent rabatt. Det er så vidt vi kjenner til, ingen planer om å regulere dette. Vi har funnet fram til dette via ulike forskningsrapporter, reportasjer i presse og tidsskrift og innlegg på ulike nettsider (Neves med flere 2014).

C.1.4 Spania

Heller ikke i Spania har vi funnet noen formelle reguleringer av rabattene fra forlag til distributører. Men en studie fra 2016 slår fast at den rabatten som gis til distributører, det vil si til grossistleddet, er anslått til 48,1 prosent. Videre varierer rabatten til bokhandlere av ulike typer mellom 21,2 prosent og 37,4 prosent. Det er kjedene som oppnår høyest rabatt (Federación de Gremios de Editores de España 2016).

I det spanske systemet innehar distributøren en særlig funksjon. Funksjonen kan som i det tyske systemet betraktes som å være tenkt inn som del av rabattsystemet. Det er fire distribusjonsselskaper i landet (Josué 2019). Ut fra det vi har kunnet finne ut, er situasjonen slik at distributørens vanlige rabatt er 55 prosent av veiledende pris for bøkene som selges. Ved eksport gir forlaget normalt 65 prosent rabatt til distributørimportøren, som bærer transportkostnadene fra forlagets lager til eget lager. Det bør her bemerkes at eksport av bøker er en viktig del av det spanske bokmarkedet. Åpenbart gir distributøren, i tillegg til sine egne generelle kostnader, lagring, markedsføring og transport, også en rabatt til bokhandlere. Disse kan variere fra 40 prosent for store kjeder til 20 prosent for små salgssteder (Almuzara 2021). Hvis salgsstedet er en stor butikk, vil en høyere prosentandel bli rabattert, slik at distributøren sitter igjen med 10 til 15 prosent og storbutikken med 45 til 50 prosent. Hvis salgsstedet er middels eller lite, tilbys hver enkel lik prosentandel. Dette betyr at det er blitt anslått at den spanske bokkrona fordeler seg slik – 10 prosent til forfatteren, 30 prosent til forlaget og 60 prosent til distributør og bokhandel Marina Eguaras (2013). Det er så vidt vi kjenner til, ingen planer om å regulere innkjøpsrabatter ytterligere.

C.1.5 Italia

Heller ikke i Italia er de økonomiske forholdene mellom forlag og bokhandel regulert i loven. Men den italienske bokhandlerforeningen har i en kommentar til loven kommet inn på hvordan praksis er når det gjelder rabatter både i til publikum, i bokhandlene og i forholdet mellom produsenter, distributører og forhandlere. I denne kommentaren vises det også til lovene i Frankrike, Tyskland

og Spania (Associazione Librai Italiani 2019). Som i disse landene er det en tendens, sies det, til at kjedebokhandlere oppnår høyere rabatter enn uavhengige bokhandlere. Det kommenteres at de mindre bokhandlene gjerne også har kortere kredittperiode enn de store kjedene. I tillegg er det slik at distributørene spiller en vesentlig rolle når det gjelder hvordan den italienske bokkrona er sammensatt. Det er to dominerende distributører i landet – Fastbook og CentroLibri. Den siste er den klart minste. Både kjedene og de mindre uavhengige bokhandlene får bøkene sine gjennom disse. Den italienske bokkrona er i gjennomsnitt fordelt slik at forfatteren får 7 prosent, forleggeren 8 til 10 prosent, bokhandleren 30 til 35 prosent og distributøren 55 til 60 prosent (Di Liberia Nuovo Avventura 2024).

C.1.6 Nederland

I Nederland finnes det heller ikke noen bestemmelse i bokloven om hvordan rabatten mellom forlegger og bokhandel skal fastsettes, men det foregår forhandlinger i bransjen om hvordan rabatten skal være for bøker i allmenntil markedet og andre boktyper, tilsvarende en bokavtale. Generelt er det returrett for usolgte bøker i Nederland. Videre antydes det at standardrabatten i forhandlingene for allmenntil markedet er på 42 prosent, men i praksis er den antatt å være høyere. Bokhandlerkjedene og nettbokhandlene oppnår for eksempel en rabatt på opptil 50 prosent. Merk at elektroniske bøker ikke omfattes av loven. Ifølge våre kilder er de gjennomsnittlige rabattene for ulike boktyper i det nederlandske markedet som følger: Allmenntil markedet 42 prosent, undervisning, skolebøker 24,1 prosent, faglitteratur og vitenskapelig litteratur 27,2 prosent (Pumbo 2024).

C.2 Utdyping av erfaringskartleggingen av andre bransjer

I dette delappendikset gjennomgår vi paralleller med andre bransjer med sikte på å identifisere relevante lærdommer for bokbransjen. Delappendikset utdyper vurderingsgrunnlaget som ligger til grunn for lærdommene fra bransjekartleggingen, jmfør delkapittel 5.2. Flere andre bransjer står overfor utfordringer forbundet med vertikale relasjoner i verdikjedene og digitalisering. I enkelte andre bransjer reguleres også avansen, eller de leverer produkter med samfunnsnytte utover den privatøkonomiske.

Kort oppsummert er det ingen bransjer i Norge som har de samme kjennetegnene og reguleringene som bokbransjen. Flere bransjer deler like fullt viktige trekk med bokbransjen, slik at det vil være mulige å trekke noen lærdommer fra reguleringer og utviklingstrekk i disse bransjene. Legemiddelbransjen er kanskje den klareste parallellen, idet bransjen også står overfor bredere samfunns mål, vertikal integrasjon og avanseregulering. Bransjen for polvarer har også form for avanseregulering og goder av usikker kvalitet, men har ellers både en ulik struktur og har negative snarere enn positive eksterne negative virkninger.

Bransjen for mobiltelefoni er et annet eksempel på en bransje med vertikal integrasjon, men eierskapskonsentrasjonen er i grossistledet. Tilgangs prisen til den største grossisten er regulert, slik at differansen til sluttmarkedspriser og tilgangs priser begrenses, og detaljister likebehandles. En annen parallell blant infrastrukturbransjene er elektrisitetsdistribusjon, der en innteksregulering forebygger misbruk av markedsmakt og sikrer bredere samfunns hensyn.

Andre bransjer som avisbransjen og musikkbransjen har stått overfor parallelle utfordringer forbundet med digitalisering. Sist, men ikke minst, utgjør dagligvarebransjen en interessant parallell i forhold til kjøp av hylleplassering og andre markedstiltak, så vel som håndtering av utfordringer med diskriminering og tvisteløsning.

C.2.1 Legemiddelbransjen

I likhet med bokbransjen utgjør Legemiddelbransjen en bransje med bredere samfunns mål og vertikal integrasjon (se for eksempel Brekke og Straume 2003, Dalen og Strøm 2004, Statens legemiddelverk 2016 og 2020, og Brekke med flere 2023). Bransjen utgjør dermed en interessant parallell til bokbransjen, da den både innbefatter avanseregulering og et gode med nytteverdier utover det rent privatøkonomiske. Til forskjell fra bokbransjen er det ikke fri priskonkurranse i grossistledet. En stor del av legemiddelforbruket dekkes av det offentlige, enten gjennom blåreseptordningen eller direkte av helseforetakene. Pasientenes egenandeler er normalt svært lave, og det er en viktig grunn til at prisene er regulerte. Om lag 65 prosent av apotekenes omsetning kommer fra reseptpliktige legemidler, mens handelsvarer (som ikke er legemidler) står for 20 prosent av omsetningen. Direktoratet for medisinske produkter (DMP) fastsetter maksimalpriser på alle reseptpliktige legemidler.

En annen viktig forskjell fra bokbransjen er at alle produktene som omsettes, utvikles for det globale markedet. Fra et norsk ståsted er det derfor ingen avveining mellom statisk og dynamisk effektivitet i samfunnsøkonomisk forstand. Produktene utvikles uavhengig av det norske markedet, i motsetning til bokbransjen der forlagene og forfatterne opererer på et norsk marked og spiller en viktig rolle for å utvikle norsk litteratur og språk.

Avansereguleringen for legemidler gjelder detaljistledet, det vil si apotekene. I legemiddelbransjen domineres grossistledet av tre store aktører med internasjonalt eierskap. For reseptpliktige legemidler får grossistene fastsatt sin maksimale pris til apotek av staten. Apotekenes maksimale utsalgspris blir bestemt av avansereguleringen i apotekledet. Den maksimale avansen består av både et fast beløp og et prosenttillegg som reduseres trinnvis med økende pris på pakningen.

Siden 2001 har apotekdekning vært markedsbasert, slik at mulighetene for lønnsom drift av apotek avgjør befolkningens nærhet til apotek. Jo romsligere avansen er i detaljistledet, desto sterkere insentiver til å etablere apotekutsalg. Apotekavansene påvirker også insentivene til å utvikle kvaliteten på tjenestene (beliggenhet, informasjon og veiledning) i apotekene. Apotekene har en plikt til å kunne levere alle legemidler som etterspørres, med strenge krav til leveringstid.

En svært stor andel av apotekene er eid av de tre grossistene. For disse er ikke avansereguleringen avgjørende for lønnsomheten, kun den avledede maksimale utsalgsprisen i apotek. Når avansen på apotekledet likevel reguleres, er det for å sikre etableringsmuligheter også for mindre, kjeuavhengige apotek i en situasjon med høy markedskonsentrasjon i grossistledet.

Gitt reguleringsutformingen, kan også legemiddelbransjen sies å ha en fastprisordning, men med den store forskjellen at fastprisen settes direkte av staten. Innkjøp av legemidler for helseforetak og allmennlegenes reseptansvar kan sammenliknes med innkjøpsordningene i bokbransjen. Det finnes derfor både fastprisordning og en innkjøpsordning, men med en annen begrunnelse enn det vi har i bokbransjen. Mens man i bokbransjen snakker om friprisbøker og fastprisbøker, snakker man i apotekledet av legemiddelbransjen om reseptbelagte og ikke-reseptbelagte

legemidler. Reseptfrie legemidler kan kjøpes uten resept til en markedsbestemt pris for sluttkunden, mens bruken av reseptbelagte bestemmes av legene og prisen bestemmes av staten.

C.2.2 Bransjen for polvarer

En polvare er i likhet med en bok eksempel på et gode med usikker kvalitet og eksterne virkninger som går utover forbruket. De eksterne virkningene av alkohol er imidlertid negative, samtidig som strukturen i bransjen for polvarer er svært forskjellig fra bokbransjen.

I bransjen for polvarer har Vinmonopolet et statlig monopol på alkoholholdige drikkevarer med en styrke over 4,7 prosent, selv om det møter konkurranse fra taxfree-ordningen, importlekkasje, hjemmeproduksjon og alkoholsalg i dagligvarehandelen. Alkohol har negative skadevirkninger utover det sluttkundene internaliserer ved kjøp. Det viktigste alkoholpolitiske virkemiddelet er alkoholavgiften, som balanserer verdsettelsen av tilgang til polvarer mot skadevirkningene av alkoholkonsum. Øl skattlegges hovedsakelig per liter, mens vin og brennevin ilegges en prosentsats basert på alkoholstyrke. Norsk alkoholpolitikk er redegjort for i Meld. St. 19 (2014–2015).

Vinmonopolets avansemodell og innkjøpsordning bidrar til å begrense tilsiget av billig sterkøl, vin og brennevin, samtidig som den er ment å sikre kvaliteten på polvarene. Avansemodellen fungerer som en form for avanseregulering, siden den delvis bestemmes politisk og ikke er motivert av profittmaksimering. Reguleringen stiller krav til Vinmonopolet til likestilling av grossistnivået. Vinmonopolets avanse beregnes som en kombinasjon av et fast påslag og et prosentpåslag på innkjøpsprisen eksklusive avgifter, og skal i utgangspunktet dekke kostnadene ved innkjøp og salg av det enkelte produkt. Avansereguleringen for polvarer setter både et tak og et gulv på avansen. I praksis betyr dette at dyre alkoholvarer blir relativt billigere sammenliknet med i utgangspunktet billige alkoholvarer med samme styrke. Dette likner bestselgernes implisitte krysspublisering av nisjebøkene i bokbransjen. Over tid er det de mestselgende produktene innenfor hver pris- og produktkategori som beholder plassene i Vinmonopolets hyller. Vinmonopolets prisingsmodell er redegjort for i mer detalj i Strand (2017).

C.2.3 Bransjen for mobiltelefoni

I likhet med bokbransjen er bransjen for mobiltelefoni gjenstand for vertikal integrasjon, men eierskapskonsentrasjonen er i grossistledet og ikke i detaljistledet. I bransjen for mobiltelefoni er det ikke sluttmarkedsprisen, men tilgangsprisen til den største grossisten som er regulert. Dette bidrar til at priskonkurransen finner sted i detaljistmarkedet og ikke i grossistmarkedet, som i bokbransjen.

Mobile elektroniske kommunikasjonstjenester inkluderer tale, SMS og datatjenester, samt i økende grad netttjenester til tingenes internett. Inntreden i grossistmarkedet for mobiltelefoni krever vesentlige infrastrukturinvesteringer, hvilket begrenser antall aktører, særlig i et vidstrakt land med relativt lav befolkningstetthet som Norge. For å sikre konkurransen i grossistmarkedet og robustheten i nettet har Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Samferdselsdepartementet et mål om at det skal være landsdekkende mobilnett i Norge i framtiden.

I den norske bransjen for mobiltelefoni sikrer grossistene seg egne radiofrekvensbånd gjennom offentlige frekvensauksjoner. Grossistmarkedet domineres av Telenor og Telia, som har basestasjoner over hele landet. Ice utgjør en tredje aktør med et nett som er bygd ut i store deler av

landet. Selskapet eies av kraft- og telekommunikasjonskonsernet Lyse. Det overtok Tele2s basestasjoner i 2014, som i praksis ble drevet ut av markedet etter å ha tapt en stor offentlig frekvensauksjon. Det har ikke vært forsøk på å etablere et fjerde mobilnett i byene eller grensetraktene på 15 år, skjønt det fins enkelte spesialiserte leverandører fokusert på tingenes internett og satellittbaserte tjenester. Det er imidlertid imperfekt konkurranse mot fastnettet knyttet til bredbåndstjenester og i noen mindre grad taletjenester. Fastnettet preges av en rekke lokale monopoler og oligopoler. Telenor og Altibox-samarbeidet mellom lokale og regionale fiberleverandører – inkludert Lyse – står sterkt i mange av dem.

Grossistene innenfor mobiltelefoni er vertikalt integrerte og konkurrerer med flere andre operatører på detaljistnivå. Telenors tilgangspris reguleres gjennom en marginskvistest som begrenser differansen mellom sluttmarkedspriser og tilgangspriser. Hansen (2022) argumenterer for at den regulerte grossisten kan respondere på reguleringen ved å sette en høy tilgangspris. Siden grossiprisen og sluttmarkedsprisen fungerer som strategiske komplement, innebærer den høye tilgangsprisen at grossisten sluttmarkedsprisen også settes høyere og at likevektsprisen i markedet blir høyere enn den ellers ville ha vært, ifølge forskeren.

Konkurransen i mobilmarkedet er for øvrig regulert av et ikke-diskrimineringsprinsipp, som pålegger Telenor som dominerende aktør å gi andre operatører tilgang til sitt nett til en rimelig pris og støtte utbyggingen av andre nett (Moen og Riis 2015 og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet 2015). I kjølvannet av innføringen av ikke-diskrimineringsprinsipper i ekomloven i 2004 oppsto det en periode med en rekke klagesaker til daværende Post- og teletilsynet, så vel som rettsaker mellom små aktører og Telenor.

C.2.4 Bransjen for elektrisitetsdistribusjon

Bransjen for elektrisitetsdistribusjon er en svært regulert bransje (se for eksempel Verlo med flere 2020 og Norges vassdrags- og energidirektorat 2024). Den skiller seg fra bokbransjen blant annet i struktur, leveranse av et homogent gode, infrastrukturavhengighet og andre reguleringer som konsesjoner og inntektsregulering. En fellesnevner er like fullt et sett av reguleringer som forebygger misbruk av markedsrett og ivaretar bredere samfunnshensyn.

Prisen på elektrisitet fastsettes gjennom den markedsbaserte omsetningen av kraft. Distribusjons- og transmisjonsleddene er derimot underlagt regulering. Selv om elektrisitetsdistribusjon er en samfunnskritisk aktivitet, er hovedårsaken til den økonomiske reguleringen kostnadsstrukturen. Dette er naturlige monopoler med store faste kostnader knyttet til selve nettet. Konkurranse er derfor ikke mulig, og prisene – kalt nettleie – blir regulert.

Reguleringen av nettleie er ikke en avanseregulering. For å bygge og drive et nettanlegg må man ha konsesjon. Nettselskapene får angitt en maksimal tillatt inntekt av reguleringsmyndighetene – kalt inntektsramme – for å forhindre at nettselskaper misbruker sin markedsrett (ibid.). Selskapet har frihet til å bestemme de individuelle prisene selv. Nettselskapene benytter en todelt tariffstruktur, med en pris per enhet (typisk kilowattimer, kWh) og en fast avgift per tidsenhet. Den faste avgiften avhenger nå også av kundenes maksimale effektbruk. Over tid må den samlede inntekten fra de todelt tariffene ikke overstige inntektsrammen.

Et viktig formål med reguleringen er å oppnå kostnadseffektivitet og riktige investeringssignaler. Modellen belønner kostnadseffektivisering ved at inntektsrammen ikke påvirkes av nettselskaperes egne kostnader. Jo lavere kostnader er, desto høyere blir avkastningen. For å sikre at

kostnadskutt ikke går utover nettets kvalitet (manglende strømbrudd), justeres inntektsrammen også basert på strømbrudd. Norges vassdrags- og energidirektorat fastsetter egne priser for såkalt «kompensasjon for ikke-levert energi» (KILE), som blir trukket fra nettselskapets inntektsramme.

I bokbransjen bør slike drastiske reguleringer unngås, fordi det er mulig å opprettholde konkurranse mellom forlagene. En betydelig del av kostnadene i forlagene er variable og knyttet til utviklingen av enkeltutgivelser. Dette skaper et bedre grunnlag for konkurranse mellom forlagene. I motsetning til nettselskapene kan forlagene også i stor grad påvirke markedsvolumet gjennom antall utgivelser og kvaliteten på disse. Selv om etterspørselen etter elektrisitet er prisfølsom, er endringer i det totale markedsvolumet for strøm utenfor nettselskapenes kontroll, for eksempel demografi, mobilitet, næringsstruktur og teknologisk utvikling. Det er et viktig premiss for inntektsrammeregulering.

C.2.5 Avisbransjen

Avisbransjen leverer et samfunnsgode i form av folkeopplysning nasjonalt og regionalt. I likhet med bøker bidrar aviser til folkeopplysning og norsk kultur. Aviser kan som bøker leses av flere, men mye kortere levetid gjør at dynamikken blir en helt annen enn i bokbransjen. Norsk mediepolitikk har som målsetning å stimulere til mangfold og kvalitet i norske medier. Dette minner utvilsomt om de litteraturpolitiske målsetningene. Andre målsetninger på mediefeltet med overføringsrelevans for bokbransjen inkluderer å sørge for likestilling på medieområdet og å bidra til modernisering av samfunnet gjennom digitalisering (NOU 2010:14).

Pressestøtte i form av produksjonsstøtte til dagspressen gis til aviser og andre medier som har journalistisk produksjon, nyhetsformidling, formidling av aktualitetsstoff og bidrag til samfunnsdebatten til allmenheten som hovedformål. Aviser som mottar støtte, må i tillegg ha en redaktør, ta betalt og selge minst halvparten av sitt opplag gjennom abonnementer. De kan ikke i hovedsak være vinklet mot markedsføring, begrense seg til noen få samfunnsområder eller være vinklet mot målgrupper med en spesifikk bakgrunn. I tillegg kommer enkelte spesifikke støtteordninger knyttet til minoritetsinteresser og kompetanseheving, samt produksjonsstøtte til periodiske publikasjoner.

I likhet med bokbransjen møter avisbransjen bindende videresalgspriser i sluttmarkedet. Dette medfører at priskonkurransen flyttes fra detaljistleddet til grossistleddet. I praksis operer de fysiske avisene både i løssalgsmarkedet og abonnementsmarkedet. For løssalgsmarkedet kan en skille mellom delmarkeder i form av dagligvarer, kiosk og andre utsalgsmarkeder, mens man i abonnementsmarkedet kan skille mellom delmarkeder for privatkunder og virksomhetskunder.

Digitaliseringen har kommet mye lenger i avismarkedet enn i bokmarkedet, med en massiv og kontinuerlig nedgang i papiravissalget siden 1990-tallet. I mars 2016 ble merverdiavgiften på nettaviser fjernet for å eliminere konkurranseulempen i forhold til papiraviser. Høst (2016) finner at papiravisene lever videre, men at de digitaliseres. Over det siste tiåret har finansieringen av nettaviser beveget seg gradvis seg i retning fra å være abonnementsfinansierte til å være reklamefinansierte. Samtidig spiller podcast og nett-TV en viktigere rolle enn tidligere. Bhuller med flere (2024) belyser hvordan internettilgang har påvirket fallet i trykte medier kausalt.

Dagspressen og andre daglige nyhetsmedier har vært underlagt egne eierskapsreguleringer. Fra 1999 til første halvår 2016 hadde Medietilsynet, gjennom Medieeierskapsloven, myndighet til å

stoppe fusjoner i bransjen for å forhindre for stor eierskapskonsentrasjon og sikre mediemangfold. I juli 2016 ble denne loven erstattet av Lov om åpenhet om eierskap i medier, som begrenset Medietilsynets rolle til overvåking. Eierskapsreguleringen ble dermed overført til Konkurransetilsynet under Konkurranseloven.

C.2.6 Musikkbransjen

Musikkbransjen er i likhet med bokbransjen en kommersiell kulturbransje konsentrert rundt én vare. Markedet for innspilt musikk har også gjennomgått en betydelig digitalisering både av produktet og distribusjonsarenaen. Bransjen har imidlertid ikke hatt samme reguleringsvern som bokbransjen. Samtidig har det blitt utviklet nye betalingsystemer og reklamekanaler på nettet gjennom globale programvarer for musikkinnspilling. På begynnelsen av 2000-tallet var privatkopiering utbredt, mens strømmetjenester har gradvis tatt over. Mulighet for strømming kan være gunstig for konsumentene, men kan også utfordre inntjeningen til musikere med lavt til moderat salg og bidra til mindre transparens som følge av strømmetjenestene får sterke posisjoner.

Samlet har digitaliseringen ført til betydelig butikkdød i musikkbransjen, med et knippe større kjeder og spesialbutikker som overlevende, samt en dreining i vareutvalget mot data- og TV-spill. Forskjeller i kontraktstrukturen mellom grossistledet og detaljistledet har bidratt til at Platekompaniet har overlevd relativt lenge sammenliknet med Hysj! Hysj! (senere Musikkverket) og andre tidligere konkurrenter. Digitalisering vil fortsette å utfordre bokbransjen, som ikke er like digitalisert som markedet for musikkutgivelser. I første omgang framstår særlig det fysiske bokhandlerledet som utsatt.

Det er like fullt noen vesentlige forskjeller mellom bok- og musikkmarkedet, også utover reguleringsvernet. Vi har alltid måttet bruke teknologi for å lytte til innspilt musikk. Å skifte fra en teknologi til en annen er et mindre sprang enn det er å skifte fra å lese papirbøker til å lese bøker ved hjelp av et teknisk virkemiddel. Trolig har multimedier fremdeles et uforløst potensial, der elektroniske bøker får et større gjennomslag og multimediale bøker kan bli en videreutvikling derfra. For musikk er gamle formater i stor grad bundet til at lytteren har et forhold til formatet. Musikken er imidlertid den samme ved avspilling, bortsett fra eventuelt kvalitetsforskjeller mellom nye og gamle teknologier. I tillegg er konserter en viktig del av musikknæringen. Høytlesing fra bøker blir ikke det samme.

Folk har en tendens til å høre på den samme musikken om og om igjen. Særlig strømming av musikk vil omfatte mye ganske gammelt. Folk leser ikke bøker, ikke minst bøker fra ungdomstiden, på nytt på samme måte. Strømming er nokså annerledes før bøker, der lyttingen sammenliknet med musikk krever en annen form for oppmerksomhet og tar langt lengre tid per produksjon. Strømming ny norsk litteratur med den norske bokloven kan heller ikke inngå abonnementene til strømmeplassformer (se Bokloven 2023 og Foros og Kind 2024 for detaljer).

Bokmarkedet er mer orientert mot nye utgivelser, selv om noen klassikere går igjen. Barrieren for nye artister å komme inn i strømmetjenesten er ikke nødvendigvis så stor, men man må krysse noen barrierer for at produksjonene blir inntektsbringende. Likevel ligger det mye bredde strømmetjenestene, uten at superstjernenes posisjon ser ut til å dominere mer enn tidligere. For mer om denne bransjen referer vi til Kulturdepartementet (2013), Torp med flere (2017), Grünfeld med flere (2020) og Ryssevik (2022).

C.2.7 Dagligvarebransjen

Dagligvarebransjen har flere paralleller til bokbransjen i forhold til bruk av markedstiltak og utfordringer med markeds- og forhandlingsmakt. I likhet med bokbransjen inngås kontraktene mellom grossist og detaljist i dagligvarebransjen ofte ved hjelp av ikke-lineære innkjøpstariffler. Generelt er det imidlertid igjen bindinger på videresalgspriser. Markedskonsentrasjonen i detaljistleddet er som i bokbransjen relativt stor, men den vertikale integrasjonen er mindre.

I detaljistleddet er NorgesGruppen den klart største aktøren, etterfulgt av Coop Norge og Rema 1000. Butikkene av det som hadde vært den fjerde kjeden – ICA Norge – ble overdratt til Coop Norge i 2014. I 2009 ga LIDL opp å etablere seg i Norge, mens Lime Minipris ble drevet ut av markedet på grunn av økonomisk kriminalitet. I dag utgjør Bunnpris og Oda – en dagligvarehandel på nett – markante aktører utenfor de tre store kjedene. Mange av grossistmarkedene domineres av store aktører, men flere leverandørsegmenter har også betydelig innslag av små aktører.

I perioden 2005 til 2016 hadde de største kjedene meldeplikt for avtaler med markedsledende leverandører. Fra 2016 ble meldeplikten om fusjoner og oppkjøp til Konkurransetilsynet for å få en mer helhetlig oversikt over hvordan endringer i bransjen påvirker konkurransesituasjonen. I tillegg fikk Konkurransetilsynet i oppgave å kartlegge informasjonsutvekslingen mellom kjedene med særlig fokus på hvordan mer tilgjengelig prisinformasjon gi lede til uheldig priskoordinering.

Enkelte markedsføringsstrategier kan svekke konkurransen og bokhandelen som salgsarena. I slike tilfeller kan et forbud vurderes. Et eksempel er kjøp av markedsføringstiltak, som nevnes eksplisitt av Stortingsproposisjonen om den nye bokloven som noe som kan forhandles om (Prop. 82 L 2022-2023). En slik regulering kan ha uheldige effekter, da hylleplassering innebærer at bokhandelen ikke prioriterer bøkene de opprinnelig hadde størst tro på. Potensielt kan hylleplassering benyttes som et middel for å ekskludere små aktører. Mens man i forbindelse med bokbransjen kan se ut til å ha omfavnet hylleplassering, har mange i debatten i dagligvarebransjen sett på det med sterk bekymring. I dagligvaremarkedet har slike tiltak vært debattert av konkurransemyndighetene over lengre tid som metoder som kan brukes til å ekskludere små aktører (Konkurransetilsynet 2015 og NOU 2013:6).

Oslo Economics og Oeconomica (2017) vurderer etableringshindre i dagligvarebransjen. De vurderer relative volumgevinster i innkjøp forbundet med stordriftsfordeler i leverandørens produksjon til å være det største etableringshindret. Etableringshindret blir ytterligere forsterket av høy butikk tetthet kombinert med knapphet på attraktive lokaler. Innslag av vertikal integrasjon, der de etablerte detaljistene kontrollerer grossistmarkedet utgjør også en vesentlig barriere.

I dagligvarebransjen har man også innført en egen lov for god handelsskikk (Lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden 2020). Loven inneholder flere rettesnorer som anmoder og krever en god forretningsskikk i bransjen. Bransjen har en egen etat, dagligvaretilsynet, som har ansvaret for oppfølging. Etaten har mange møter med bransjen, men kan også fatte vedtak i tvistesaker. Ved inngangen av 2024 ble etableringen av negative servitutter – altså en begrensning i adgangen til bruk av eiendom – innført i dagligvarebransjen (Forskrift om forbud mot negative servitutter som begrenser etablering av dagligvarevirksomhet 2023).



Vista Analyse AS
Meltzers gate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no