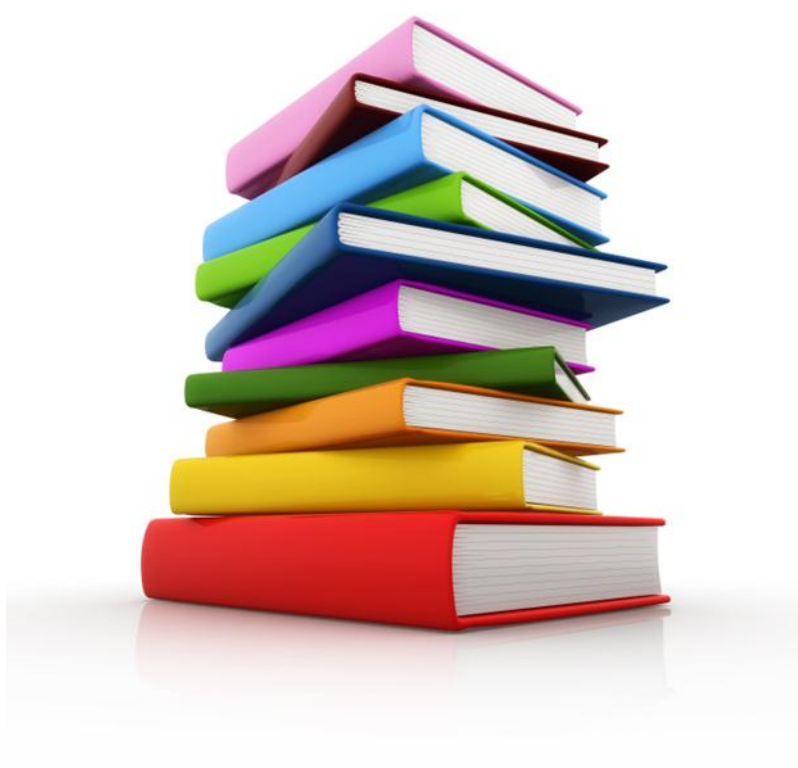


Utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler



Utarbeidet for
Kulturdepartementet

Utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler

Utarbeidet for
Kulturdepartementet

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	1
Resyme	1
Problemstilling	1
Konklusjoner	2
1 Bakgrunn og problemstilling	9
2 Bokbransjen	10
2.1 Bokbransjen	10
2.2 Forfattere	10
2.3 Forlag	11
2.4 Distribusjon	11
2.5 Salgskanaler	12
2.6 Sluttbrukere	13
2.7 Konkurransesituasjonen i den norske bokbransjen	13
3 Dagens virkemidler	16
3.1 Innkjøpsordningene for ny norsk skjønnlitteratur	16
3.2 Innkjøpsordninger for faglitteratur/sakprosa og oversatt litteratur	17
3.3 Produksjonsstøtteordninger for særskilte litteraturgrupper	19
3.4 Arbeidsstipend og garantiinntekter til forfattere og oversettere	20
3.5 Ansvar for vedlikehold og utvikling av norsk fagspråk	21
3.6 Bokavtalen	21
3.7 Nullsats i merverdiavgiftssystemet på bøker i papirutgave	22
3.8 Kort oversikt over virkemidler i Sverige	23
3.9 Kort oversikt over virkemidler i Danmark	25
3.10 Oppsummering av virkemidler i Norge, Sverige og Danmark	28
4 Vurdering av måloppnåelse	29
4.1 Kvalitet	30
4.1.1 <i>Innkjøp av ny norsk skjønnlitteratur</i>	30
4.1.2 <i>Distribusjonsstøtte i Sverige</i>	32
4.1.3 <i>Oversettelse av norske titler</i>	33
4.1.4 <i>Oversettelser i Sverige og Danmark</i>	34
4.2 Bredt og variert tilbud	35
4.2.1 <i>Nye titler</i>	36
4.2.2 <i>Nye titler i Sverige og Danmark</i>	40
4.2.3 <i>Samlet antall titler</i>	42
4.2.4 <i>Samlet antall eksemplarer</i>	44
4.2.5 <i>Samlet antall eksemplarer i Sverige og Danmark</i>	50
4.3 Tilgjengelighet	53
4.3.1 <i>Utsalgssteder for bøker</i>	53
4.3.2 <i>Tilgjengelighet i Sverige og Danmark</i>	55
4.3.3 <i>Priser på bøker</i>	58
4.3.4 <i>Priser på bøker i Sverige og Danmark</i>	58
4.4 Leselyst	60
4.4.1 <i>Hvor mange og hvem leser?</i>	60
4.4.2 <i>Utlån av bøker fra bibliotek</i>	61
4.4.3 <i>Leselyst i Sverige og Danmark</i>	61
4.5 Sammenhengen mellom mål og virkemiddel	64
4.5.1 <i>Tallmaterialet tyder på økt måloppnåelse</i>	64
4.5.2 <i>Vanskelig å fastslå betydningen til de ulike virkemidlene</i>	65

5	Prinsipiell analyse av dagens virkemidler	67
5.1	Fastprisordningen.....	67
5.1.1	<i>Bokbransjen - generelt om vertikale relasjoner</i>	<i>67</i>
5.1.2	<i>Bindende videresalgspriser</i>	<i>70</i>
5.1.3	<i>Bokhandlernettet som et fellesgode for forlagene</i>	<i>73</i>
5.2	Det øvrige virkemiddelapparatet.....	74
5.2.1	<i>Innkjøpsordningene</i>	<i>75</i>
5.2.2	<i>Produksjonsstøtte, arbeidsstipend og garantiinntekt</i>	<i>77</i>
5.2.3	<i>Momsfritaket</i>	<i>78</i>
5.2.4	<i>Ansvar for vedlikehold og utvikling av norsk fagspråk</i>	<i>79</i>
6	Alternative virkemidler	80
6.1	Aktørenes synspunkter på det statlige virkemiddelapparatet	80
6.2	Oversikt over alternative virkemidler	83
6.3	Endringer i fastprisordningen - en økonomisk analyse	84
6.3.1	<i>Avvikling av dagens ordning og forbud mot fastpris.....</i>	<i>84</i>
6.3.2	<i>En ny ordning med utvidet fleksibilitet, men mindre omfattende horisontal regulering.....</i>	<i>85</i>
6.3.3	<i>Boklov eller forskrift</i>	<i>86</i>
6.3.4	<i>Om optimal regulering av prismodeller</i>	<i>86</i>
6.3.5	<i>Oppsummering</i>	<i>88</i>
6.4	Endringer i fastprisordningen - en juridisk analyse	89
6.4.1	<i>Avgrensninger og problemstilling</i>	<i>89</i>
6.4.2	<i>Videreføring av dagens ordning.....</i>	<i>90</i>
6.4.3	<i>Avvikling av dagens ordning - bransjeavtale uten generelt unntak</i>	<i>93</i>
6.4.4	<i>Fastprisordning med utvidet fleksibilitet</i>	<i>94</i>
6.4.5	<i>Boklov/obligatorisk fastpris.....</i>	<i>95</i>
6.5	Stereke insentiver til norsk faglitterær bokproduksjon.....	100
	Litteratur	101
	Vedlegg 1 - Intervjurunden	103

Sammendrag

Resyme

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

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

De mest aktuelle endringene i virkemiddelapparatet er grep i fastprisordningen og tiltak som styrker norsk faglitterær produksjon. Vi har redegjort for juridiske og økonomiske effekter av mulige endringer i fastprisordningen.

Problemstilling

Hovedmålet for den statlige litteraturpolitikken er å legge til rette for kvalitet og et bredt og variert tilbud med hensyn til innhold og genrer, både av fag- og skjønnlitteratur, og bidra til leselyst i alle lag av folket. For å nå disse målene er det utformet et sett av virkemidler. Følgende virkemidler er mest sentrale;

- innkjøpsordningen for ny norsk skjønnlitteratur,
- innkjøpsordning for faglitteratur/sakprosa og oversatt litteratur,
- produksjonsstøtteordninger for særskilte litteraturgrupper,
- arbeidsstipend og garantiinntekter til forfattere og oversettere
- lovpålagt ansvar hos utdanningsinstitusjonene for vedlikehold og utvikling av norsk fagspråk
- bokavtalen mellom Den norske Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen som gir adgang til å avtale bindende videresalg priser (fastprisordningen)
- nullsats i merverdiavgiftssystemet på bøker i papirutgave

De ulike virkemidlene skal på ulik måte bidra til å nå ett eller flere av målene,

gjennom å stimulere ulike ledd og aktører i verdikjeden for fag- og skjønnlitteratur, fra produksjon gjennom distribusjon til salg av litteratur.

På oppdrag fra Kulturdepartementet har vi utredet hvor effektive de språk- og litteraturpolitiske virkemidlene er.

Konklusjoner

Virkemidlene har ulike mål og forskjellig omfang

De statlige virkemidlene for å fremme språk- og litteraturpolitiske mål er innrettet mot ulike ledd av verdikjeden i bokbransjen. Tabellen nedenfor gir en oversikt over virkemidlene, deres mål og omfang.

Virkemiddel	Mål	Omfang 2010
Innkjøpsordninger for ny norsk skjønnlitteratur for henholdsvis voksne og barn/unge	Sikre utgivelse, sikre tilgang og sikre inntekter til forfatterne	45 mill. kroner (voksne) 28 mill. kroner (barn)
Innkjøpsordning for oversatt skjønnlitteratur	Sikre tilgang til oversatt litteratur	13 mill. kroner
Innkjøpsordning for ny norsk sakprosa	Sikre utgivelse og tilgang	16 mill. kroner
Innkjøpsordning for faglitteratur for barn/unge	Sikre utgivelse av gode norske fagbøker for barn/unge	8 mill. kroner
Produksjonsstøtteordning	Redusere forlagenes kostnader ved særskilte litteraturgrupper	7,5 mill. kroner ++
Arbeidsstipend og garantiinntekter til forfattere og oversettere	Gi økonomisk trygghet og stimulere til kunsthøgskoleproduksjon	Om lag 30 mill. kroner (20 mill. kr + 10 mill. kr)
Lovpålagt ansvar hos utdanningsinstitusjonene for vedlikehold og utvikling av norsk fagspråk	Sikre det norske språkets posisjon som fullverdig, samfunnsbærende språk i Norge	4,7 mill. kr. i tilskudd til utgivelse av lærebøker på universitet og høyskoler
Bokavtalen	Fremme kultur- og kunnskapsformidling, stimulere leseinteresse, styrke norsk språk og skriftkultur, bidra til å opprettholde og sikre norsk bokutgivelse med bredde og kvalitet, fremme salg gjennom rasjonell distribusjon og landsdekkende bokhandlernet, legge til rette for virksom konkurranse om utvalg, utgivelser og tilgjengelighet.	-

Totalt sett utgjorde den direkte statlige støtten til ovennevnte virkemidler om lag 150 millioner kroner i 2010.

Den empiriske analysen viser at måloppnåelsen er styrket

Med utgangspunkt i norsk og internasjonal bransjestatistikk har vi undersøkt om de språk- og litteraturpolitiske målene nås. Vi har gjort to sammenligninger. Én der vi sammenligner dagens situasjon med forholdene i 2005, og én der vi sammenligner norske forhold med svenske og danske forhold.

Ses de språk- og litteraturpolitiske målene samlet, tyder den empiriske analysen på at måloppnåelsen stort sett er styrket fra 2005 til i dag, og vi at vi oppnår litteraturpolitiske mål bedre her til lands enn i Sverige og Danmark. Det er særlig innenfor skjønnlitteratur at måloppnåelsen er styrket. Innenfor andre bokgrupper, særlig faglitteratur, ser det ut til at måloppnåelsen er svekket. Utviklingstrekkene i den empiriske undersøkelsen samsvarer i stor grad med synspunktene fra intervjuobjektene.

En økning i antall titler som kjøpes inn gjennom de skjønnlitterære innkjøpsordningene og en sterk økning i antall oversatte norske skjønnlitterære titler kan tyde på at kvaliteten på norsk skjønnlitteratur, både for voksne og barn, er styrket de siste årene. Tilsvarende tall finnes ikke for andre bokgrupper og det er derfor vanskelig å si noe om kvalitetsutviklingen på disse områdene.

Det produseres flere nye skjønnlitterære titler, men færre sakprosa/faglitterære titler i 2010 enn i 2005. Det produseres flere nye titler i Norge sammenlignet med Sverige. Videre selges det flere bøker samlet og flere ulike titler i 2010 enn i 2005. Det er imidlertid variasjoner mellom bokgruppene. Salg av skjønnlitterære bøker øker, mens salget av sakprosa og fagbøker er redusert. Det selges også flere bøker per innbygger i Norge enn i Sverige og Danmark. Totalt tyder dette på at tilbudet er bredere og mer variert i dag enn i 2005 og trolig bedre enn i Sverige og Danmark.

Tilgjengeligheten i form av fysiske bokhandlere er redusert marginalt fra 2005 til 2011. Nedgangen er størst i Oslo. Det er imidlertid betydelig flere bokhandlere i Norge enn i Sverige og Danmark i forhold til innbyggertall. Tilgjengeligheten i form

av internettsalg har økt fra 2005 til i dag, men denne tendensen er svakere her til lands enn i Sverige og Danmark. Tilgjengelighet målt i form av pris er om lag uendret fra 2005 til 2010. Den norske prisutviklingen på bøker følger konsumprisindeksen. Det har vært tilsvarende prisutvikling i Sverige og Danmark. Totalt sett er tilgjengeligheten noenlunde den samme i dag som i 2005 og den er både bedre og dårligere enn i Sverige og Danmark, avhengig av hvordan tilgjengelighet måles.

Andelen av befolkningen som leste en bok det siste året er marginalt opp fra 2006 og befinner seg på et høyt nivå (93 prosent). Det leses imidlertid noe færre bøker per leser i dag enn i 2006. Det lånes også færre bøker på bibliotek. Det er vanskelig å sammenligne boklesing i Norge med boklesing i Sverige og Danmark, fordi målingen skjer på ulike måter i de tre landene. Leselysten ser totalt sett ut til å være noenlunde uendret i perioden som undersøkes.

Vanskelig å fastslå sammenhengen mellom virkemidler og mål

I utgangspunktet kan observasjonen av at måloppnåelsen er styrket tas til inntekt for at den statlige språk- og litteraturpolitikken fungerer. At måloppnåelsen er forbedret kan imidlertid ha mange forklaringer. At de statlige virkemidlene fungerer er én mulig forklaring. En annen mulig forklaring kan være at det har skjedd endringer i bransjestrukturen som har hatt virkning i perioden fra 2005, for eksempel økt vertikal integrasjon mellom forlag og distribusjon. Økt vertikal integrasjon kan ha ført til en mer effektiv markedsføring og salg av bøker som har bidratt til økt måloppnåelse. En tredje mulig forklaring kan være at generelle trender har gjort litteratur mer populært. Dyktige forlag og bokhandlere, etableringen av Litteraturhuset i Oslo og lignende bygg i andre byer og oppmerksomhet rundt salgssuksesser som Anne B. Ragde, Jo Nesbø, Karl Ove Knausgård med flere kan ha bidratt til en generell positiv litteraturtrend som igjen har bidratt til økt måloppnåelse. En fjerde forklaring er at den norske befolkningen har fått bedre økonomi og at deler av den økte kjøpekraften tas ut i boksalg som har bidratt til økt måloppnåelse.

Metodisk er det svært vanskelig å fastslå hva som er forklaringen på at de språk- og litteraturpolitiske målene nås så godt som de gjør og hvor viktig hvert enkelt virkemiddel er. Selv med betydelig mer detaljert statistikkgrunnlag enn det som finnes tror vi det vil være komplisert å estimere klare årsakssammenhenger mellom hvert enkelt virkemiddel og målene som nås.

Samlet sett synes virkemidlene på et prinsipielt plan i hovedsak å være effektive

Vi har i rapporten drøftet hvordan virkemidlene prinsipielt påvirker måloppnåelsen. Samlet sett synes virkemidlene på et prinsipielt plan i hovedsak å være effektive, både i forhold til de målene de har og i forhold til administrasjonen av dem.

Fastpris på vertikalt nivå er effektivt på grunn av særtrekk ved bokmarkedet

Bokbransjen skiller seg fra de fleste andre markeder. For det første er bøker et informasjonsgode, noe som betyr at markedet må skapes. En viktig egenskap ved informasjonsgoder er at verdien for forbrukeren ofte er ukjent på det tidspunkt kjøpsbeslutningen treffes. Etterspørselen etter denne type goder er typisk følsom for hvordan salgsvirksomheten er innrettet, tilrettelegging av informasjon, anbefalinger, ekspertvurderinger osv. Videre er etterspørselen etter bøker typisk mindre forutsigbar enn i de fleste bransjer. Hvilke utgivelser som oppnår tilstrekkelig stort salg til at de er kommersielt lønnsomme, og hvilke som blir tapsprosjekter er vanskelig å predike på det tidspunkt de antas av forlaget, i hvert fall for nye og mindre kjente forfattere. Hvordan bokbransjen lykkes i å utvikle markedsarenaen, tilgjengeliggjøre og informere, er avgjørende for hvorvidt en bok kan realisere sitt salgspotensial.

For det andre er kostnadene nesten i sin helhet båret når en utgivelse er ferdig bearbeidet fra forlagets side. Av totalkostnaden utgjør trykke- og distribusjonskostnadene en liten andel. Hoveddelen av kostnadene i en bokutgivelse er derfor faste. Det medfører at salgsprisen nesten i sin helhet er nettoinntekt for den vertikale kjeden. Hensynet til verdiskapingen tilsier da at bransjen organiseres og innrettes med sikte på stor spredning av litteratur, eksponering av hele bredden, god informasjonstilgang og høy grad av tilgjengelighet - med de implikasjoner det har for organiseringen av bransjen.

Kombinasjonen av disse egenskapene skaper insentivproblemer i forholdet mellom forlag og bokhandel - hvordan bør kontrakter inngås for å sikre størst mulig verdiskaping i bokbransjen? Her er det et viktig poeng at bokhandelen ikke uten videre har insitamenter som samsvarer med hensynet til verdiskaping i den vertikale kjeden sett samlet - fra forfatter til bokleser.

Disse særtrekkene ved bokbransjen gjør at vertikale bindinger i form av fastprisordninger på forlagsnivå i mange tilfeller forbedrer effektiviteten i bransjen.

En felles salgskanal som effektivt eksponerer bredden, sikrer tilgjengelighet og gir informasjon, er en fellesressurs for bokbransjen samlet. Bokhandlene har dermed karakter av å være et kollektivt gode. Det er kjent fra økonomisk teori at når en virksomhet har elementer av kollektive goder, er det potensielle gevinster ved koordinert handling.

I dette tilfellet vil koordinert handling kunne bestå i mekanismer som, for det første, vedlikeholder bokhandlenes posisjon i markedet, og for det andre, begrenser gratispassasjerproblemene.

Det er viktig at det ikke legges begrensninger på bransjens muligheter til å avtalefeste kollektive mekanismer som ikke begrenser konkurransen. Ordninger som regulerer tilgjengelighet (for eksempel abonnementsordninger), ordninger som skal sikre de mest utsatte og minste bokhandlene, og ordninger som gir incentiver til å promotere litteratur fremfor leketøy, er kollektive ordninger som er lite problematisk ut fra et konkurransemessig perspektiv.

Koordinering av konkurranseparametere, blant annet valg av prismodell, bør imidlertid ikke inngå som del av det kollektive avtaleverket.

Øvrige virkemidler fremmer primært litteratur- og språkpolitisk mål

Innkjøpsordningene er effektive virkemiddel for å øke antallet utgivelser, fordi de den økonomiske risikoen knyttet til en bokutgivelse reduseres. Et potensielt problem med ordningene er at de er lite selektive, og at en således risikerer at en stimulerer til utgivelse av bøker med lav litterær verdi.

Et rasjonale for ordningene er at det kan være vanskelig på et tidlig tidspunkt å identifisere hvilke forfattere og bøkens om vil slå an. Det er grunn til å tro at støtteordningene på en effektiv måte øker antallet forfattere og utgivelser. På grunn av usikkerheten om hvilke forfattere som vil slå an og skape god litteratur vil det også øke tilfanget av forfattere og litterære verker.

Et annet argument for ordningene er at de er billige og treffsikre, og i liten grad medfører administrative kostnader.

Et viktig formål med innkjøpsordningene er dessuten spredning av litteratur gjennom biblioteksystemet. Biblioteksystemet er desentralisert, og gjennom innkjøpsordningene blir hele bredden tilgjengelig, og sikrer tilgang til litteratur for de som ellers ikke ville kjøpt bøker. I så måte er ordningene formålstjenlig.

Produksjonsstøtteordningen er et eksempel på en støtteordning hvor det kan søkes særskilt for støtte til enkeltutgivelser. Tildeling skjer etter søknad, som vurderes av nedsatte arbeidsgrupper. Ordningen er dermed den som ligger nærmest til å være en ordning hvor bevilger vurderer kvalitet på fritt grunnlag.

Arbeidsstipend og garantiinntektsordninger er overføringer til forfatter. I så måte er de ment å stimulere til nyskaping ved å dempe den økonomiske usikkerheten. Ettersom forfatteryrket er preget av stor inntektsrisiko, spesielt i en tidlig fase av forfatterskapet, har ordningen et klart rasjonale ved at den demper risikoen forfatterne står overfor.

Sammenlignet med mer generelle overføringsordninger som innkjøpsordningene, er det ofte knyttet store kostnader ved et søknadssystem - både administrative kostnader hos de som forvalter ordningen, og kostnader knyttet til søkeprosessen hos forlagene. Ettersom kvalitet ikke er en uforanderlig eller objektiv størrelse, er det en risiko ved ordningen at den vil fremme og forlenge dagens trender og ikke i tilstrekkelig grad fange opp nye trender.

Papirbøker har 0-sats i merverdiavgiftssystemet. E-bøker anses som en tjeneste og har full merverdiavgift (25 prosent). Som subsidieordning er *momsfritaket* den definitivt mest vidtrekkende. Som støtteordning har momsfritaket visse gunstige elementer.

For det første er den relativt enkel og transparent med beskjedne avgrensingsproblemer. For det andre er det en fordel at den direkte påvirker hvordan bokprisene settes.

Gevinsten ved momsfritaket vil i stor grad vil kanaliseres til kundene i form av lavere priser. Hvis prisfølsomheten for bøker er lav, vil dette innebære at moms-fritakets betydning for antallet solgte bøker er relativt begrenset, mens statens utgifter knyttet til ordningen er store.

At 0-satsen i merverdiavgiftssystemet bare gjelder papirbøker og ikke e-bøker gir isolert sett en konkurranseulempe for digitaliserte produkter.

Formålet med *det lovpålagte ansvaret hos utdanningsinstitusjonene* for vedlikehold og utvikling av norsk fagspråk er å sikre det norske språkets posisjon som et fullverdig, samfunnsbærende språk i Norge. Ansvaret er etter det vi kjenner til i liten grad konkretisert. Vi har ikke oversikt over hvordan de ulike utdanningsinstitusjonene forholder seg til ansvaret, men vårt inntrykk er at loven er lite kjent og uten særlig effekt per i dag.

Mange utdanningsinstitusjoner underviser på engelsk og bruker følgelig engelske lærebøker, særlig på masternivå. På masternivå er det derfor vanskelig å erstatte engelske lærebøker med norske. På bachelornivå er det imidlertid vanligere med norske lærebøker, og mange mener studentene lærer bedre dersom de leser norsk.

Mange fag er internasjonale og engelskkunnskap viktig for å lykkes. Det kan derfor være målkonflikt mellom et ønske om økt internasjonalisering av fagområdet og et ønske om utvikling av norsk språk.

Endringer i virkemiddelapparatet bør skje i fastprisordningen eller for å styrke norsk faglitterær produksjon

Virkemidlene for å oppnå de språk og litteraturpolitiske målene kan endres på mange måter. Eksisterende virkemidler kan fjernes eller endres og nye virkemidler kan introduseres.

I intervjuene med berørte aktører har vi tatt opp spørsmålet om hvordan det eksisterende virkemiddelapparatet kan endres for å styrke språk- og litteraturpolitikken. Basert på en prinsipiell analyse av virkemidlene, innspill fra intervjurunden og kjente synspunkter fra andre aktører er de mest aktuelle endringene i virkemiddelapparatet etter vår vurdering grep i fastprisordningen og tiltak som styrker norsk faglitterær produksjon.

Vi har undersøkt forskjellige alternativer til dagens fastprisordning og redegjort for juridiske og økonomiske sider av de ulike variantene.

1 Bakgrunn og problemstilling

Hovedmålet for den statlige litteraturpolitikken er å legge til rette for kvalitet og et bredt og variert tilbud med hensyn til innhold og genrer, både av fag- og skjønnlitteratur, og bidra til leselyst i alle lag av folket. Det finnes et sett av virkemidler som på ulike måte skal bidra til at målet nås.

Kulturdepartementet har gitt Oslo Economics, i samarbeid med SIMONSEN Advokatfirma DA og professorene Espen R. Moen og Christian Riis (Oeconomica), i oppdrag å vurdere virkemiddelbruken på litteratur- og språkområdet i tråd med det definerte mandatet. Oslo Economics har hatt et hovedansvar og prosjektlederansvar for rapporten. Oeconomica har gjennomført en prinsipiell økonomisk analyse av virkemiddelbruken, inntatt i kapittel 5 og avsnitt 6.3, mens SIMONSEN har vurdert hvilke rettslige spørsmål som oppstår ved en gjennomføring av endringer i eller videreføring av fastprisordningen, inntatt i avsnitt 6.4.

Som en del av analysearbeidet har vi gjennomført intervjuer med berørte aktører. Vi har snakket med Forfatterforeningen, Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening, Forleggerforeningen, Bokhandlerforeningen, Norsk Kulturråd, Akademika, Tronsmo bokhandel, Bazar forlag, Pantagruel forlag og Norsk Studentorganisasjon.

Juritzen forlag og Universitets- og høyskolerådet har takket nei til vår intervjuforespørsel.

Vi har også forespurt Konkurransetilsynet, Forbrukerrådet og Språkrådet om intervju, men ikke fått svar.

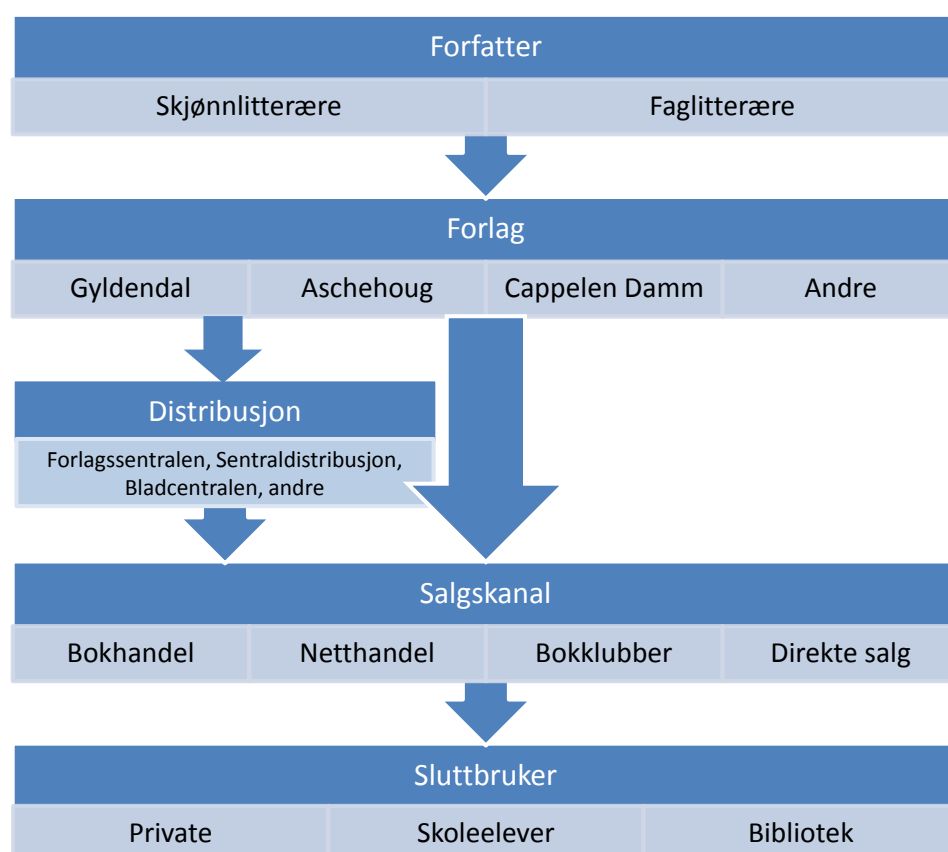
Rapporten er organisert på følgende måte. I kapittel 2 redegjøres det kort for bokbransjen, hvilke aktører som finnes på ulike ledd i verdikjeden og konkurransesituasjonen. I kapittel 3 beskrives de eksisterende virkemidlene. I kapittel 4 vurderes det om de litteratur- og språkpolitiske målene nås. I kapittel 5 foretas det en prinsipiell drøfting av de eksisterende virkemidlene og i kapittel 6 drøftes alternative virkemidler.

2 Bokbransjen

2.1 Bokbransjen

Ifølge tall fra Den norske forleggerforeningen ble det i 2010 omsatt bøker for ca. 6 milliarder kroner. I Figur 2-1 har vi illustrert verdikjeden i bokbransjen.

Figur 2-1 Illustrasjon av bokbransjen/bokmarkedet



Det er stor grad av vertikal integrasjon gjennom verdikjeden ved at forlagene har eierskap i både distribusjonsleddet og salgskanalene, så vel bokhandel, netthandel og bokklubbene.

Nedenfor gir vi en kort omtale av de enkelte leddene i verdikjeden og illustrerer størrelser ved hjelp av ulike nøkkeltall. Vi kommer tilbake til markedssituasjonen i bransjen i kapittel 2.7 samt andre nøkkeltall i kapittel 5.

2.2 Forfattere

Verdikjeden starter med *forfatterne*, som utvikler manus innenfor ulike typer sjangere og bøker.

Det finnes ikke en statistikk over antallet forfattere i Norge, men det finnes en rekke forfatterforeninger med medlemsstatistikk. Nedenfor gjengir vi antall medlemmer i fire av disse (Kilder: de respektive hjemmesidene):

- Den norske Forfatterforeningen (DnF), som organiserer forfattere av skjønnlitterære bøker hadde 576 medlemmer per desember 2011.
- Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFF), en fagforening for sakprosaforfattere og oversettere av sakprosa, hadde 5400 medlemmer per mars 2011.
- Norske Barne- og Ungdomsbokforfattere (NBU) hadde 278 medlemmer per 3. juni 2010. Omtrent 100 medlemmer var også medlemmer i DnF.
- Norsk Oversetterforening (NO) hadde 308 medlemmer per oktober 2011.

2.3 Forlag

Forlagene redigerer og bearbeider manus redaksjonelt sammen med forfatterne og utgir bøker.

Det er tre store forlagsgrupper i Norge; Gyldendal, Aschehoug og Cappelen Damm. Det er også et stort antall mindre forlag i Norge. Institutt for medier og kommunikasjon ved Universitetet i Oslo gjennomførte i 2010/2011 en undersøkelse av forlagssituasjonen i Norge for NFF (Konkurransetilsynet, 2009). De fant hele 13.000 separate utgivere, telt ut ifra ISBN-nr. Om lag 130 utgivere hadde utgitt mellom 10 og 50 titler de siste fem årene. 300 av utgiverne har bare utgitt én tittel de siste fem årene.

2.4 Distribusjon

Forlagene selger sine bøker direkte til bokhandlerne og andre som selger bøker til sluttbruker (ulike salgskanaler). Det vil si at det ikke eksisterer noe eget grossistledd mellom forlag og salgslodd. Imidlertid er det etablert egne distribusjonsentraler som sørger for en samordnet utsendelse av varer til forhandlerne. Det eksisterer tre slike større distribusjonsentraler:

- Forlagssentralen: Forlagssentralen eies av Gyldendal ASA og H. Aschehoug & Co (W. Nygaard) AS med 50 prosent hver. Forlagssentralen utfører distribusjons- og logistiktjenester for ca. 200 forlag og vareeiere. De distribuerer omlag 10 millioner bøker til forhandlere på vegne av forlagene og 3 millioner bøker til slutt kunder.

- SentralDistribusjon: SentralDistribusjon eies av Cappelen Damm. De distribuerer og lagerfører årlig over 13 millioner bøker fordelt på 29.000 titler for 114 forlagskunder. I tillegg distribuerer de over 1,1 millioner sendinger for bokklubber og netthandel.
- Bladcentralen: Bladcentralen eies av syv forlag. De distribuerer blader og bøker tre ganger i uken til 4.000 dagligvarebutikker, 1.400 kiosker og 1.300 bensinstasjoner.

2.5 Salgskanaler

Bøker selges på ulike måter; primært gjennom bokhandel, bokklubb og netthandel, men også for eksempel via dagligvarer og kiosker (direkte salg).

Bokhandel

I 2011 er det til sammen i overkant av 600 bokhandlere (utsalgssteder) i Norge. (Bokhandlerforeningen). Bokhandlerne er organisert gjennom ulike kjeder/sammenslutninger. I tillegg er det bokhandlere som ikke er del av kjede.

Hver av de tre store forlagene eier hver sin bokhandlerkjede, henholdsvis Ark (Gyldendal), Norli/Libris (Aschehoug sammen med NorgesGruppen) og Tanum (Cappelen Damm).

Det finnes også bokhandlerkjeder uten tilknytning til forlagene; Notabene. Notabene eies av Reiten & Co, et private equity-selskap.

Det finnes i tillegg bokhandlere som står utenfor kjeder. Flere av disse er organisert gjennom sammenslutningen Fri Bokhandel (en sammenslutning for de små og mellomstore bokhandlere landet rundt). Sammenslutningen omfatter per 2011 85 bokhandlere med til sammen 103 utsalgssteder i 2011.¹

Det finnes også bokhandlere som står utenfor de nevnte kjedene. Kjedefire bokhandlere har om lag 50 utsalgssteder i 2011.

I tillegg finnes det er gruppe akademiske bokhandlere.

¹ Ifølge Minifakta Norsk bokhandel 2011 var antall utsalgssteder 119, og andel av boksalg gjennom bokhandlere 7 prosent.

Bokklubber

De tre forlagene har også bokklubber, henholdsvis De norske Bokklubbene (Aschehoug og Gyldendal) og Tanum Bokklubbene (Cappelen Damm).

I 2010 var omsetningene gjennom bokklubber i underkant av 600 millioner kroner eller 10 prosent av totalomsetningen av bøker. Andelen bøker som omsettes gjennom bokklubber har falt på hele 2000-tallet.

Netthandel

Netthandel med bøker har vokst fram de siste årene som følge av den generelle IKT-utviklingen i samfunnet.

Direkte salg

Bøker selges også gjennom andre kanaler, som kiosker og lignende.

2.6 Sluttbrukere

Bøker selges til privatpersoner, skoleelever og de distribueres til bibliotekene gjennom innkjøpsordninger (se kapittel 3) eller kjøpes av bibliotekene utover dette.

I 2009 leste 93 prosent av befolkningen en eller flere bøker (eksklusive skole- og pensumbøker). Samme året kjøpte 79 prosent en eller flere bøker i en eller annen salgskanal, mens 45 prosent lånte en eller flere bøker på biblioteket (Minifakta Norsk bokhandel 2011, Bokhandlerforeningen).

2.7 Konkurransesituasjonen i den norske bokbransjen

Den norske bokbransjen domineres av forlagene Cappelen Damm, Gyldendal og Aschehoug. Ifølge bransjestatistikken fra Den norske forleggerforeningen hadde selskapene en markedsandel på henholdsvis 29,1 prosent, 23,4 prosent og 17,9 prosent av den totale omsetningen til medlemsforlagene i 2010.² Boksalg til medlemmene av Den norske forleggerforeningen utgjorde 70,7 prosent av det totale boksalg i 2010. Beregnes markedsandelene med utgangspunkt i totalmarkedet har Cappelen Damm en markedsandel på 20,6 prosent, Gyldendal en markedsandel på 16,5 prosent og Aschehoug en markedsandel på 12,7 prosent.

² Markedsandelen til Aschehoug inkluderer salget til datterselskapene Universitetsforlaget og Oktober.

Tabell 2-1 nedenfor viser markedsandelen til de ti største norske forlagene.³

Tabell 2-1 Markedsandelene til de ti største forlagene i Norge

Forlag	Andel av medlemssalget (i%)	Andel av totalmarkedet (i%)
Cappelen Damm	29,1	20,6
Gyldendal	23,4	16,5
Aschehoug	17,9	12,7
Schibsted	6,6	4,7
Det norske Samlaget	2,4	1,7
Spektrum	1,7	1,2
Kagge	1,6	1,1
Kunnskapsforlaget	1,3	0,9
Forlaget Press	1	0,7
Vega	1	0,7
HHI	1773	886

Kilde: Den norske forleggerforeningen

Bokmarkedet består av en rekke nisjer og markedsandeler beregnet med utgangspunkt i totalomsetningen gir ikke nødvendigvis et korrekt bilde på markedsposisjonen til de ulike forlagene.

Legges imidlertid markedsandelene basert på totalomsetning til grunn, kan det norske markedet for produksjon av bøker sies å være lite konsentrert.⁴ Det tilsier at forholdene ligger relativt godt til rette for konkurranse.

Forlagene Cappelen Damm, Gyldendal og Aschehoug eier som nevnt virksomheter på andre ledd av verdikjeden for bokomsetning. Cappelen Damm eier bokhandelkjeden Tanum, Gyldendal eier bokhandelkjeden Ark og Aschehoug eier bokhandlerekjeden Norli/Libris saman md Norgesgruppen. Videre eier Aschehoug og Gyldendal sammen Forlagssentralen og Bokklubben.

Tabell 2-2 nedenfor viser markedsandelene til bokhandlerekjedene i Norge.

³ Vi har i oversikten sett bort fra Lydbokforlaget.

⁴ I Tabell 2-1 har vi beregnet Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI) med utgangspunkt i de ti største forlagene. HHI i det norske forlagsmarkedet er snau 900 hvis salg av bøker fra forlag utenfor Forleggerforeningen inkluderes i markedet. HHI med utgangspunkt i forlag som er medlemmer i Forleggerforeningen gir HHI på snau 1800. Retningslinjer fra amerikanske konkurransemyndigheter tilsier at markeder med HHI lavere enn 1800 kan anses som lite konsentrerte. Se <http://www.justice.gov/atr/public/guidelines/hmg-2010.html>

Tabell 2-2 Markedsandelene til bokhandlerkjedene i Norge

Bokhandel	Andel av bokhandelssalget (i%)	Andel av totalmarkedet (i%)
Norli/Libris	34	21,76
Ark	21	13,44
Tanum	7	4,48
Notabene	9	5,76
Fri bokhandel	7	4,48
Akademiske bokhandler	13	8,32
Kjedefri	9	5,76
Totalt	100	64
HHI	2026	830

Kilde: Bokhandlerforeningen

Markedsandelene er beregnet med utgangspunkt i et nasjonalt marked. Sannsynligvis skjer konkurransen mellom bokhandlerkjedene i et lokalt marked. Legges imidlertid de nasjonale markedsandelene til grunn er markedet for boksalg moderat konsentrert hvis salget gjennom bokhandelen alene legges til grunn (HHI lik 2026). Inkluderes også salg gjennom andre salgskanaler er markedet lite konsentrert (HHI lik 830).

Den vertikale integrasjonen mellom forlag og ulike distribusjonskanaler i bokmarkedet gir trolig både fordeler og potensielle ulemper ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. På den ene siden er vertikale integrasjon normalt effektivt, fordi såkalte negative vertikale eksternaliteter unngås (dobbel marginalisering, agent-prinsippal-problemer, gratispassasjerproblemer med mer).⁵ Vertikale eksternaliteter i bokbransjen er nærmere drøftet i avsnitt 5.1. På den annen side kan vertikal integrasjon gjøre det vanskelig for ikke-vertikalt integrerte forlag og bokhandlere å få tilgang til distribusjon/bøker til konkurransedyktige betingelser. Slike konkurranseproblemer kan oppstå hvis vertikalt integrerte aktører på ett ledd i en verdikjede utnytter markedsrett til å utestenge konkurrerende virksomheter på et annet ledd av verdikjeden. Marginskvis og leveringsnektelser er eksempler slik atferd.

⁵ For en nærmere beskrivelse av fordeler som vertikal integrasjon kan gi, se for eksempel retningslinjer fra EU-kommisjonen for vurdering av vertikale avtaler http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/guidelines_vertical_en.pdf

3 Dagens virkemidler

Hovedmålet for den statlige litteraturpolitikken er å legge til rette for kvalitet og et bredt og variert tilbud med hensyn til innhold og sjanger, både av fag- og skjønnlitteratur, og bidra til leselyst i alle lag av folket. For å nå disse målene er det utformet et sett av virkemidler.

Følgende virkemidler er mest sentrale;

- innkjøpsordningen for ny norsk skjønnlitteratur,
- innkjøpsordning for faglitteratur/sakprosa og oversatt litteratur,
- produksjonsstøtteordninger for særskilte litteraturgrupper,
- arbeidsstipend og garantiinntekter til forfattere og oversettere
- lovpålagt ansvar hos utdanningsinstitusjonene for vedlikehold og utvikling av norsk fagspråk
- bokavtalen mellom Den norske Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen som gir adgang til å avtale bindende videresalgspriser (fastprisordningen)
- nullsats i merverdiavgiftssystemet på bøker i papirutgave

De ulike virkemidlene skal på forskjellig måte bidra til å nå ett eller flere av målene, gjennom å stimulere ulike ledd og aktører i verdikjeden for fag- og skjønnlitteratur, fra produksjon gjennom distribusjon til salg av litteratur. Det er Norsk kulturråd som forvalter de fleste av ordningene på vegne av staten.

Nedenfor beskriver vi kort de ulike ordningene som bakgrunn for å vurdere virkemidlene.⁶

3.1 Innkjøpsordningene for ny norsk skjønnlitteratur

Innkjøpsordningene for ny norsk skjønnlitteratur for henholdsvis voksne og for barn/unge ble opprettet i 1965.

⁶ Generell støtte til bibliotekdrift kommenteres ikke.

Mål

Innkjøpsordningene har tre uttalte mål:

- Sikre utgivelse: Ordningen garanterer forlagene et minstesalg på 1 000 eksemplarer av bøker for voksne og 1 550 eksemplarer av barne- og ungdomsbøker (1 000 til folkebibliotekene og 550 til skolebibliotekene i grunnskolen). Salgsgarantien skal sikre at førsteopplagene blir større, og at forlagene kan gi ut litteratur som det ellers ikke er enkelt å publisere.
- Sikre tilgang til bøkene: De innkjøpte bøkene sendes til folke- og skolebibliotekene og til noen mottakere i utlandet. Publikum kan på denne måten gjøre seg kjent med hele årganger av samtidslitteraturen.
- Sikre forfatterne bedre inntekter: Norsk kulturråd betaler en del av forfatterens royalti. Royaltien er normalt 15 prosent, med unntak av 20 prosent for prosa og dramatik og 22,5 prosent for lyrikk og barne- og ungdomsbøker. Ordningen bidrar til å bedre forfatterens økonomiske kår og rekruttering til yrket.

Ordningene stimulerer med andre ord både produksjon, distribusjon (spredning) og salg av skjønnlitteratur.

Omfang

I 2010 var omfanget av innkjøpsordningene i overkant av 72 millioner kroner fordelt med nesten 45 millioner kroner på skjønnlitteratur for voksne og om lag 28 millioner kroner på skjønnlitteratur for barn og unge.

3.2 Innkjøpsordninger for faglitteratur/sakprosa og oversatt litteratur

I tillegg til innkjøpsordningen for ny norsk skjønnlitteratur finnes det innkjøpsordninger for henholdsvis ny norsk sakprosa, oversatt litteratur og faglitteratur for barn og unge.

Mål

Målene med ordningene er:

- Innkjøpsordning for ny norsk sakprosa skal sikre utgivelser av ny norsk sakprosa og gi et tilbud til lånere i folkebibliotekene. Ordningen gjelder sakprosabøker i en essayistisk, fortellende, resonnerende eller argumenterende form, skrevet av en eller flere forfattere og for et allment publikum.

Bøkene skal ha språklige, litterære, innholds- og formidlingsmessige kvaliteter og rette seg mot et allment publikum. Hver bok blir kjøpt inn i 1000 eksemplere til folkebibliotekene.

- Innkjøpsordning for oversatt litteratur skal sikre at det finnes oversatt litteratur fra mange språk til norsk, til utlån i norske folkebibliotek. Et utvalg av oversatte romaner, novellesamlinger, annen prosa og skuespill blir kjøpte inn. Forlagene søker om innkjøp etter at kontrakt er inngått med originalforfatter og oversetter, men før boken foreligger. Aktuelle titler er primæroversettelser til bokmål og nynorsk av bøker for voksne, barn og ungdom og nyutgivelser av klassiske verk. Innkjøpsordningen er selektiv, det vil si at det øvre tittelantallet er bestemt på forhånd ut fra årlig justert budsjetttramme. I 2011 kan inntil 120 titler kjøpes inn. Valget av hvilke bøker som kjøpes inn er først og fremst basert på en vurdering av kvalitet og bredde. Oversetteren får utbetalt 25 prosent av honoraret som en bonus fra Kulturrådet. Hver bok blir kjøpt inn i 500 eksemplere til folke- og skolebibliotekene.⁷
- Innkjøpsordning for faglitteratur for barn og unge skal sikre at det finnes gode norske fagbøker for dagens unge lesere om alle slags emner. Det kan søkes om innkjøp av førsteutgaver av norske fagbøker/faktabøker/sakprosa for barn og ungdom. Også denne innkjøpsordningen er selektiv, i betydning at det øvre antallet på innkjøpte titler er bestemt på forhånd ut fra årlig justert budsjetttramme. For tiden er det rom for å kjøpe inn omkring 25 titler per år. Hvilke bøker som kjøpes inn, er først og fremst basert på en vurdering av kvalitet. Hver bok blir kjøpt inn i 1550 eksemplere, som blir sendt til folke- og skolebibliotekene. Forlag/utgiver søker på bakgrunn av ferdig bok eller grunnlagsmateriale for prosjekter som er planlagt utgitt i inneværende år.

Omfang

I 2010 var omfanget av disse tre innkjøpsordningene om lag 37 millioner kroner fordelt med 16 millioner kroner på innkjøpsordningen for ny norsk sakprosa, 13 millioner kroner på innkjøpsordningen for oversatt skjønnlitteratur for barn, unge

⁷ Prosjektet "Mosaikk-litteratur" omfatter bøker oversatt fra asiatiske og afrikanske språk. Under denne ordningen dekker Kulturrådet hele oversetterhonoraret og kjøper inn 500 eksemplere per tittel. I tillegg får oversetteren en bonus som for andre innkjøpte oversettelser.

og voksne, inkludert oversetterbonus og 8 millioner kroner på innkjøpsordningen for ny norsk faglitteratur for barn og unge.

3.3 Produksjonsstøtteordninger for særskilte litteraturgrupper

Produksjonsstøtteordningene innebærer tilskudd til utgivelse av ulike litteratur.

Mål

Formålet er å redusere forlagenes kostnader ved utgivelser og dermed senke utsalgsprisen i bokhandelen. Ulike arbeidsgrupper vurderer innsendte manus og illustrasjoner sammen med utfylte søknadsskjema. Norsk kulturråd har en rekke produksjonsstøtteordninger:

- Bildebøker for barn og unge
- Tegneserier
- Nynorsk litteratur
- Klassikere
- Tidsskrift
- Uke- og månedsaviser
- Norsk faglitteratur

Nedenfor viser vi omfanget av noen av ordningene.

Omfang

I 2010 var omfanget av produksjonsstøtte til ulike sjangere følgende:

Ordning	Kroner
Bildebøker for barn og unge	1 461 000
Tegneserier	2 365 000
Nynorsk litteratur	3 030 000
Klassikere	899 000

Kilde: Prop. 1 S 2011-2012, Kulturdepartementet

3.4 Arbeidsstipend og garantiinntekter til forfattere og oversettere

Statens arbeidsstipend for kunstnere omfatter primært ordinært arbeidsstipend og arbeidsstipend for yngre/nyetablerte kunstnere. Stipendene tildeles etter søknad fra den enkelte kunstner. Arbeidsstipend tildeles for fra ett til fem år. Arbeidsstipend for yngre/nyetablerte kunstnere blir tildelt for fra ett til tre år. I den årlige kvotefordelingen fastsetter Kulturdepartementet fordelingen av midlene mellom de ulike kunstnergruppene etter samråd med Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere og forhandlingsberettigede organisasjoner.

Statens garantiinntekt for kunstnere, populært kalt garantiinntekt eller kunstnerlønn, er en garantert årlig minstelønn som den norske staten gir til norske yrkesaktive forfattere, billedkunstnere, komponister, musikere, skuespillere og andre kunstnere som gjennom år har bidratt med en kvalitetsmessig verdifull kunstnerisk innsats. Gjennom ordningen gis kunstnere tilsagn om inntekt fram til pensjonsalderen, under forutsetning at de opprettholder sin kunstneriske aktivitet. Maksimal garantiinntekt tilsvarer lønnstrinn 1 i statens lønnsregulativ og utbetales til de som ikke har egeninntekt som overstiger fribeløpet. Dette tilsvarer kroner 214 900 i bruttolønn per år. For kunstnere som har høyere egeninntekt skjer det en avkorting av beløpet.

Mål

Stipendordningen skal bidra til at målene i den statlige kunstnerpolitikken nås ved å legge forholdene til rette for at enkeltkunstnere, gjennom å motta direkte tilskudd fra staten, skal kunne bidra til et mangfoldig og nyskapende kunstliv.

Hovedformålet med garantiinntekten er å gi en viss økonomisk trygghet og stimulere til økt kunstfaglig produksjon.

Omfang

I 2010 ble det gitt garantiinntekter til femti forfattere og to oversettere. Samlet sett ble det bevilget garantiinntekter til 503 kunstnere for til sammen om lag 103 millioner kroner. (kilde: Prop. 1 S (2011-2012) Kulturdepartementet). Om lag 11 prosent av midlene (det vil si i overkant av 10 millioner kroner) gikk til skjønnlitterære forfattere, barne- og ungdomslitterære forfattere, dramatikere, skjønnlitterære oversettere, faglitterære forfattere og oversettere, kritikere og journalister (kilde: Statenes kunstnerstipend, Årsmelding 2010).

I 2010 ble det gitt arbeidsstipend til 68 forfattere og seks oversettere. Samlet sett ble det bevilget arbeidsstipend (alle typer arbeidsstipend) til 423 kunstnere for til sammen om lag 110 millioner kroner. (kilde: Prop. 1 S (2011-2012) Kulturdepartementet). Om lag 21 prosent av midlene (det vil si i overkant av 20 millioner kroner) gikk til skjønnlitterære forfattere, barne- og ungdomslitterære forfattere, dramatikere, skjønnlitterære oversettere, faglitterære forfattere og oversettere, kritikere og journalister (kilde: Statens kunstnerstipend, Årsmelding 2010).

3.5 Ansvar for vedlikehold og utvikling av norsk fagspråk

Universiteter og høyskoler har et lovpålagt ansvar for vedlikehold og videreutvikling av norsk fagspråk, jf. § 1-7 i Lov om universiteter og høyskoler (LOV 2005-04-01 nr 15). Ansvaret innebærer at norsk fagspråk må reflekteres i undervisning og i rutiner og retningslinjer for faglig formidling i bred forstand, og for vitenskapelig og annen faglig publisering.

Formålet med tiltaket er å sikre det norske språkets posisjon som et fullverdig, samfunnsbærende språk i Norge.

Kunnskapsdepartementet bevilger tilskudd til utgivelse av lærebøker på universitet og høyskoler. Bevilgningen gjelder både tilskudd til utgivelser av læremidler på nynorsk for å bedre den språklige likestillingen for bøker på dette nivået, og generelt til produksjon av læremidler på innføringsnivå som er i små opplag. Det er Universitets og høyskolerådet ved Lærebokutvalget for høyere utdanning som tildeler midlene etter søknad. I 2010 var bevilgningen 4,6 millioner kroner (Prop. nr 1 S (2011-2012) fra Kunnskapsdepartementet).

3.6 Bokavtalen

Bokavtalen mellom Den norske Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen gir adgang til å avtale bindende videresalgspriser (fastprisordningen). Avtalen er et frivillig samarbeid mellom forlag og bokhandler for å bevare og utvikle norsk språk og litteratur. Bokavtalen innebærer at det enkelte forlag fastsetter utsalgsprisen på sine bøker. Bøkene selges da til fast bokpris i utgivelsesåret og frem til og med

30. april året etter.⁸ Salg av skolebøker omfattes ikke av avtalen (kilde: <http://www.bokhandlerforeningen.no/Bransjeavtalen/Bokavtalen>).

Den nåværende avtalen trådte i kraft 1. januar 2011 og varer ut 2014.

Mål

Bokavtalen har til hensikt å legge forholdene til rette for å styrke bøkernes posisjon i Norge gjennom å:

- Fremme kultur og kunnskapsformidling, stimulere leseinteresse og kunnskapstilegnelse og bidra til å styrke norsk språk og skriftkultur.
- Bidra til å opprettholde og sikre norsk bokutgivelse med bredde i emner og kvalitet og øke respekten for opphavsretten.
- Fremme salg av bøker i begge målformer gjennom en rasjonell distribusjon og et effektivt, landsdekkende bokhandlernet, slik at tilgjengelighet og valgfrihet for forbrukerne ivaretas.
- Legge til rette for virksom konkurranse om utvalg, utgivelser og tilgjengelighet.

<http://www.bokhandlerforeningen.no/Bransjeavtalen/Bokavtalen>

3.7 Nullsats i merverdiavgiftssystemet på bøker i papirutgave

Bøker i papirutgave er fritatt for beregning av merverdiavgift ved omsetning, såkalt nullsats i merverdiavgiftssystemet, jf. merverdiavgiftsloven § 6-3 første ledd. Momsfritaket ble innført i 1967 og fra 1995 ble også lydbøker som er parallellutgaver omfattet.

Mål

Fritaket er språk- og kulturpolitisk begrunnet.

Omfang

I 2012 er provenyeffekten av nullsats i merverdiavgiftssystemet på bøker beregnet til 1,5 milliarder kroner i indirekte støtte til bokbransjen (Prop. 1 LS Skatter, avgifter og toll 2012).

⁸ For særlig ressurskrevende utgivelser kan fastprisperioden forlenges ved at forlaget gir bokhandelen full returrett for bøkene samt relevant informasjon om de utgivelser som skal omfattes av forlenget fastprisperiode

3.8 Kort oversikt over virkemidler i Sverige

Nedenfor gir vi en kort omtale av de mest sentrale litteratur- og språkpolitiske målene og virkemidlene i Sverige. Framstillingen tar utgangspunkt i hvilke statlige virkemidler vi har i Norge og vi ser på de tilsvarende ordningene i Sverige. I den grad Sverige har særlige ordninger som vi i Norge ikke har, fremkommer det i et eget avsnitt.

Fremstillingen er i hovedsak basert på informasjon gjennom NORDICOM som er en institusjon under Nordisk Ministerråd. Informasjonen er særlig basert på Nyhetsbrev nr. 2 fra mai 2010, som tar for seg litteratur- og språkpolitiske virkemidler i de nordiske landene. Fremstillingen er supplert med informasjon fra i hovedsak Statens kulturråd (www.kulturradet.se), som administrerer det meste av litteraturstøtten i Sverige, og informasjon fra Sveriges författarfond (www.svff.se), som administrerer statlige inntektsgarantier, langtidsstipender og ulike bidrag til forfattere og oversettere.

Språk- og litteraturpolitiske mål og organisering

Statens innsats for litteratur, lesning og språk har som formål å stimulere til utgivelse av variert kvalitetslitteratur og å øke tilgangen til og interessen for litteratur i hele landet.

Innkjøpsstøtte/produksjonsstøtte

Statens kulturråd fordeler årlig støtte på ca. 90 millioner SEK til forlag, biblioteker, organisasjoner og bokhandlere. Størst er litteraturstøtten med distribusjonsstøtte, som utgjør ca. 40 millioner SEK. Støtten gis til forlag. Støtten kan gis til skjønnlitteratur, faglitteratur, serier og barn- og ungdomsbøker. Ca. 700 titler får støtte hvert år. Formålet med støtten generelt er å fremme mangfold, kvalitet og dybde i utgivelsen av svensk litteratur samt å fremme spredning og lesing av litteratur.

Den nest største støtteordningen er innkjøpsstøtten til innkjøp av litteratur som skal fremme lesning blant barn og unge (ca. 25 millioner SEK årlig). Støtten går til kommuner (etter søknad) og bøkene går til folke- og skolebibliotekene.

Videre går om lag 13 millioner SEK (2010) årlig til andre lesefremmende tiltak til kommuner, biblioteker og organisasjoner etter søknad.

Kulturrådet fordeler også en støtte for en klassikerserie: Alle tiders klassiker, for grunnskole og videregående skole. Støtten fordeles til forlagene for å gi ut visse titler med klassikerstatus. Skolene kjøper klasseoppsetninger til subsidierte priser.

Statens kulturråd har også ansvaret for bidrag til oversettelser og for å øke interessen for svensk litteratur i utlandet, og fordeler ca. 7 millioner SEK til dette.

Faste bokpriser

I Sverige har det ikke vært faste bokpriser siden 1970. Imidlertid har det vært en ordning hvor Kulturrådet, i samråd med berørte interessenter, har fastsatt høyeste tillatte forlagsnettopris.

Ett litteraturpolitisk mål i Sverige i 2010 har vært å implementere den nye förordningen (2010:1058) om statsbidrag til litteratur, kulturtidskrifter og lesefremmende innsats. Gjennom denne nye förordningen finnes det ikke lengre et krav om at Kulturrådet, i samråd med berørte interessenter, skal fastsette høyeste tillatte forlagsnettopris.

Redusert merverdiavgift

Redusert moms for bøker er et litteraturpolitisk element i alle nordiske land, bortsett fra Danmark, som har full (25 prosent) moms også på bøker. I Sverige ble merverdiavgiften på bøker redusert fra 25 til 6 prosent i 2002. Sverige har også momsfristak for lydbøker (parallellutgaver med trykte bøker). Det er full merverdiavgiftssats, 25 prosent, på e-bøker.

Statlig finansierte garantiinntekter og/eller stipender

Sveriges Författarfond forvalter og fordeler statlig biblioteksersättning og stipendier til forfattere, oversettere og bokillustratører. Videre fordeles kunstnerbidrag til forfattere, oversettere og kulturjournalister samt bidrag til dramatikere. Stipender omfatter statlige inntektsgarantier, langtidsstipender og kunstnerbidrag til forfattere, oversettere og kulturjournalister, samt dramatikere. For forfattere og oversettere gjelder i hovedsak følgende ordninger:

- Bidrag til forfattere, oversettere og kulturjournalister: I 2011 fordeles om lag 2,5 millioner SEK som bidrag til forfattere, oversettere og kulturjournalister. I 2010 ble det fordelt ca. 20 ett- og toårige bidrag på minimum 60 000 SEK/år.
- Inntektsgarantier og langtidsstipender:

- Inntektsgarantier bevilges tidligere kunstnere som står for virksomhet av høy kvalitet og stor betydning for svensk kulturliv. Fra og med år 2010 utgis imidlertid ingen nye garantier eller stipender.
 - Forfattere, oversettere, kulturjournalister og dramatikere kan få inntektsgarantier fra Sveriges Författarfond. Per 2011 er det 34 personer som har slike garantier.
 - Utover inntektsgarantiene finnes det også særskilte langtidsstipender. Per 2011 er det 20 slike stipendiater innenfor litteraturområdet.
- Bidrag til reiser og internasjonal utveksling: For å fremme internasjonal spredning av svensk litteratur og dramatikk av høy kvalitet, samt for å fremme internasjonal utveksling på disse områdene, fordeler Sveriges författarfond særskilte bidrag. I 2011 fordeles om lag 1 million SEK til dette formålet. Fra og med 2008 har Sveriges författarfond et særlig ansvar for oversettere som oversetter svensk litteratur til andre språk. En relativt stor del av midlene avsettes derfor til dette.
 - Bidrag til oversetting: For å fremme iprosentinternasjonal spredning av svensk litteratur fordeler fondet også bidrag for oversettinger av svensk litteratur til andre språk. Bidragene er 5000 SEK og det er oversetter som søker.

Andre virkemidler

Biblioteksersætningen framheves som en av hjørnesteinene i litteraturpolitikken, og den forvaltes av Sveriges författarfond (ca. 127 millioner SEK i 2010). Ordningen innebærer at opphavsmennene direkte eller indirekte får inntekter fra utlån av bøker på bibliotekene, etter noe forskjellige fordelingsystemer. I Norge har vi en tilsvarende ordning, bibliotekvederlagsordningen (jf. Lov 1987-05-29 nr 23: Lov om bibliotekvederlag). Vederlaget fordeles til fond som forvaltes av de aktuelle opphavsmannsorganisasjoner. Vederlaget i Norge utgjorde 86,7 millioner NOK kroner i 2010 (kilde: Prop. 1 S (2011-2012) Kulturdepartementet).

3.9 Kort oversikt over virkemidler i Danmark

Nedenfor gir vi en kort omtale av de mest sentrale litteratur- og språkpolitiske målene og virkemidlene i Danmark. Som for Sverige tar framstillingen utgangspunkt i hvilke statlige virkemidler vi har i Norge. I den grad Danmark har særlige ordninger som vi i Norge ikke har, fremkommer det i et eget avsnitt.

Fremstillingen er også for Danmark i hovedsak basert på informasjon gjennom NORDICOM som er en institusjon under Nordisk Ministerråd. Informasjonen er særlig basert på Nyhetsbrev nr. 2 fra mai 2010, som tar for seg litteratur- og språkpolitiske virkemidler i de nordiske landene. Fremstillingen er supplert med informasjon fra primært www.kunst.dk som samler informasjon om ordninger gjennom Statens Kunstfond, Statens Kunstråd og Kunststyrelsen. Nettsiden gir blant annet oversikt over alle tilskudd som administreres av disse tre organisasjonene.

Litteratur- og språkpolitiske mål og organisering

Danmarks første litteraturlov ble vedtatt i 1996. Lovens formål er å fremme litteratur, gi folk adgang til den og å markedsføre dansk litteratur internasjonalt. Loven omfatter danske og oversatte verk.

Innkjøpsstøtte/produksjonsstøtte

Danmark har såkalt utgivelsesstøtte. Støtten er rettet mot forlag som utgir dansk litteratur i Danmark eller i utlandet. Formålet med ordningen er å yte støtte til utbredelse og kjennskap til dansk litteratur innenfor en rekke forskjellige genre. Det legges vekt på å fremme kvaliteten i utgivelser. Ordningen forvaltes av Statens Kunstråds Litteraturudvalg.

Forlag kan også forut for utgivelse av debutverk innenfor dansk skjønnlitteratur, faglitteratur, barne- og ungdomslitteratur, dramatikk og tegneserier søke om utgivelsesstøtte (dekning av maksimalt 50 prosent av samlet budsjett i forbindelse med utgivelsen). Formålet med ordningen er å medvirke til talentutviklingen i dansk litteratur.

Utenlandske forlag som utgir dansk litteratur utenfor Danmark kan søke om oversettelsesstøtte i forbindelse med utgivelser. Nordiske forlag kan søke om tilskudd til oversetterhonorar når de ønsker å utgi et dansk verk oversatt til et nordisk språk. Det kan søkes om hel eller delvis dekning av oversetterhonoraret. Typisk dekker støtten 20-30 prosent av honoraret.

Faste bokpriser

Bokbransjens frivillige fastprisavtale (med dispensasjon fra Konkurrencestyrelsen) utløp 31.12.2010.

Redusert merverdiavgift

Redusert moms for bøker er et litteraturpolitisk element i alle nordiske land, bortsett fra Danmark, som har full (25 prosent) moms også på bøker. I forbindelse med bortfallet av fastprisordningen i det danske bokmarkedet i 2011, pekte den danske forleggerforeningen på redusert moms som et aktuelt nytt virkemiddel.

Statlig finansierte garantiinntekter og/eller stipender

Statens Kunstråd ved Statens Kunstfonds Litteraturudvalg fordeler arbeidslegater og stipender av ulike slag til forfattere. I 2009 hadde ca. 25 millioner DKK til rådighet til formålet. Eksempler på ordninger innenfor litteratur er:

- Arbeidslegater og treårige arbeidsstipender for skapende kunstnere, herunder skjønnlitterære forfattere, oversettere og essayister med minimum ett utgitt verk innenfor støtteområdet.
- Arbeidslegater til oversettere i forbindelse med omfattende og tidskrevende litterære oversettelsesarbeid til eller fra dansk. Arbeidslegater er normalt på 50.000 DKK, 100.000 DKK eller 150.000 DKK.
- Arbeidslegater og reiselegater til danske tegneserieskapere og til illustratører av dansk litteratur, herunder barnelitteratur. Størrelsen på legatene er som over.
- Forfattere kan søke arbeidslegater til ferdiggjøring av konkrete allmennkulturelle faglitterære prosjekter og prosjekter innenfor alle skriftbårne skjønnlitterære genre (samt reiselegater i forbindelse med prosjektene). Størrelsen på legatene er som over.
- Støtte til fremmedspråklige skjønnlitterære forfattere som har gjort en særlig innsats for dansk kultur. Forfatterens verker skal være skrevet på et annet språk enn dansk og være gjort tilgjengelige i dansk oversettelse.
- Oversettere til dansk som har inngått kontrakt med et utgivende forlag om en gitt oversettelse, kan søke om støtte til dekning av maksimalt ti mentortimer à 600 DKK ved en meritterende oversettelse innenfor gjeldende språk og genre.

Andre virkemidler

Som i Norge og Sverige, har også Danmark en bibliotektvederlagsordning, biblioteksavgiften. Biblioteksavgiften fremheves som det fremste litteraturpolitiske virkemiddelet. Avgiften ble innført i 1946, og gikk i 1991 gikk fra å være en vederlagsordning til å bli en kulturstøtteordning. Formålet er å støtte dansk språk,

og ordningen er forbeholdt forfattere, osv. som utgir bøker på dansk. Avgiften administreres av Styrelsen for Bibliotek og Medier. Støtten, som utbetales direkte til forfatterne, utgjorde 158 millioner DKK i 2009.

3.10 Oppsummering av virkemidler i Norge, Sverige og Danmark

I Tabell 3-1 har vi gitt en samlet oversikt over virkemidlene i henholdsvis Norge, Sverige og Danmark. I hovedsak er det relativt lik virkemiddelbruk i de tre landene med unntak av at Norge er det eneste landet med fastprisavtale, Danmark ikke har innkjøpsordninger, og redusert merverdiavgift er mer omfattende i Norge enn i Sverige (25 pst mot 6 pst) og ikke-eksisterende i Danmark.

Tabell 3-1 Oversikt over virkemidler i Norge, Sverige og Danmark

Virkemidler	Norge	Sverige	Danmark
Innkjøpsordninger	x	x	
Produksjonsstøtte	x	x	x
Inntektsgarantier, stipender og lignende	x	x	x
Fastprisavtaler	x		
Redusert merverdiavgift	Nullsats	6 pst	25 pst

4 Vurdering av måloppnåelse

Hovedmålet for den statlige litteraturpolitikken er som nevnt tidligere å legge til rette for *kvalitet* og et *bredt og variert tilbud* med hensyn til innhold og sjanger, både av fag- og skjønnlitteratur, *tilgjengelighet* og bidra til *leselyst* i alle lag av folket.

I dette kapitlet drøfter vi nærmere hvordan målene synes å være oppfylt. Måloppnåelse kan i svært liten grad leses direkte ut av statistikk for bokmarkedet. For å vurdere måloppnåelse identifiserer vi derfor ulike indikatorer som kan bidra til å belyse om målene blir oppfylt. Vi viser utviklingen over tid (2005 til 2010) i de valgte indikatorene. Der det er relevant benytter vi også en sammenligning av utviklingen i Norge med tilsvarende utvikling i Sverige og Danmark. I analysene benytter vi følgende indikatorer:

Tabell 4-1 Indikatorer for å belyse måloppnåelse

Mål	Indikator	Tolkning
Kvalitet	Innkjøp av ny norsk skjønnlitteratur	Økning i godkjenning av bøker tilsier økt kvalitet
	Oversettelse av norske titler	Økning i antall oversatte titler tilsier økt kvalitet
Bredt og variert tilbud	Nye titler fra forlagene (totalt og ulike bokgrupper)	Økning i antall ny titler tilsier økning i bredden og variasjonen av bøker (tilbudssiden)
	Samlet antall titler og eksemplarer med salg	Økning i antall solgte titler og eksemplarer tilsier økning i bredden og variasjon av bøker (etterspørselssiden)
Tilgjengelighet	Antall fysiske bokhandlerutsalgssteder	Økning i antall bokhandler tilsier økt tilgjengelighet
	Salg i andre salgskanaler	Endring i salgskanalene kan påvirke tilgjengelighet
	Pris	Økning i pris kan begrense tilgjengelighet
Leselyst	Hvor mange som leser	Økning i andelen som leser tilsier økt leselyst
	Hvor mye leses	Øning i mengden som leses tilsier økt leselyst

Kilde: Oslo Economics

4.1 Kvalitet

Kvalitet er i de aller fleste sammenhenger krevende å måle, så også når det gjelder kvalitet i litteraturtilbudet. Med begrepet kvalitet menes her den litterære kvaliteten på bøkene som utgis.

Vi benytter to indikatorer for å belyse kvalitet:

- Antall titler gjennom innkjøpsordningene for ny norsk skjønnlitteratur
- Oversettelse av titler og salg av norske bøker i utlandet

Når det gjelder faglitteratur og sakprosa, har vi ikke identifisert en egnet måte å belyse kvalitet på.

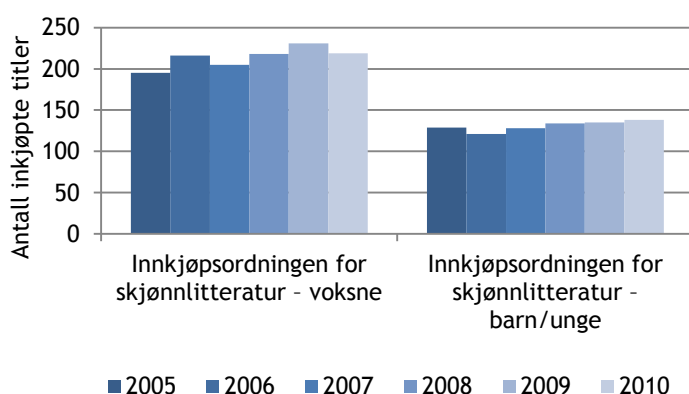
4.1.1 Innkjøp av ny norsk skjønnlitteratur

Flere titler kjøpes inn

I prinsippet skal alle *skjønnlitterære bøker* som er påmeldt innkjøpsordningene for ny norsk skjønnlitteratur (for henholdsvis voksne og barn og unge), og som tilfredsstiller litterær kvalitet tas opp i ordningen. Det vil si at alle skjønnlitterære bøker som vurderes som gode nok og som ellers faller inn under bestemmelsene, kjøpes inn. Utviklingen i antall titler som kjøpes inn gjennom disse to innkjøpsordningene kan benyttes som et uttrykk for om flere bøker med litterær kvalitet absolutt sett framstilles.

I Figur 4-1 har vi vist utviklingen i antall titler kjøpt inn gjennom henholdsvis innkjøpsordningen for ny norsk skjønnlitteratur for voksne og innkjøpsordningen for ny norsk skjønnlitteratur for barn og unge.

Figur 4-1 Antall titler i innkjøpsordningene for ny norsk skjønnlitteratur



Kilde: Norsk kulturråd for 2005. Prop S nr 1 fra Kulturdepartementet for 2006 til 2010

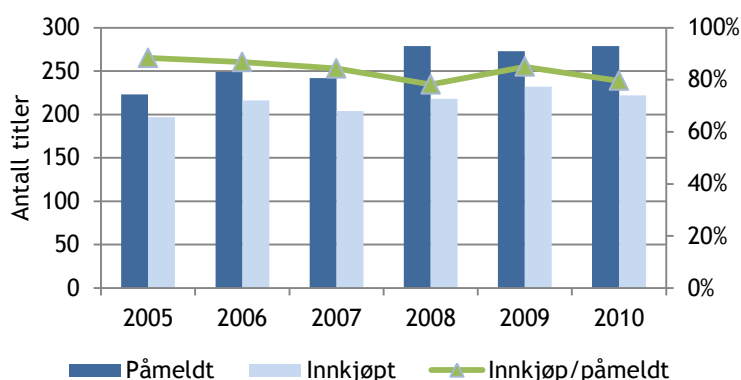
Fra 2005 til 2010 økte antallet titler kjøpt inn gjennom innkjøpsordningen for ny norsk skjønnlitteratur for voksne fra 195 til 219, det vil si med 12 prosent. Tilsvarende økte antallet titler kjøpt inn gjennom ordningen for barn og unge fra 129 til 138, det vil si med 7 prosent. Isolert sett innebærer dette at flere skjønnlitterære titler som tilfredstiller litterær kvalitet kommer ut i markedet, og distribueres til bibliotekene.

Antall titler som kjøpes inn i forhold til påmeldte, er svakt synkende

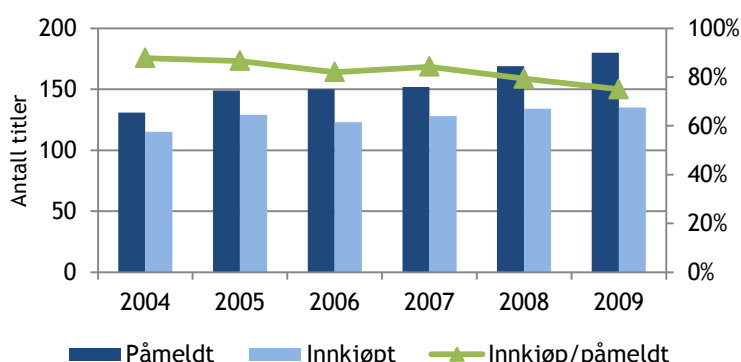
Selv om antallet titler som kjøpes inn er stigende i perioden, er andelen som kjøpes inn sett i forhold til andelen som meldes på, svakt synkende over perioden, se Figur 4-2.

Figur 4-2 Antall titler meldt på og kjøpt inn

Ny norsk skjønnlitteratur for voksne



Ny norsk skjønnlitteratur for barn og unge



Note: Ordningen for barn og unge viser utvikling fra 2004 til 2009

Kilde: Norsk kulturråd, Norsk barnebokinstitutt

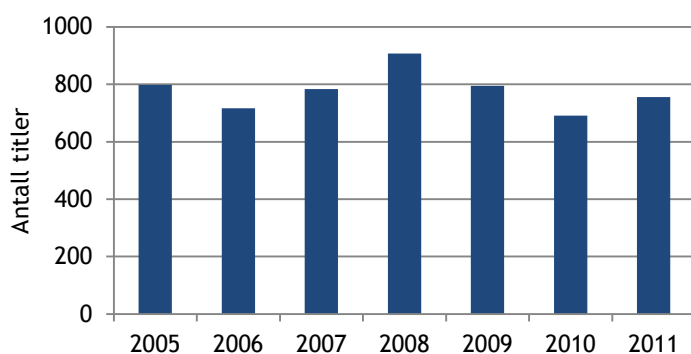
Tallene indikerer at det relativt sett er færre av bøkene som meldes på innkjøpsordningene for ny norsk skjønnlitteratur som anses å tilfredsstillende litterær kvalitet. At flere bøker ikke kommer inn under innkjøpsordningen (blir nullet) kan indikere at nivået for å bli godkjent ikke har blitt påvirket i perioden som studeres.

4.1.2 Distribusjonsstøtte i Sverige⁹

I Sverige gis distribusjonsstøtte til forlag for å fremme mangfold, kvalitet og dybde i utgivelsen av svensk litteratur samt å fremme spredning og lesing av litteratur. Ordningen er rettet inn mot mange av de samme målene som de norske innkjøpsordningene. Utvikling i ordningen kan bidra til å belyse både kvalitet, og for så vidt også bredden og variasjonen i tilbudet (se kapittel 5.2).

I Figur 4-3 har vi vist utviklingen i antall titler som har fått innvilget distribusjonsstøtte i perioden fra 2005 til 2011.

Figur 4-3 Distribusjonsstøtte i Sverige



Kilde: Statens kulturråd (www.kulturradet.se)

Det er noe variasjon i hvor mange titler som får distribusjonsstøtte i perioden, men siden 2008 har det vært nedadgående trend inntil 2011. I Prop. 2011/12:1 forklares dette med at også antallet søknader er redusert. Reduserte søknader forklares dels med at forlagene generelt har reduserte antall utgivelser, og at det i 2009 ble innført andre opplagsgrenser for hvilke bøker som prioriteres i ordningen.¹⁰

Samlet antall titler som kjøpes inn gjennom de norske innkjøpsordningene var i 2010 om lag 570, en vekst på 26 prosent fra 2005. Absolutt sett er det flere titler

⁹ Danmark har ikke innkjøpsordning

¹⁰ Kulturrådet prioriterer ikke støtte til titler som trykkes i et omfang som tilsier at de kan forventes å bære seg økonomisk.

som får distribusjonsstøtte i Sverige sammenlignet med innkjøpsordningene i Norge. Det er vanskelig å sammenligne direkte ettersom ordningene ikke er like.

4.1.3 Oversettelse av norske titler

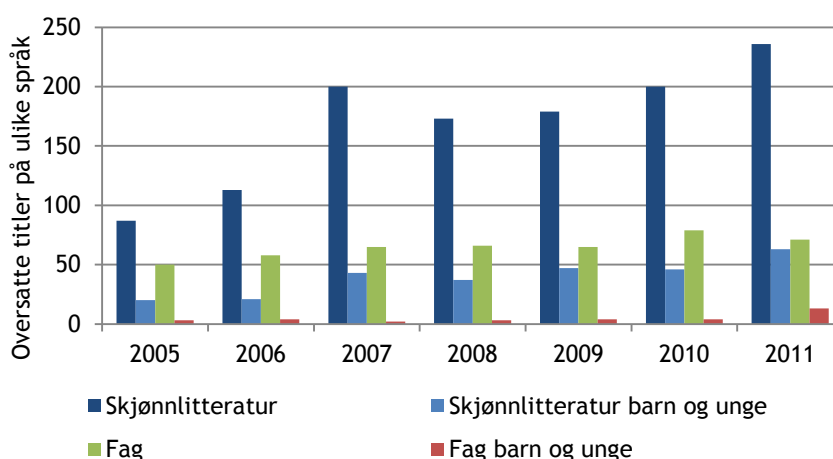
Salg av bokrettigheter til utlandet kan brukes som et uttrykk for norsk litteraturs konkurransevne på det internasjonale markedet. Dersom norsk litteratur er etterspurt i utlandet kan dette være en indikator på kvalitet.

Det finnes ikke statistikk over salg av norske bokrettigheter til utlandet (verken fra forlagene eller fra frittstående agenter). Vi benytter derfor statistikk for oversettelse av norske bøker til andre språk som en indikator for å belyse den internasjonale etterspørselen, og derigjennom kvalitetsutviklingen.

NORLA (Norwegian Literature Abroad) administrerer støtteordninger som alle har som mål å fremme oversettelser av norske bøker. Nesten 5 millioner kroner bevilges hvert år til utenlandske forlag som oversettelsesstøtte til skjønnlitterære og faglitterære titler. Støtten gis også for oversettelser til nordiske språk.

I Figur 4-4 har vi vist utviklingen i oversettelsesstøtter for ulike typer litteratur i årene 2005 til 2011. Figuren viser antallet bevilgninger som er gitt til oversettelsesstøtte i de ulike årene fordelt på ulike kategorier bøker.¹¹

Figur 4-4 Antall bevilgninger til oversettelser



Kilde: NORLA

¹¹ Ettersom en tittel kan få oversettelsesstøtte til flere språk viser ikke figuren unike titler.

Som vi ser av figuren har det vært en betydelig vekst i oversettelse av norske bøker til andre språk. Samlet sett er det oversatt 1465 titler fra 2005 til og med 2011.

Oversatt skjønnlitteratur for voksne utgjør det største volumet. I 2005 ble det gitt oversettelsesstøtte til 87 skjønnlitterære bøker. Tilsvarende tall i 2011 var 236. Dette innebærer en økning i antallet oversettelser på 170 prosent fra 2005 til 2011. Vi ser også en høy vekst i oversatte bøker innenfor skjønnlitteratur for barn og unge.

Når det gjelder faglitteratur for voksne, har også antallet bevilgede oversettelsesstøtte økt med 42 prosent fra 2005 til 2011. Faglitteratur til barn og unge utgjør et lite volum, men volumet steg relativt sett betydelig fra 2010 til 2011.

Tallene viser en betydelig økning i internasjonal etterspørsel etter norske bøker, særlig innenfor skjønnlitteratur. Dette kan indikere at norsk litteratur forbindes med kvalitet.

4.1.4 Oversettelser i Sverige og Danmark

Sverige

I Sverige er det Statens kulturråd som i dag bevilger støtte til utenlandske forlag for utgivelse av svensk litteratur. I 2010 bevilget Kulturrådet 3,3 mill. SEK til utenlandske forlag for utgivelse av svensk litteratur i utlandet (PROP. 2011/12:1). Det tilsvarende tallet i Norge er 5 mill. NOK (2010).

Vi har ikke oversikt over antallet titler som er oversatt eller antallet bevilgninger til oversettelser. I Forleggerforeningens bransjestatstikk for 2010 heter det at eksporten av svenske titler økte i verdi med over 25 prosent fra 2009 til 2010, og at nivået i 2010 er det høyeste noensinne (om lag 155 mill. SEK i 2010, (SvF, 2011)).

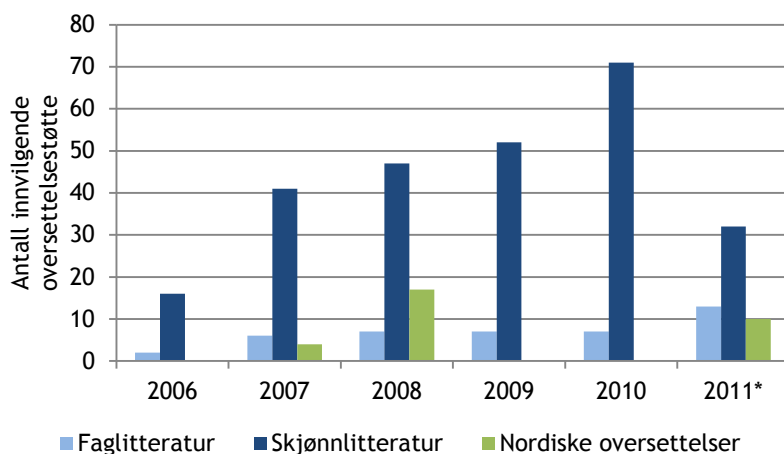
Danmark

I Danmark er det Statens kunstråd som bevilger støtte til utenlandske forlag som utgir dansk litteratur i utlandet. I Figur 4-5 har vi vist utviklingen i antallet bevilgede oversettelsestøtte til oversettesle av dansk litteratur.¹² I 2010 bevilget

¹² I tillegg har danskene noe som kalles støtte til prøveoversettelser. Dette er tilskudd til kortere oversettelser for oversettere, forlag, utenlandske teatre, utenlandske tidsskrifter og mindre, litterære publikasjoner. Dette er ikke vist i figuren.

Statens kunstråd om lag 1,5 mill. DKK til utenlandske forlag for utgivelse av dansk litteratur i utlandet. Det tilsvarende tallet i Norge er som sagt 5 mill. NOK (2010).

Figur 4-5 Antall bevilgede oversettelsesstøtte for ulike genre bøker. Danmark



Note: 2011 er kun for to kvartaler

Kilde: Statens kunlurråd (www.kunst.dk)

Det har vært en betydelig vekst i antallet oversettelser av dansk litteratur til utenlandsk, på samme måte som i Norge. Antaller er imidlertid absolutt sett lavere enn i Norge (bevilgningene er også lavere).

4.2 Bredt og variert tilbud

Det er et litteraturpolitisk mål at politikken skal stimulere til et bredt og variert litteraturtilbud med hensyn til innhold og sjanger. Bredt og variert tilbud gjenspeiler tilgjengelighet, både i form av hva som tilbys av bøker og den fysiske tilgjengeligheten til bøker. I dette kapitlet ser vi nærmere på tilbudet av bøker i form av bredde og dybde i sjangere. Den fysiske tilgjengeligheten til bøker vurderes i kapittel 5.3.

Utviklingen i litteraturtilbudet kan illustreres med utviklingen i tilbudet av bøker. Vi benytter introduksjonen av nye titler i markedet som indikator på utvikling i tilbudet, deretter ser vi på det samlede antallet titler i markedet.

Vi benytter tall fra Den norske forleggerforeningen. Tallene omfatter titler/bøker som selges gjennom forlag som er medlem i foreningen. Medlemmene representerer om lag 70-75 prosent av omsetningen av bøker i det norske markedet, og denne andelen har vært relativt stabil i perioden fra 2005 til 2010.

Selv om tallene ikke omfatter totalmarkedet, antas de å gi en god indikasjon på utviklingen i markedet.

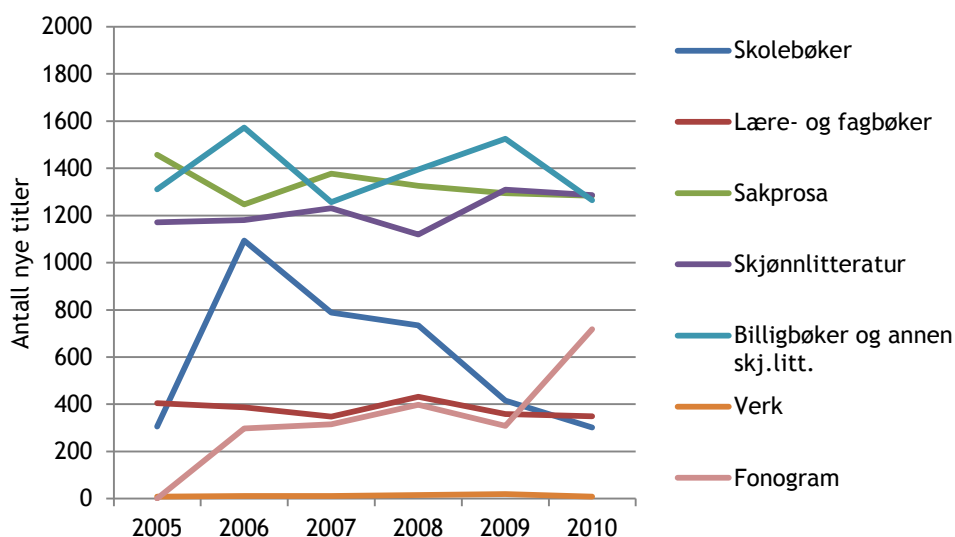
4.2.1 Nye titler

Nye titler er et uttrykk for at det produseres nye bøker som bidrar til fornyelse, og derigjennom bredde og mangfold i det samlede litteraturtilbudet.

Flere nye titler innenfor skjønnlitteratur, færre innenfor sakprosa og faglitteratur

I 2010 ble det introdusert til sammen i underkant av 5400 nye titler i markedet. Dette er 14 prosent flere nye titler enn i 2005. De er flest nye titler innenfor sakprosa, skjønnlitteratur og billigbøker/annen skjønnlitteratur. I Figur 4-6 har vi vist antall nye titler per år innenfor hovedgrupper av bøker.

Figur 4-6 Nye titler



Note: Bokgruppen kommisjonsbøker er tatt ut av figuren. Vekst i nye titler uten kommisjonsbøker er 12 prosent.

Kilde: Den norske forleggerforeningen

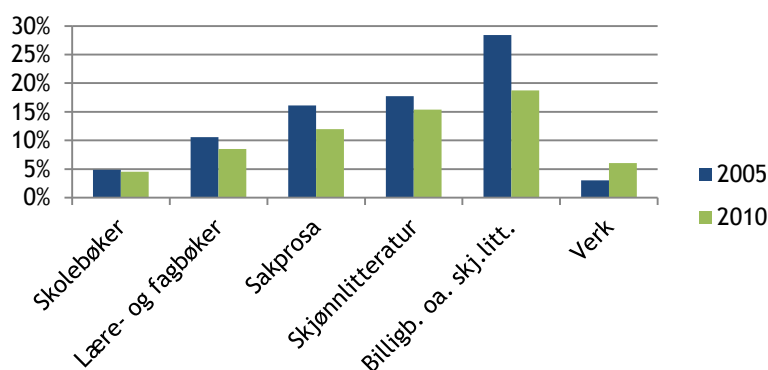
Som vi ser, introduseres det en betydelig andel nye titler i markedet hvert år innenfor de ulike bokgruppene. Imidlertid synes det å være en negativ trend i antall nye titler for både sakprosa, skolebøker, lære- og fagbøker samt billigbøker og annen skjønnlitteratur. Det mest markante utviklingstrekket i negativ retning ser vi for skolebøker, hvor antallet nye titler per år faller betydelig fra 2006 frem til 2010. Innenfor skjønnlitteratur og verk er antallet nye titler svakt stigende

gjennom perioden, selv om sistnevnte har lite volum. Antallet nye titler innenfor gruppen fonogram (lydbøker, CDer osv.) har vokst betydelig siste år.

Nye titler utgjør en mindre andel av samlet tilbud

Dersom vi måler antallet nye titler i forhold til antallet titler som er registrert med salg i de enkelte bokgruppene (se Figur 4-7), får vi at nye titler i de fleste tilfellene utgjør en mindre andel av samlede titler i salg i 2010 enn i 2005.

Figur 4-7 Andel nye titler av samlet tilbud



Kilde: Den norske forleggerforeningen

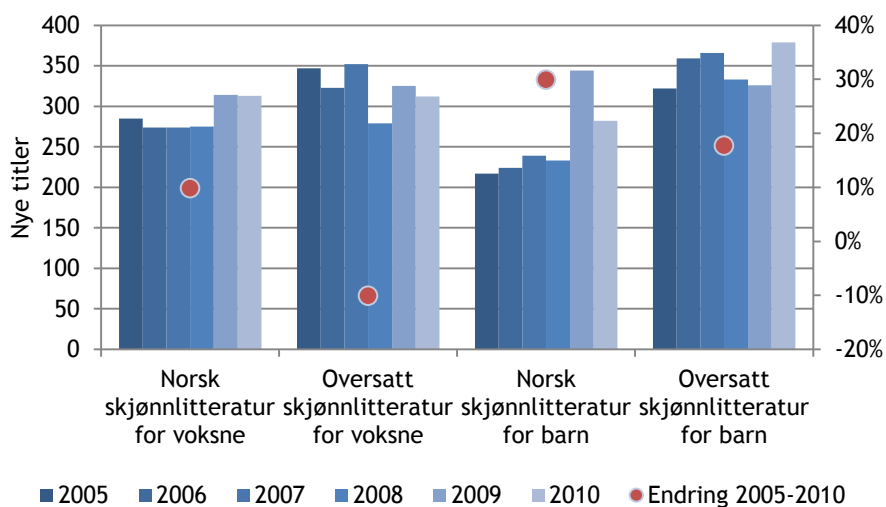
Forskjellen er mest markant for bokgruppen billigbøker og annen skjønnlitteratur, men innenfor alle gruppene med unntak av verk utgjør nye titler enn lavere andel av samlet tilbud.

Nedenfor skal vi se nærmere på utviklingen av tilbudet (nye titler) innenfor bokgruppene skjønnlitteratur, sakprosa, fag- og lærebøker og skolebøker.

Skjønnlitteratur

Skjønnlitteratur består av segmentene norsk skjønnlitteratur for voksne, oversatt skjønnlitteratur for voksne, norsk skjønnlitteratur for barn og unge og oversatt skjønnlitteratur for barn og unge. Samlet sett er det en vekst i nye titler i markedet på 10 prosent innenfor skjønnlitteratur fra 2005 til 2010. I Figur 4-8 har vi vist utviklingen i nye titler i de ulike segmentene. Utviklingen i antallet nye titler er vist med blå stolper. Den prosentmessige veksten fra 2005 til 2010 er vist med røde punkter for hver av de fire kategoriene.

Figur 4-8 Nye titler innenfor skjønnlitteratur



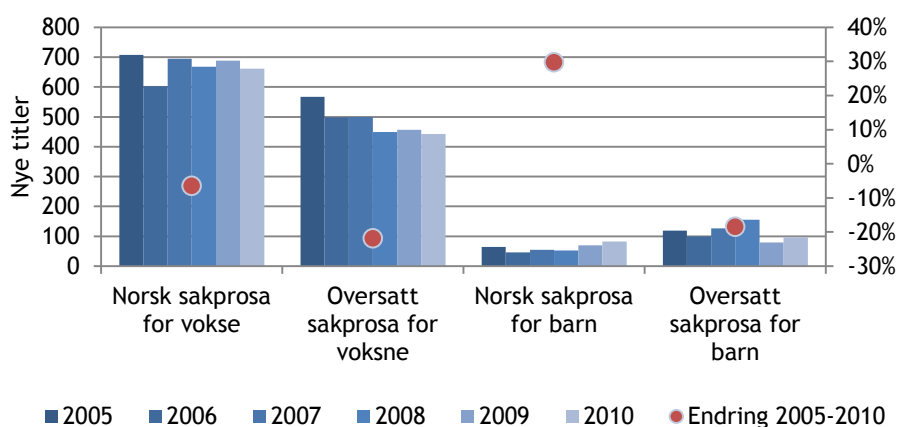
Kilde: Den norske Forleggerforeningen

Det er vekst i antall nye titler innenfor alle segmentene med unntak av oversatt skjønnlitteratur for voksne. Særlig norsk skjønnlitteratur for barn viser tydelig vekst. Framveksten av skjønnlitteratur generelt, og norsk skjønnlitteratur spesielt synes derfor å være god.

Sakprosa

På samme måte som skjønnlitteratur består av sakprosa av segmentene norsk og oversatt sakprosa for henholdsvis voksne og barn og unge. Samlet sett er det en nedgang i nye titler i markedet på 12 prosent innenfor sakprosa fra 2005 til 2010. I Figur 4-9 har vi vist utviklingen i nye titler i de ulike segmentene.

Figur 4-9 Nye titler innenfor sakprosa



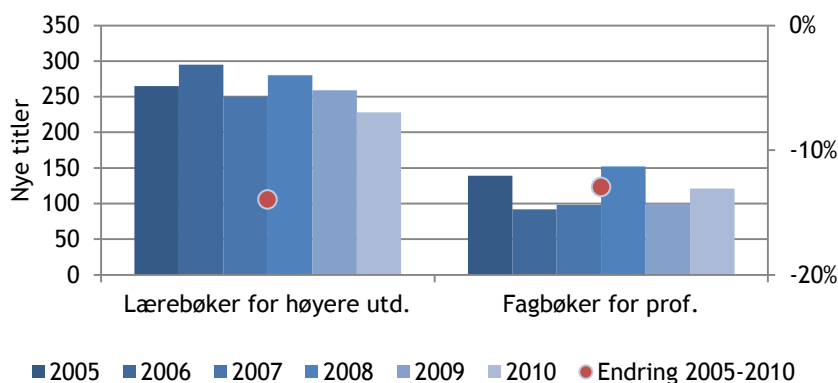
Kilde: Den norske Forleggerforeningen

Det er kun innenfor norsk sakprosa for barn at vi ser en sterk vekst (30 prosent) i antallet nye titler i markedet over perioden. Samlet antall titler innenfor dette segmentet er imidlertid lavt. For alle de andre segmentene introduseres det færre nye titler i markedet i dag sammenlignet med 2005. Tilbudet av ny sakprosa generelt er dermed i tilbakegang, med unntak av norsk sakprosa for barn.

Fag- og lærebøker

Fag- og lærebøker består av segmentene lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjoner. Samlet sett er det en nedgang i nye titler i markedet på 14 prosent innenfor fag- og lærebøker fra 2005 til 2010. I Figur 4-10 har vi vist utviklingen i nye titler i de ulike segmentene.

Figur 4-10 Nye titler innenfor fag- og lærebøker



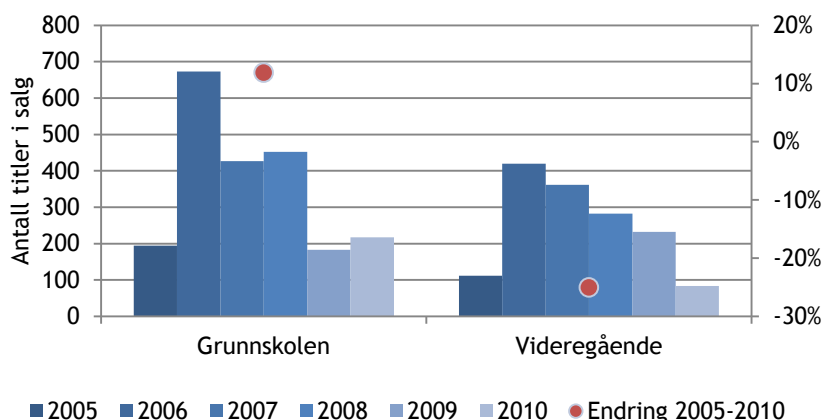
Kilde: Den norske Forleggerforeningen

Det er en negativ utvikling for begge segmentene. Tilbudet av nye fag- og lærebøker er dermed i tilbakegang.

Skolebøker

Skolebøker består av bøker for grunnskolen og bøker for videregående skole. Samlet sett er det en nedgang i nye titler i markedet på 2 prosent innenfor skolebøker fra 2005 til 2010. I Figur 4-10 har vi vist utviklingen i nye titler i de ulike segmentene.

Figur 4-11 Nye titler innenfor skolebøker



Kilde: Den norske Forleggerforeningen

Skolebokmarkedet er spesielt fordi det påvirkes av reformer innenfor sektoren. Kunnskapsløftet i 2006 førte til en rekke endringer i skolens innhold, struktur og organisering fra første trinn i grunnskolen til siste trinn i videregående opplæring. Skolebøkene ble også tatt ut av fastprisordningen i 2005.

I forhold til 2005 ser vi en voldsom vekst i nye titler innenfor denne bokgruppen i 2006, og deretter et sterkt fall. Dette kan skyldes reformen og at det kan være naturlig at færre nye titler introduseres i de påfølgende årene. Forskjellen på 2005 og 2010 er marginal.

4.2.2 Nye titler i Sverige og Danmark

Vi skal nå se på utviklingen i nye titler i Sverige og Danmark.

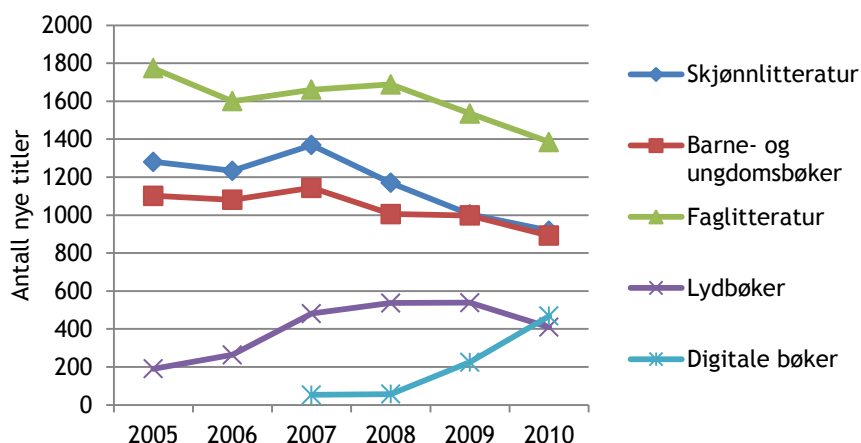
Sverige

Samlet sett ble det utgitt 4074 nye titler på det svenske bokmarkedet i 2010. Det tilsvarende tallet i Norge var 5394. Det betyr at det i Norge ble utgitt 1,1 nye titler per 1000 innbygger i 2010, mens det i Sverige ble utgitt 0,5 nye titler per 1000 innbyggere i samme år.¹³

I Figur 4-12 har vi vist utviklingen i antallet nye titler i Sverige inndelt etter deres bokgrupper.

¹³ Befolkningsmengde per 1. januar 2011. Kilde: Henholdsvis Statistisk sentralbyrå og Statistiska centralbyrån

Figur 4-12 Nye titler i Sverige



Kilde: Kilde: SvF (2011)

Som vi ser er det en klar negativ utvikling i antallet nye titler over perioden for alle bokgrupper unntatt digitale bøker. Samlet sett er nedgangen i antallet nye titler seks prosent fra 2005 til 2010. Tilsvarende hadde vi i Norge en oppgang på 14 prosent i samme periode. Nedgangen er størst innenfor skjønnlitteratur.

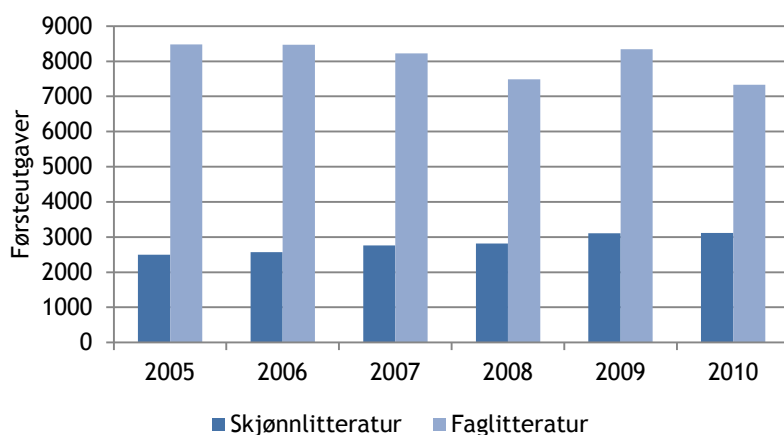
- Antallet nye titler innenfor skjønnlitteratur er 28 prosent lavere i 2010 enn i 2005.
- Antallet nye titler innenfor barne- og ungdomsbøker er 22 prosent lavere i 2010 enn i 2005.
- Antallet nye titler innenfor faglitteratur er 19 prosent lavere i 2010 enn i 2005.
- Samlet sett er nedgangen i nye titler for skjønnlitteratur, barne- og ungdomsbøker og faglitteratur 23 prosent i perioden.
- Nye titler innenfor lydbøker har hatt en sterk vekst i perioden, men digitale bøker er i ferd med å overta. Det er også en sterk vekst av denne typen bøker i Norge.

Samlet sett er antallet nye titler på markedet både absolutt og relativt sett større i Norge enn i Sverige, og utviklingen i Norge viser samlet vekst mens utviklingen i Sverige viser nedgang. Tallene indikerer at mens bredden i tilbudet i Norge samlet sett synes å ha en positiv utvikling, er det motsatte tilfelle i Sverige. Imidlertid er det primært skjønnlitteratur i Norge som bidrar til utviklingen, mens bredden avtar i de øvrige bokgruppene.

Danmark

Den danske statistikken framstilles på en noe annen måte. Der registreres førsteutgaver. I Figur 4-13 har vi vist omfanget av førsteutgaver i Danmark fra 2005 til 2010 innenfor skjønnlitteratur og faglitteratur. Faglitteratur omfatter her et bredere sett av bøker enn den norske anvendelsen av begrepet.

Figur 4-13 Førsteutgaver i Danmark



Note: Faglitteratur benyttes om et bredere bokspekter enn den norske statistikken

Kilde: DBC Tittelstatistik 2005 til 2010

4.2.3 Samlet antall titler

Introduksjonen av nye titler i markedet sier noe om omfanget av nye titler som tilbys i markedet, men ikke noe om det helhetlige tilbudet. Vi har ikke informasjon som viser hvor mange titler som tilbys i markedet samlet sett. Etterspørselen etter bøker (ved titler med registrert salg) viser hva vi som publikum ønsker å lese, og sier noe om hvordan vi benytter oss av tilbudet. Selv om dette ikke viser det faktiske tilbudet i markedet, viser det bredden i det vi kjøper. Vi legger til grunn at bredden i det vi kjøper er en indikator for bredden i tilbudet. Vi benytter utviklingen i solgte titler og eksemplarer som indikatorer på hva vi kjøper.

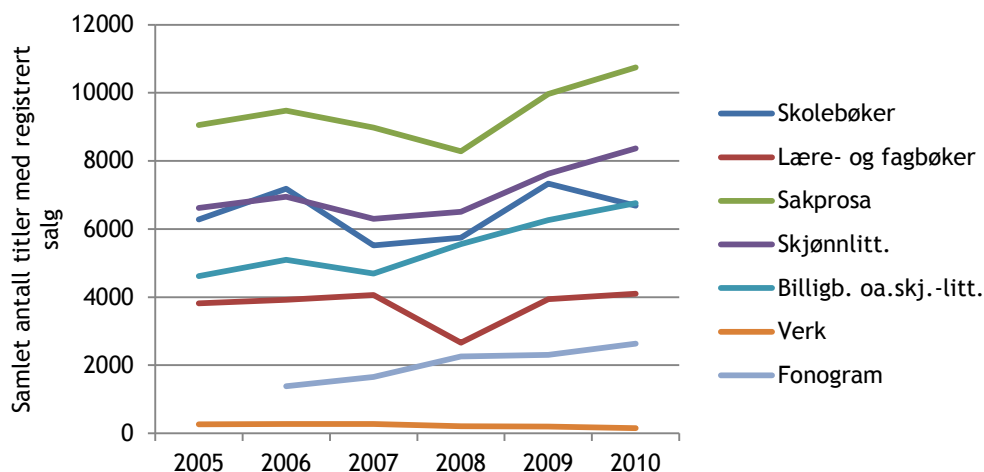
Økt antall titler med registret salg

Samlet antall titler¹⁴ i salg illustrerer hvilket boktilbud vi står overfor i bokhandlene. I 2010 var det til sammen 47 458 titler med registrert salg i markedet. Dette er over 50 prosent flere enn i 2005. I Figur 4-14 har vi vist

¹⁴ Sum nye titler samt øvrige titler registrert med salg

utviklingen i antallet titler i salg i årene 2005 til 2010 fordelt på ulike hovedbokgrupper.

Figur 4-14 Samlet antall titler i salg

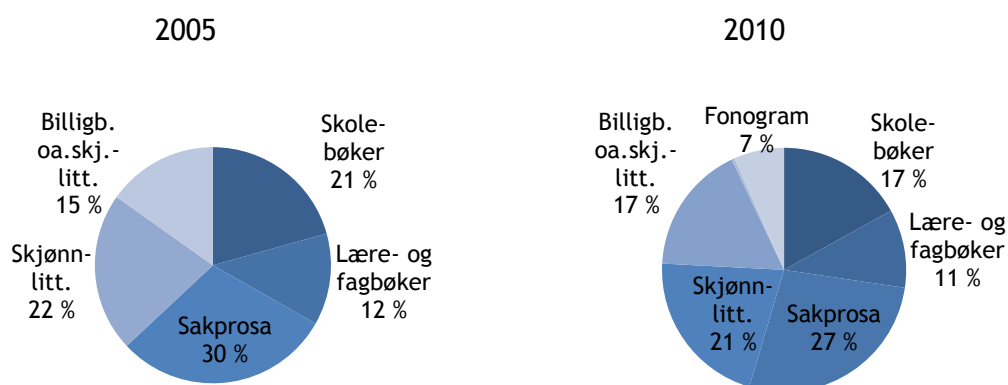


Note: Bokgruppen kommisjonsbøker er utelatt

Kilde: Den norske Forleggerforeningen

Som vi ser er antallet titler vi kjøper økende for de fleste av bokgruppene; skjønnlitteratur, sakprosa og billigbøker/norske serieromaner/oversatte underholdningsromaner. Med andre ord kjøper vi et bredere sett av titler innenfor disse bokgruppene i dag sammenlignet med 2005. Veksten er sterkest innenfor billigbøker/norske serieromaner/oversatte underholdningsromaner, slik at relativt sett utgjør denne bokgruppen en større andel av det vi kjøper i dag sammenlignet med 2005.

Figur 4-15 Relativ fordeling av titler med salg



Note: 2005 - Fonogrammer = 0 pst, 2010 - Verk = 0 pst

Kilde: Den norske Forleggerforeningen

Selv om vi kjøper flere titler, reduseres den relative andelen av titler vi kjøper innenfor skolebøker, fag- og lærebøker, sakprosa og skjønnlitteratur. Dette skyldes primært økningen i titler innenfor billigbøker/norske serieromaner/oversatte underholdningsromaner og fonogram.

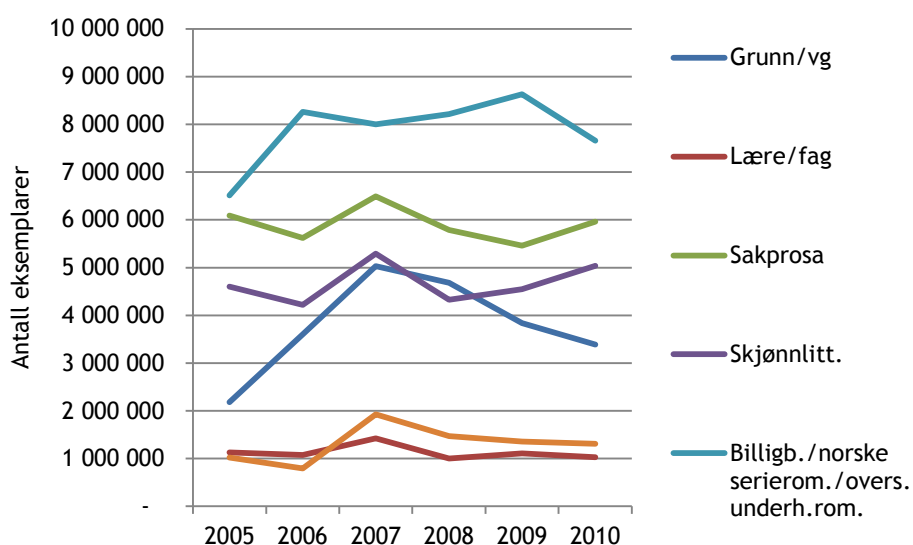
4.2.4 Samlet antall eksemplarer

Vi har over sett at vi kjøper et bredere spekter av titler innenfor de fleste bokgruppene. Vi skal nå se nærmere på utviklingen i volumet på samlet sett og innenfor de ulike genrene i de forskjellige bokgruppene.

Flere eksemplarer solgt samlet sett

I 2010 solgte forlagene til sammen over 24 millioner eksemplarer av bøker. Det er 13 prosent flere enn i 2005. I Figur 4-16 har vi vist utviklingen i antall solgte eksemplarer innenfor hovedgruppene av bøker.

Figur 4-16 Antall eksemplarer solgt innenfor ulike bokgrupper



Note: Tallene representerer salg gjennom forlag som til enhver tid er medlemmer i Den norske Forleggerforeningen

Kilde: Den norske Forleggerforening

Som figuren viser har det samlet sett vært en økning i antall solgte eksemplarer skjønnlitteratur (9 prosent) fra 2005 til 2010. Billigbøker, norske serieromaner og oversatte underholdningsromaner (bokgruppe 5 og 9) har også over perioden en vekst (18 prosent). For skolebøker (grunn/vgs.) ble det også solgt betydelig flere eksemplarer i 2010 sammenlignet med 2005, men utviklingen har en klar negativ

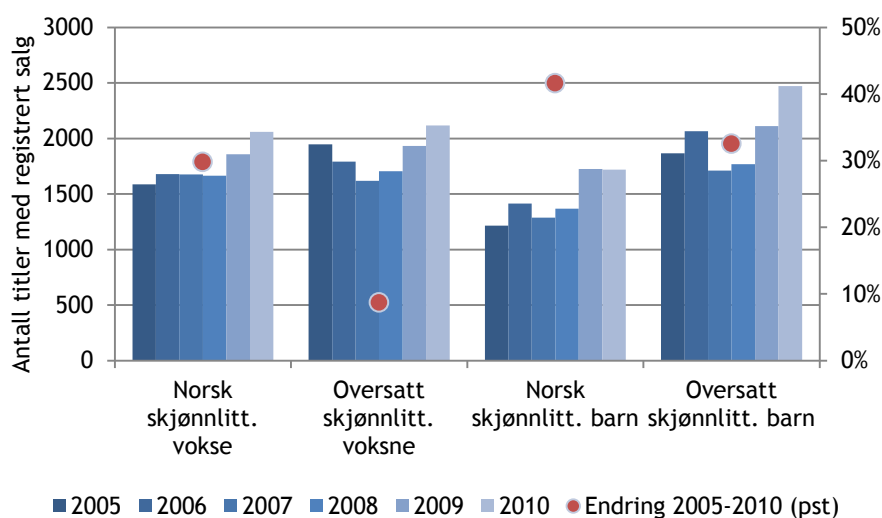
trend fra 2007. Det er også en nedgang i perioden for fag- og lærebøker (minus 9 prosent) samt for sakprosa (minus 2 prosent)

Vi kjøper med andre ord flere bøker generelt, og mer skjønnlitteratur og billigbøker, norske serieromaner samt oversatte underholdningsromaner.

Skjønnlitteratur

I Figur 4-17 har vi vist utviklingen i antallet titler (blå stolper) med registrert slag samt den prosentmessige veksten fra 2005 til 2010 (røde punkter) for hver av de fire kategoriene av skjønnlitteratur.

Figur 4-17 Skjønnlitteratur: Titler registrert med salg



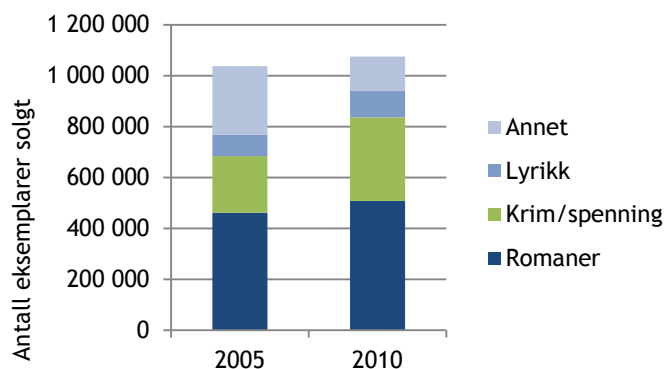
Kilde: Den norske Forleggerforening

Det har vært en økning i antallet titler registrert med salg for alle de fire kategoriene av skjønnlitteratur over perioden. Målt i prosent har økningen vært størst for norsk skjønnlitteratur for barn. Når det gjelder oversatt litteratur, både for voksne og barn hadde antallet titler med registrert salg en negativ utvikling fra 2005 til 2008, men utviklingen er snudd de to siste årene.

Vi skal nå se nærmere på *norsk skjønnlitteratur for voksne*. Vi så over at antallet titler med registrert salg har økt med om lag 30 prosent fra 2005 til 2010. Dersom vi måler i antall eksemplarer solgt er veksten på 4 prosent. Det betyr at vi kjøper flere titler, men vi kjøper i gjennomsnitt færre eksemplarer av hver tittel i 2010 sammenlignet med 2005.

I Figur 4-18 har vi vist utviklingen i genre vi kjøper innenfor norsk skjønnlitteratur målt i antall eksemplarer solgt (fra forlag).

Figur 4-18 Norsk skjønnlitteratur for voksne: Solgte eksemplarer

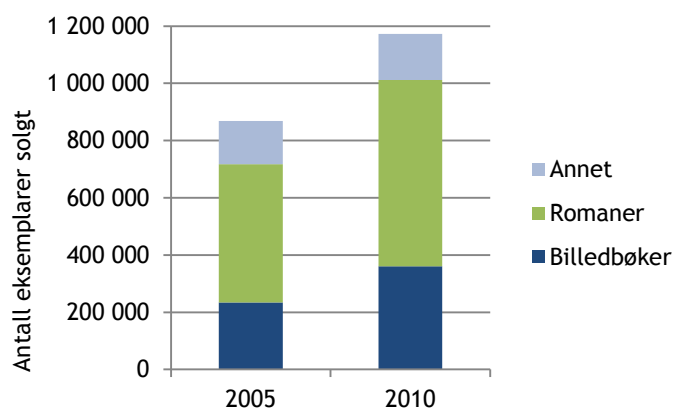


Kilde: Den norske forleggerforening

Som vi ser er det en betydelig vridning i hvilken type genre bøker vi kjøper. Over tid er det særlig en vridning fra romaner over på krim/spenning. Salg av romaner økte med 10 prosent fra 2005 til 2010 målt i antall solgte eksemplarer mens tilsvarende tall for krim/spenning var hele 48 prosent. Når det gjelder *oversatt skjønnlitteratur* for voksne er utviklingen motsatt. I 2010 ble det solgt 8 prosent flere eksemplarer innenfor krim/spenning enn i 2005. Det tilsvarende tallet for romaner var 83 prosent.

Som vi så over har antallet eksemplarer av *norsk skjønnlitteratur til barn* vokst med over 40 prosent fra 2005 til 2010. Det er primært genren romaner som bidrar med vekst, men også billedbøker.

Figur 4-19 Norsk skjønnlitteratur til barn: Solgte eksemplarer



Kilde: Den norske forleggerforening

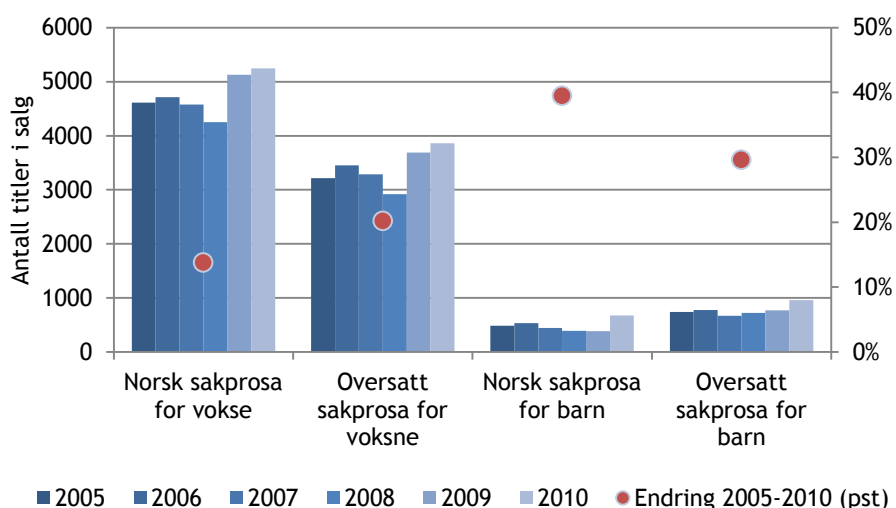
Når det gjelder *oversatt skjønnlitteratur* for barn, er utviklingen motsatt. I 2010 ble det solgt 15 prosent færre eksemplarer samlet sett enn i 2005. Det er primært romaner og annet som trekker ned, mens antallet eksemplarer billedbøker vokser med 11 prosent i perioden.

Innenfor litteratur for barn er det med andre ord, vekst i etterspørselen etter norske bøker og oversatte billedbøker.

Sakprosa

Gruppen sakprosa er som skjønnlitteratur fordelt på fire ulike kategorier; norsk sakprosa for voksne, oversatt sakprosa for voksne, norsk sakprosa for barn og unge og oversatt sakprosa for barn og unge. I Figur 4-20 har vi vist utviklingen i antallet titler (blå stolper) samt den prosentmessige veksten fra 2005 til 2010 (røde punkter) for hver av de fire kategoriene.

Figur 4-20 Sakprosa: Titler i salg

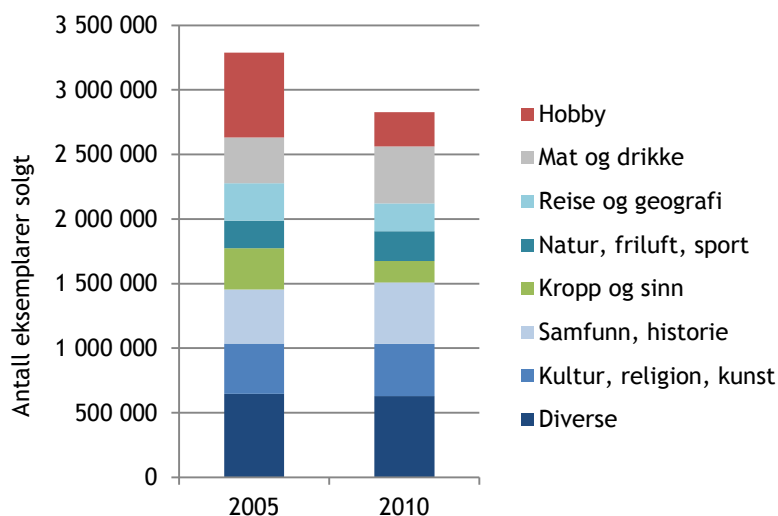


Kilde: Den norske forleggerforening

Som figuren viser var det mellom 2005 og 2008 en nedgang i titler i markedet innenfor alle typer sakprosa, jf. også utviklingen til oversatt skjønnlitteratur. De siste to årene er imidlertid utviklingen snudd. Det har vært en vekst i antallet titler i salg for alle de fire kategoriene av sakprosa perioden sett under ett. Målt i prosent har veksten vært sterkest for norsk og oversatt sakprosa for barn.

Nedenfor har vi vist utviklingen i antall solgte eksemplarer av *norsk sakprosa for voksne*.

Figur 4-21 Norsk sakprosa for voksne: Solgte eksemplarer

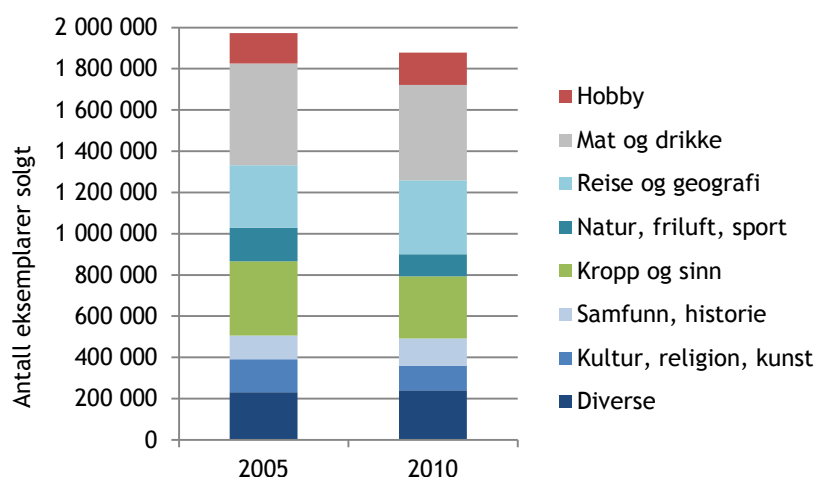


Kilde: Den norske forleggerforening

Som vi ser er det en tilbakegang i antall solgte eksemplarer av norsk sakprosa for voksne fra 2005 til 2010 (minus 14 prosent). Det er særlig en nedgang i hobbybøker og bøker om kropp og sinn som bidrar til reduksjonen. Det selges imidlertid flere eksemplarer av bøker om mat og drikke samt samfunn og historie.

Når det gjelder *oversatt sakprosa for voksne* har vi vist utviklingen i Figur 4-22.

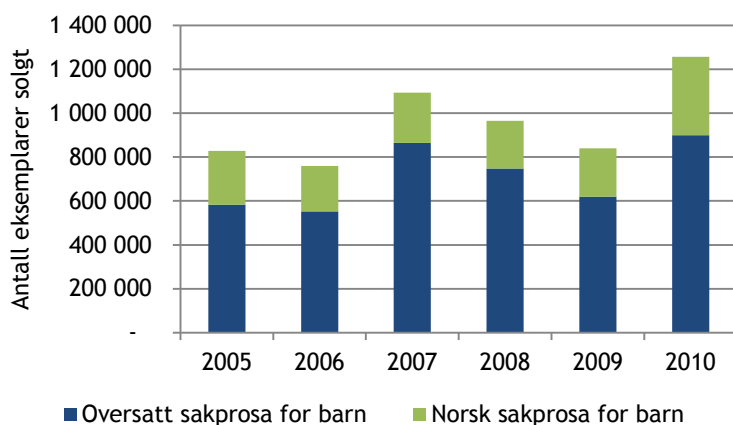
Figur 4-22 Oversatt sakprosa for voksne: Solgte eksemplarer



Kilde: Den norske forleggerforening

Sakprosa for barn domineres av oversatt sakprosa. Det er likevel en sterk vekst i antallet solgte eksemplarer både av norsk og oversatt sakprosa, henholdsvis 45 prosent og 55 prosent fra 2005 til 2010.

Figur 4-23 Sakprosa for barn: Solgte eksemplarer

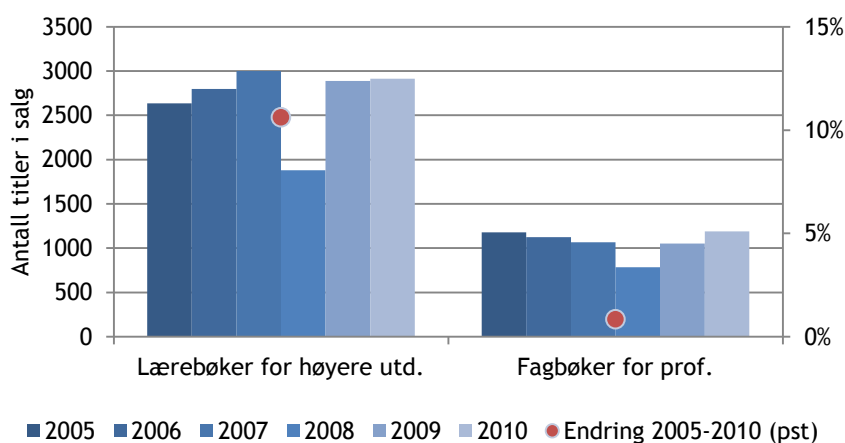


Kilde: Den norske forleggerforening

Fag- og lærebøker

Gruppen fag- og lærebøker er fordelt på to ulike kategorier; lærebøker for høyere utdanning og fagbøker for profesjonsmarkedet. I Figur 4-24 har vi vist utviklingen i antallet titler (blå stolper) samt den prosentmessige veksten fra 2005 til 2010 (røde punkter) for hver av de fire kategoriene.

Figur 4-24 Fag- og lærebøker: Titler med salg

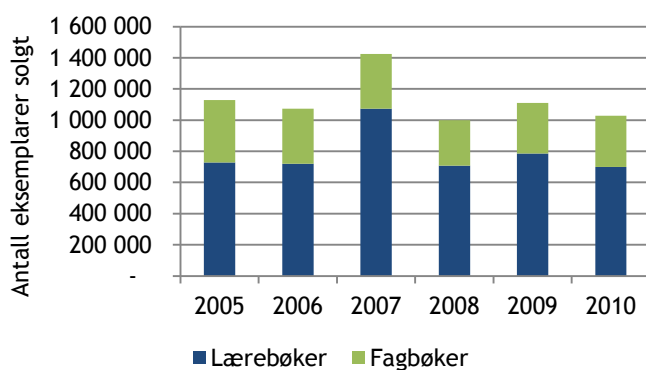


Kilde: Den norske forleggerforening

Antall titler innenfor lærebøker vokste fra 2005 til 2007, men hadde et kraftig fall i 2008. Antall titler i 2009 og 2010 har tatt seg opp igjen, men er fortsatt under 2007-nivå. Samlet sett over perioden har imidlertid antall titler økt med 10 prosent. Antall titler innenfor fagbøker sank fram til 2008, men har vokst igjen de siste to årene. Samlet sett er det imidlertid liten vekst i titler i denne kategorien.

I Figur 4-25 har vi vist antall eksemplarer som er solgt. Over tid er det en nedgang i antallet solgte eksemplarer, lærebøker minus 4 prosent og lærebøker minus 18 prosent. Det selges med andre ord færre lære- og fagbøker i dag enn i 2005.

Figur 4-25 Fag- og lærebøker: Solgte eksemplarer



Kilde: Den norske forleggerforening

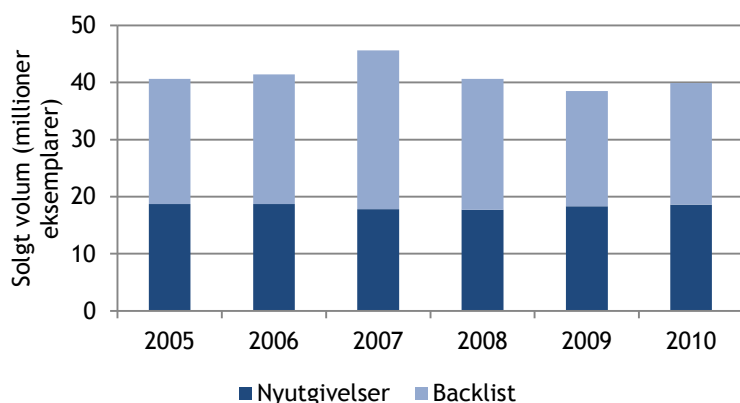
4.2.5 Samlet antall eksemplarer i Sverige og Danmark

Sverige

Når det gjelder antall eksemplarer bøker solgt i Sverige, ble det solgt nesten 40 millioner bøker i 2010. Dette tilsvarer 4,2 bøker per innbygger.¹⁵ I Norge ble det solgt om lag 24 millioner bøker samme året, tilsvarende 5 bøker per innbygger. I Figur 4-26 har vi vist utviklingen i antallet solgte eksemplar bøker i Sverige.

¹⁵ Totalt kjøpes flere bøker: lærebøker, bøker fra forlag som ikke er medlem i foreningen samt importert bøker. De to siste forholdene er det samme for de norske tallene. Det første (lærebøker) bidrar imidlertid til å undervurdere de svenske tallene sammenlignet med de norske, ettersom disse er med i de norske tallene.

Figur 4-26 Antall eksemplarer solgt (gjennom medlemsforlag). Sverige.

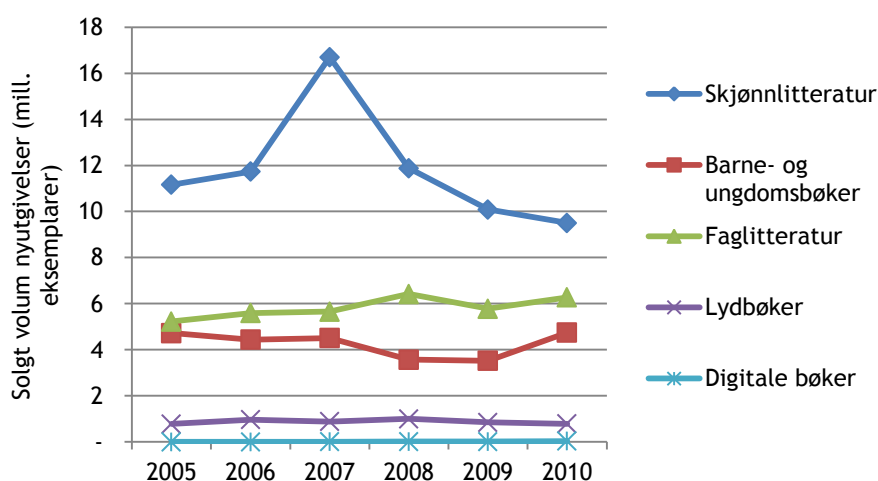


Kilde: SvF (2011)

Som vist er var det en vekst i solgte volum fra 2005 til 2007, mens volumene etter 2007 har gått ned. Samlet sett over perioden er det en svak nedgang i volum (minus 2 prosent). For Norge ser vi en vekst på 14 prosent i volum i den samme perioden, det vil si fra 2005 til 2010. Salget av nye utgivelser er relativt stabilt i perioden, det er volum på «backlist» som primært bidrar til svingningene.

I Figur 4-27 har vi vist utviklingen i solgte volum i Sverige for nye utgivelser fordelt på ulike bokgrupper. Som vi ser er det volumet på ny skjønnlitteratur som primært har en negativ utvikling, mens de øvrige gruppene viser stabilt salg eller svak vekst.

Figur 4-27 Solgte eksemplarer nytgivelser. Sverige.



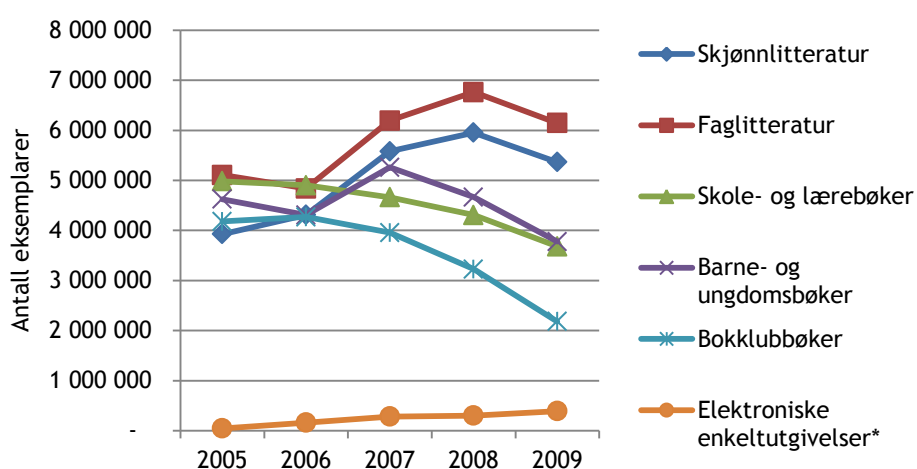
Kilde: SvF (2011)

Danmark

I 2010 solgte forlagene til sammen over 26 millioner eksemplarer bøker. Det er 15 prosent flere enn i 2005. Dette tilsvarer 4,7 bøker per innbygger sammenlignet med 5 bøker per innbygger i Norge.

I Figur 4-28 har vi vist utviklingen i antall solgte eksemplarer bøker innenfor hovedgruppene av bøker fra 2005 til 2009.¹⁶ I statistikken er bokklubb bøker skilt ut som en egen kategori.

Figur 4-28 Utviklingen i antall eksemplarer innenfor ulike bokgrupper. Danmark.



Note: * I hovedsak lydbøker og e-bøker

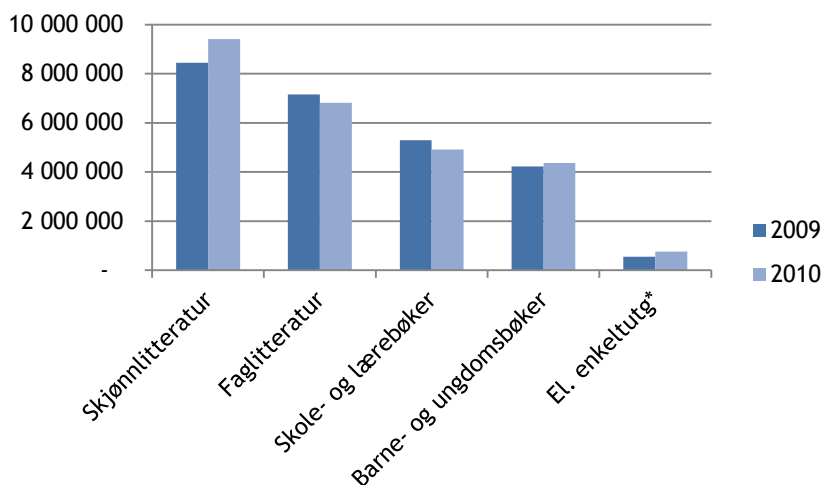
Kilde: Bogbarometret 2005-2010

Som vi ser har antallet eksemplarer solgt innenfor skjønnlitteratur og faglitteratur hatt en relativt sterk vekst fram til 2008, mens begge bokgrupper viser fall fra 2008 til 2009. Skole- og lærebøker samt bokklubb bøker viser fall over hele perioden, mens det også har vært et fall i barne- og ungdomsbøker fra 2007.

Statistikken ble lagt om i 2010. Bokklubb bøker ble fordelt etter kategorier, datagrunnlaget ble utvidet og markedet for skole- og lærebøker er revurdert. Statistikken for 2009 er revidert for å gjøre den sammenlignbar med 2010. I Figur 4-29 har vi vist utviklingen etter den nye statistiske metoden for henholdsvis 2009 og 2010.

¹⁶ Statistikken ble lagt om i 2010. Derfor vises utviklingen først etter gammel metode fram til 2009, deretter for årene 2009 og 2010 etter ny metode.

Figur 4-29 Utviklingen i antall eksemplarer innenfor ulike bokgrupper 2009 og 2010 i Danmark. Ny statistikkmetode.



Note: * I hovedsak lydbøker og e-bøker

Kilde: Bogbarometret 2010

Figuren viser at antallet solgte eksemplarer av skjønnlitteratur og barne- og ungdomsbøker vokser fra 2009 til 2010.

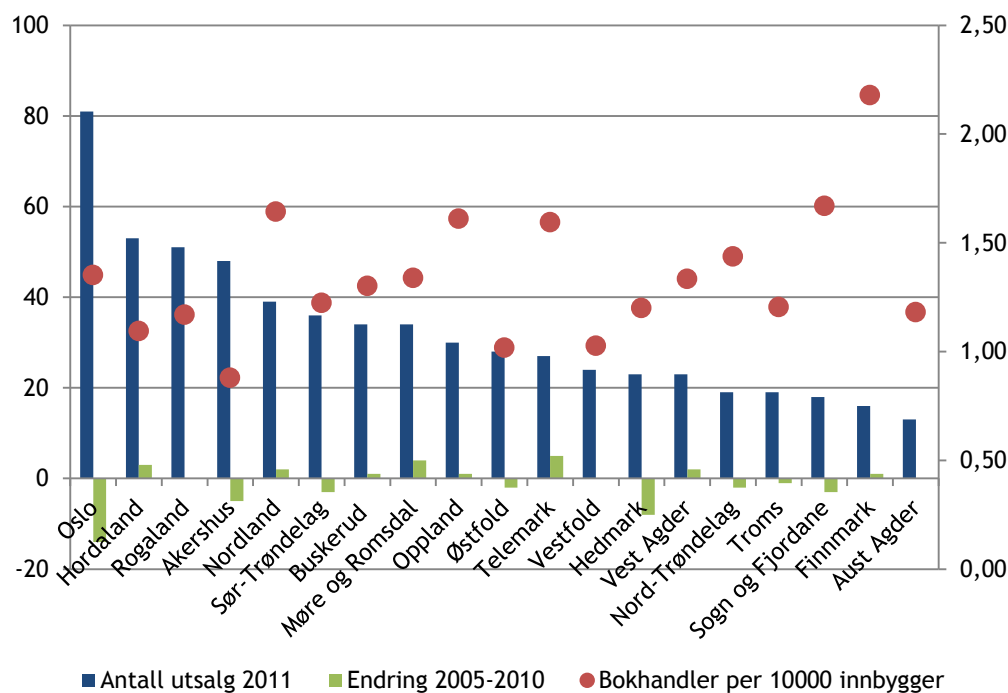
4.3 Tilgjengelighet

Tilgjengelighet handler om at den norske befolkningen har tilgang til litteraturtilbudet på en god måte. Tilgang kan måles på ulike måter, gjennom tilgang til ulike salgskanaler, tilgang til bibliotek og også gjennom priser på bøker.

4.3.1 Utsalgssteder for bøker

Bøker selges gjennom ulike kanaler; fysiske bokhandlere, på nettet, gjennom bokklubber og gjennom kiosker og supermarkeder. Per desember 2011 viser tall fra Bokhandlerforeningen at antallet fysiske utsalgssteder er 616. I Figur 4-30 har vi vist disse fysiske bokhandlerutsalgssteder i 2011 (blå stolper) samt endringen fra 2005 (grønne stolper) per fylke. I tillegg har vi vist antall bokhandlere per 10 000 innbyggere (røde prikker) i de respektive fylkene.

Figur 4-30 Fordeling av fysiske bokhandlerutsalgssteder



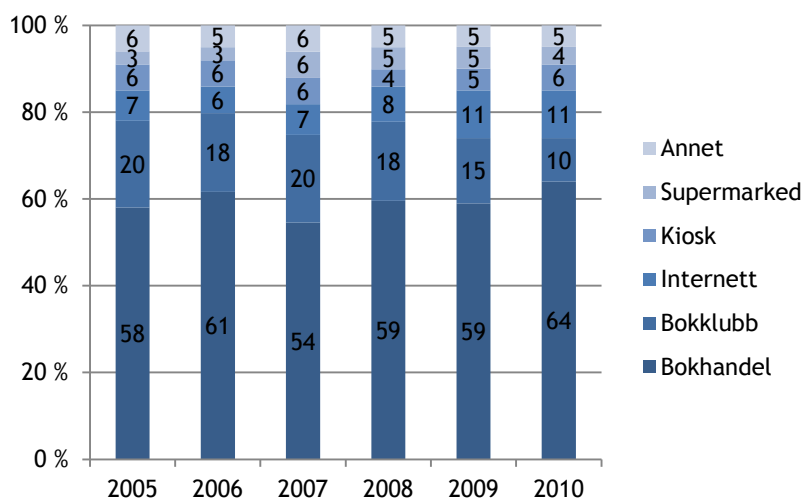
Kilde: Bokhandlerforeningen, bearbejdet av Oslo Economics

Antallet fysiske bokhandlerutsalgssteder er redusert fra 635 i 2005 til 616 i 2011. Reduksjonen er størst i Oslo (2/3 av netto-reduksjonen). 11 av fylkene har uendret eller økt antall bokhandlerutsalgssteder i perioden. Ifølge Bokhandlerforeningen bor 89 prosent av landets befolkning i en kommune som har én eller flere bokhandlere (Bokhandlerforeningen, 2010). Samlet sett er det små endringer i bokhandlerinfrastrukturen over perioden.

Det er relativt små endringer i fordelingen av utsalgssteder mellom de ulike kjedene/sammenslutningen. Alle de store bokhandlerkjedene har (per 2010) etablert bokhandler på nett; ARK, Libris, Norli, Notabene og Tanum. Flere bokhandler i sammenslutningen Fri Bokhandel og Unipa samt kjedefire har også nettbokhandel (20-25 bokhandlere), (Bokhandlerforeningen, 2011). Bokhandlere på nett øker tilgjengeligheten.

I Figur 4-31 har vi vist en oversikt over hvor vi kjøper bøker.

Figur 4-31 Hvor kjøper vi bøker?



Note: Spørreundersøkelse: Kjøpt bøker siste 12 mnd. Hvor kjøpte du den siste boken, var det på/i:

Alternativer - de ulike kanalene

Kilde: Bokhandlerforeningen Minifakta 2011

Som vi ser har bokhandlene en stor markedsandel, og markedsandelen har vært stigende etter at bokklubbene mistet sin posisjon. Bokkjøp gjennom bokklubber er halvert siden 2005. Bokkjøp over internett har en andel på 11 prosent. Andre salgskanaler har relativt små markedsandeler.

4.3.2 Tilgjengelighet i Sverige og Danmark

Sverige

Det samlede antallet bokhandlere i Sverige i dag er om lag 400 (Svenska Förläggare Föreningens hjemmeside). Det betyr at det er 0,04 bokhandler per 1000 innbygger. Til sammenligning er det 640 bokhandler i Norge, det vil si 0,13 bokhandler per 1000 innbygger.

Utviklingen i antallet bokhandler har vært negativ i Sverige de siste årene samlet sett. Om lag 100 av landets 289 kommuner, først og fremst i den norrländske landsbygda, har ikke bokhandel. Bokhandlene har fulgt flyttestrømmene til storbyområdene, der antallet bokhandler sakte øker. Om lag 90 prosent av Sveriges befolkning bor i en kommune som har bokhandel (Svenska Förläggare Föreningens hjemmeside og Svensk Bokhandel (2011)), det vil si relativt sett den samme andelen som i Norge.

Om lag halvparten av bokhandlene i Sverige inngår i en form for kjedebinding. Kjedene er:

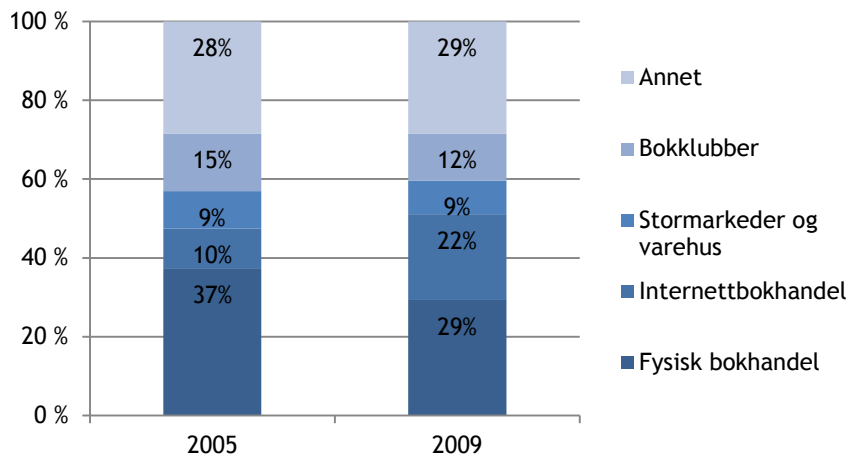
Utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler

- Akademibokhandelsgruppen (eid av Kooperativa Förbundet (KF))
- Bokia
- JB-gruppen og Ugglan (frivillige kjeder av privateide bokhandlere)

Øvrige er frittstående bokhandlere eller såkalt kontorvarehandlere.

I Figur 4-32 har vi vist hvordan salget av bøker i Sverige fordeler seg på salgskanaler med utgangspunkt i omsetning (mill. SEK ekskl. mva.) i 2009. Oversikten er ikke direkte sammenlignbar med den norske oversikten over salgskanaler, som viser fordelingen av antallet bøker som selges, men sier likevel noe om markedsposisjonene til de ulike kanalene i Sverige.

Figur 4-32 Hvor kjøper svenskene bøker?



Note: Annet er forlagenes direktesalg, læremiddelsentraler (bøker til grunn- og videregående skole) samt andre videreselgere av bøker.

Kilde: For 2005 - BFI (2006) og for 2009 - SvF (2010)

I Sverige synker omsetningen av bøker gjennom fysiske bokhandlere. Det er særlig internettbokhandler overtar salget. Også bokklubbene har synkende salg, men ikke så markant som i Norge.

Ifølge den Svenske forleggerforeningen er handelen med bøker over internett stor og ca. 25 prosent av forlagenes salg av bøker går til salg over internett. Om lag 40 prosent av forlagenes salg er salg til tradisjonelle bokhandlere, og andelen er synkende.

Danmark

Frem til 2001 var det kun bokhandlene som kunne selge forlagenes bøker til sluttbruker, med unntak av forlagenes direktesalg for eksempel gjennom

bokklubber. I 2010 var det stort sett like mange bokhandlere som i 2001 (fra 2000 til 2007 falt antallet bokhandlere fra 443 til 441). Det samlede antallet bokhandler i Danmark i 2010 er om lag 440. Det betyr at det er 0,08 bokhandler per 1000 innbyggersammenlignet med 0,13 i Norge og 0,04 i Sverige.

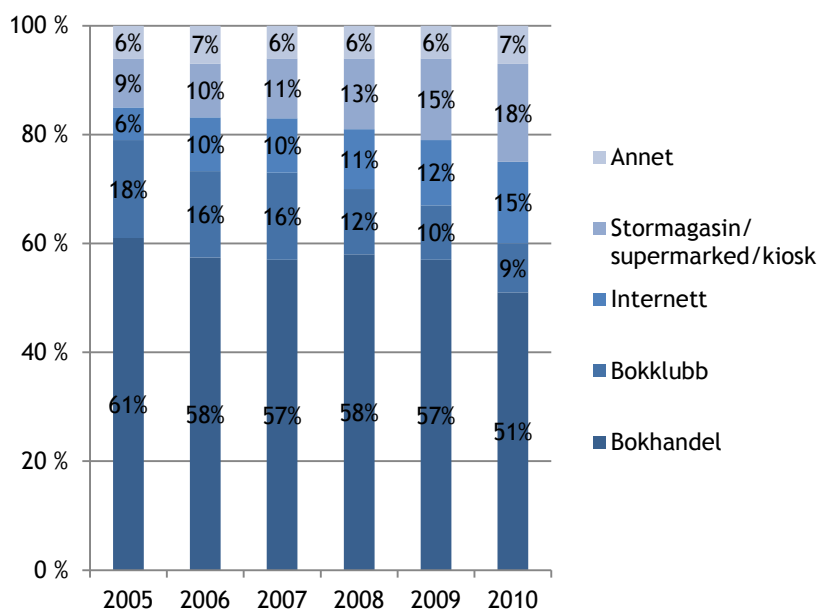
Den tradisjonelle sortimentsbokhandelen er preget av to typer kjededannelser:

- Frivillige kjeder (mer enn 50 prosent av bokhandlene er medlem av en frivillig kjede)
- Kapitalkjeder (flere butikker med én eier, omfatter ca. 15 prosent av bokhandlene)

Det er om lag 10 ulike kjeder i Danmark. I 2008 sto kjedebutikkene for omkring 80 prosent av bokhandelssalget (Bogudvalget, 2008).

Med bortfallet av bokhandlenes eksklusive rett til å selge bøker i 2001 har andre salgskanaler vokst frem, jf. Figur 4-33.

Figur 4-33 Hvor kjøper danskene bøker?



Kilde: Boghandlerforeningen (2011)

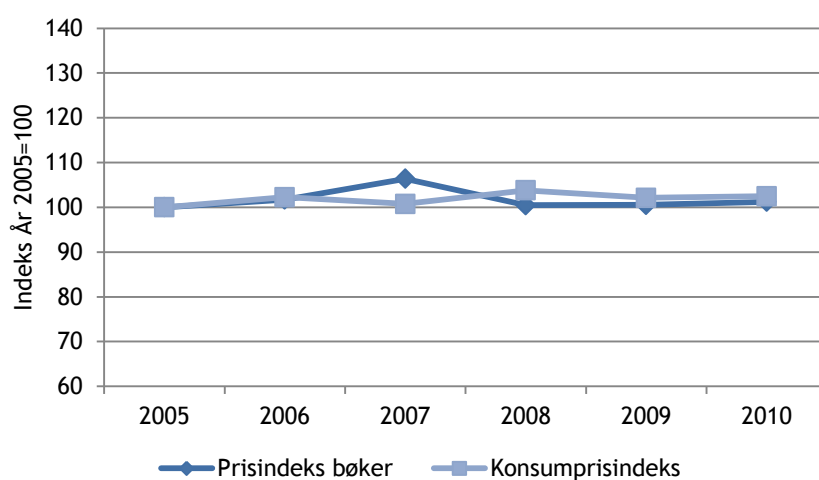
I forhold til Norge selges en lavere andel av bøkene gjennom fysiske bokhandel, i overkant av 50 prosent sammenlignet med om lag 65 prosent. Andelen har ligget stabil rundt 57-58 prosent siden midten av 2000-tallet med har gått noe ned i 2010. Det er boksalg over internett og gjennom stormarkeder/supermarkeder/kiosker

som vinner markedsandeler i forhold til de fysiske bokhandlene. Salg over internett er høyere i Danmark enn i Norge, men ikke så høyt som i Sverige. Salg gjennom bokklubber mister markedsandeler i Danmark på samme måte som i Norge.

4.3.3 Priser på bøker

Priser på bøker sier også noe om tilgjengeligheten til bøker. I Norge styrkes prisen på bøker dels av fastprisavtalen i perioden etter lansering, deretter er det fri pris. Bøker (papirbøker) har også såkalt 0-sats i merverdiavgiftssystemet. I Figur 4-34 har vi vist prisutviklingen på bøker i Norge sammenlignet med prisutviklingen for øvrig.

Figur 4-34 Prisutvikling på bøker i Norge fra 2005



Kilde: Statistisk sentralbyrå

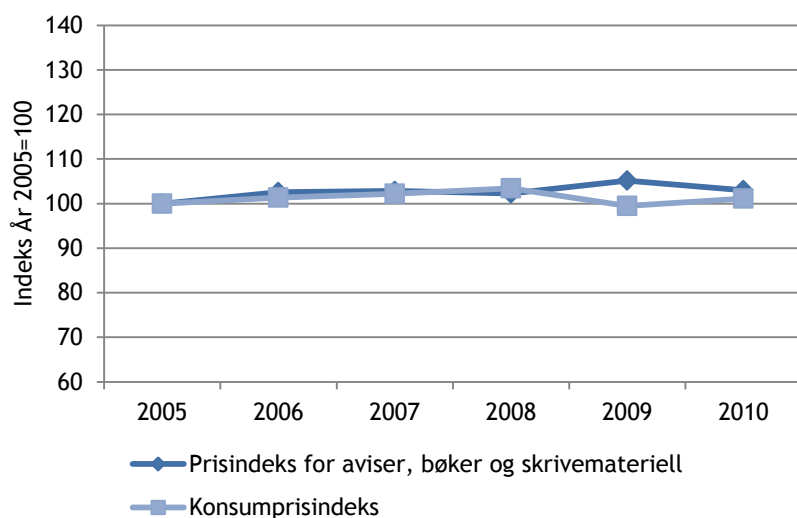
Siden 2005 har prisutviklingen på bøker ligget om lag på linje med den generelle prisutviklingen.

4.3.4 Priser på bøker i Sverige og Danmark

Sverige

I Figur 4-35 har vi vist prisutviklingen i Sverige. Prisindeksen for bøker inneholder også andre typer varer, som aviser og skrivemateriell. Prisutviklingen på bøker og disse varene har stort sett fulgt den generelle prisutviklingen siden 2005, med unntak av siste del av perioden.

Figur 4-35 Prisutvikling på bøker i Sverige

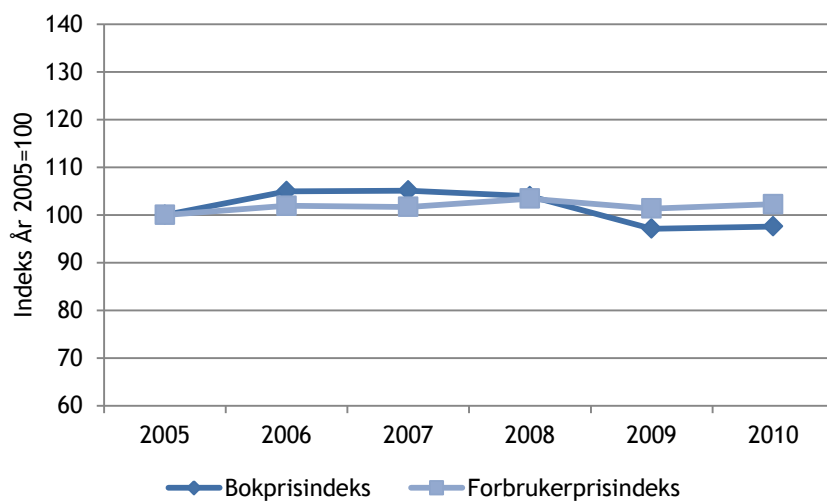


Kilde: Statistiska centralbyrån

Danmark

I Figur 4-36 har vi vist prisutviklingen i Danmark. Prisutviklingen på bøker i Danmark har ligget svakt over den generelle prisutviklingen fra 2005 til 2008, men har de siste årene ligget under.

Figur 4-36 Prisutvikling på bøker i Danmark



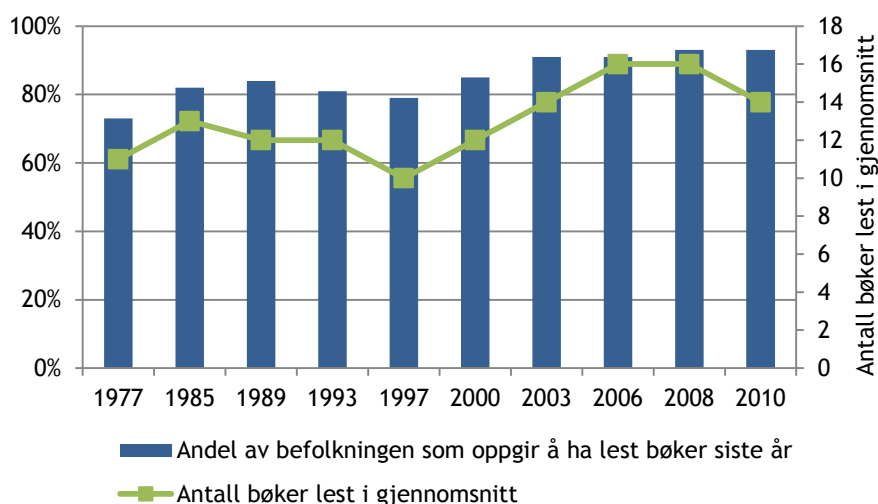
Kilde: Forlæggerforeningen - Statistik, basert på Danmarks Statistik

4.4 Leselyst¹⁷

4.4.1 Hvor mange og hvem leser?

Ifølge Bokundersøkelsen (2010) leste 93 prosent av oss en eller flere bøker i 2009. Andelen som leste én eller flere bøker siste år holder seg stabilt svært høyt, se Figur 4-37. Andelen av befolkningen som leser flere enn 10 bøker i året har stabilisert seg på 40 prosent.

Figur 4-37 *Befolkningens lesing*



Kilde: Bokhandlerforeningen Minifakta 2011

I 2010 leste bokleseren gjennomsnittlig om lag 14 bøker. Dette er noe lavere enn de siste årene. Ifølge Norsk mediebarometer 2010 leste 24 prosent av den norske befolkningen bøker på fritiden en gjennomsnittsdag i 2010.¹⁸ Dette er en nedgang fra 2009, da andelen var 27 prosent. I gjennomsnitt brukte vi 14 minutter på boklesing per dag, eller 58 minutter blant dem som leste bøker i løpet av en dag.

Samlet sett indikerer tallene at flere av oss leser, men at vi i gjennomsnitt leser noe mindre enn tidligere.

¹⁷ Når det gjelder leselyst viser vi tall for en lengre periode.

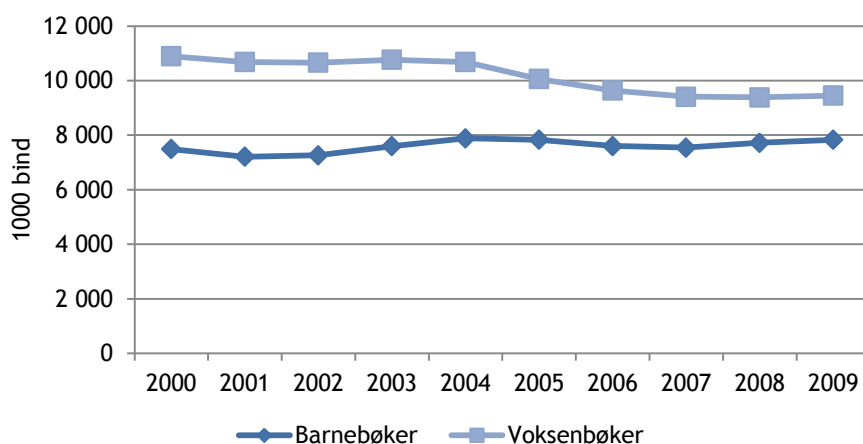
¹⁸ Bøker som brukes i forbindelse med arbeid, skole eller annen utdanning, regnes ikke med i denne statistikken, heller ikke høytlesing for barn.

4.4.2 Utlån av bøker fra bibliotek

Innkjøpsordningene innebærer at bøker distribueres til bibliotekene. Økt antall bøker over innkjøpsordningene innebærer dermed isolert sett at flere bøker er tilgjengelige på bibliotekene.

Utlån fra bibliotek sier i tillegg til bøkene vi kjøper, noe om leselyst i befolkningen. I Figur 4-38 har vi vist utviklingen i utlån av bøker fra norske folkebibliotek i perioden fra 2000 til 2009.

Figur 4-38 Utlån av bøker ved norske folkebibliotek



Kilde: ABM-utvikling og medianorge.no

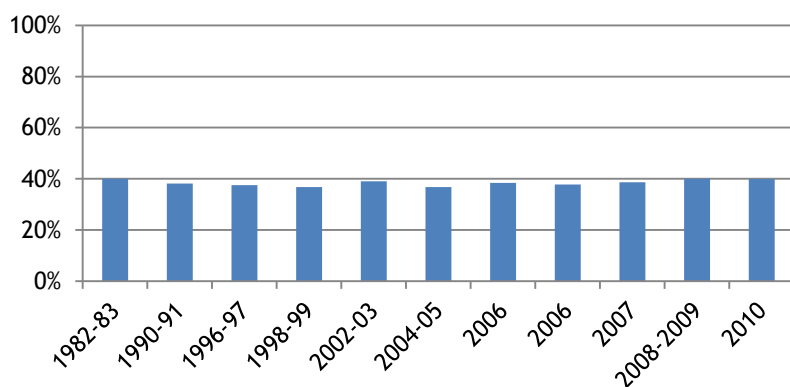
Som vi ser er det en nedgang (minus 13 prosent) i antallet utlån av bøker for voksne, mens det er en svak vekst i utlån av bøker for barn (pluss 5 prosent). Isolert sett indikerer lånetallene en lavere leselyst over tid blant voksne. Sett i sammenheng med salget av bøker (pluss 14 prosent) er det imidlertid mulig at vi i større grad kjøper bøker enn før i stedet for å låne på bibliotek. Samlet sett er det en vekst i etterspørselen etter bøker.

4.4.3 Leselyst i Sverige og Danmark

Sverige

I Figur 4-39 har vi vist omfanget av lesing i befolkningen i Sverige. Figuren viser andelen av befolkningen som oppgir å ha lest bøker hver uke over de siste 12 månedene.

Figur 4-39 Befolkningens lesing i Sverige

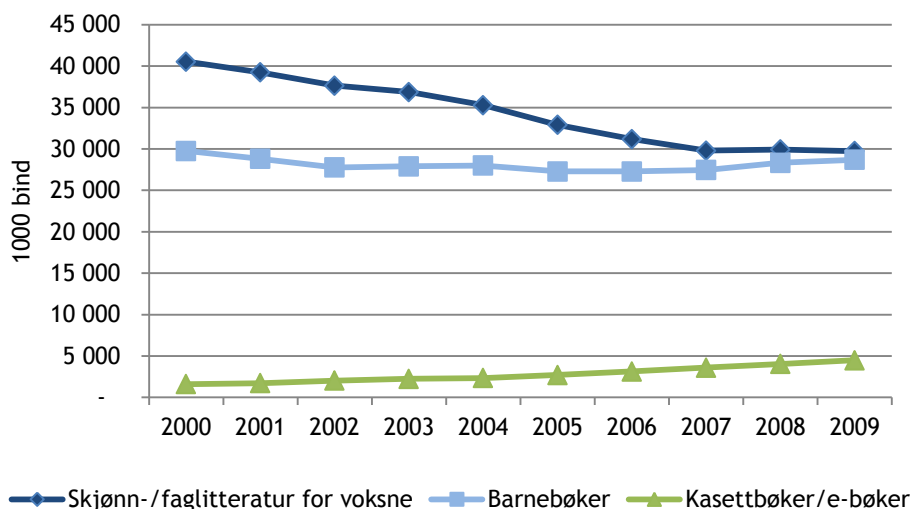


Kilde: Statistiska centralbyrån, Levnadsförhållanden

Andelen er stabil på rundt 40 prosent over hele perioden fra starten av 80-tallet. Statistikken er ikke direkte sammenlignbar med de norske tallene.

I Figur 4-40 har vi vist utviklingen i utlån av bøker ved svenske folkebibliotek.

Figur 4-40 Utlån av bøker ved svenske folkebibliotek



Kilde: Statistiska centralbyrån

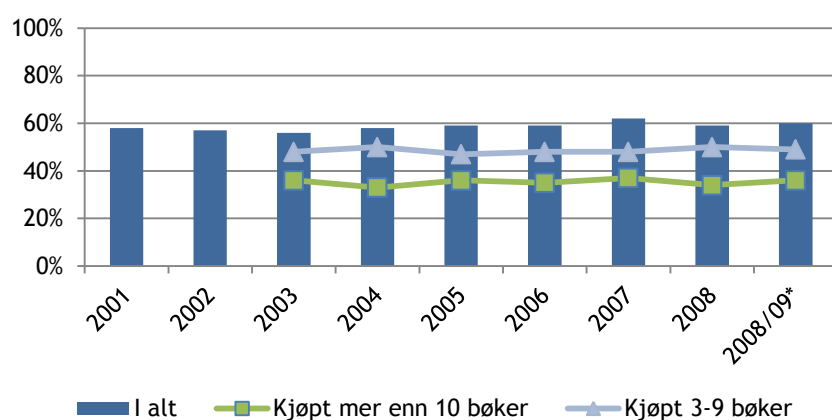
Utviklingen viser en betydelig reduksjon (minus 27 prosent) i utlån av bøker til voksne (både skjønnlitteratur og faglitteratur) fra 2000 til 2009, og også en svak reduksjon i utlån av barnebøker (minus 4 prosent). Det er med andre ord en mer negativ utvikling enn vi ser i Norge. Utlån per innbygger er imidlertid likevel høyere i Sverige enn i Norge i 2009, både for bøker for voksne og bøker for barn.

Danmark

Ifølge Bogudvalget (2008) er det knapt 30 prosent av befolkningen som leser skjønnlitteratur nesten hver uke eller oftere. Litt færre leser faglitteratur nesten hver uke eller oftere. Sammenlignet med Sverige er dette lavt. Tallene er fra 2004. Vi har ikke registrert nyere statistikk på lesevaner i Danmark.

I Bokmarkedet (2009) vises andelen dansker som har kjøpt bøker siste 12 måneder samt hvor mange bøker som har kjøpt ulike antall bøker, se Figur 4-41.

Figur 4-41 Andel som har kjøpt bøker siste 12 måneder i Danmark samt andel som har kjøpt 3-9 bøker og mer enn 10 bøker

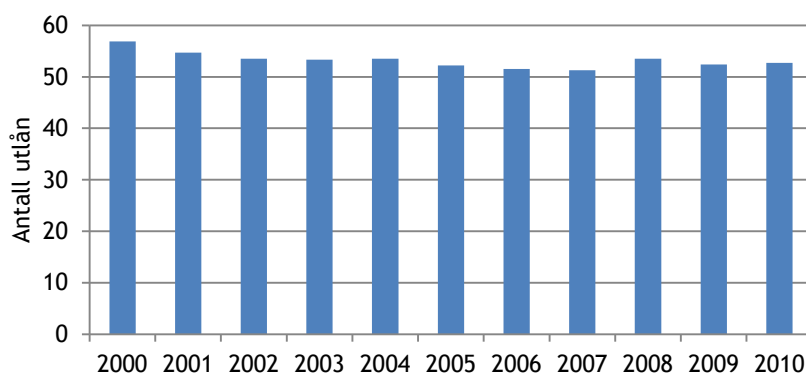


Kilde: Bogmarkedet (2009)

Andelen som har kjøpt bøker siste 12 måneder ligger stabilt på 60 prosent, og 1/3 av de som kjøper bøker kjøper mer enn 10 bøker. Ytterligere halvparten kjøper mellom 3 og 9 bøker.

I Figur 4-42 har vi vist utviklingen i utlån av bøker ved danske folkebibliotek. Det samlede utlånet av bøker var i overkant av 55 millioner i 2010, det vil si om lag det samme som i 2001. Antallet lån per innbygger er relativt høyt sammenlignet med Norge.

Figur 4-42 Utlån av bøker ved danske folkebibliotek



Kilde: Nordicom

4.5 Sammenhengen mellom mål og virkemiddel

I dette avsnittet oppsummeres den empiriske analysen i avsnitt 4.1 til 4.4. I tillegg drøftes sammenhengen mellom måloppnåelse og hvert enkelt virkemiddel.

4.5.1 Tallmaterialet tyder på økt måloppnåelse

En økning i antall titler som kjøpes inn gjennom de skjønnlitterære innkjøpsordningene og en sterk økning i antall oversatte norske skjønnlitterære titler kan tyde på at *kvaliteten på norsk skjønnlitteratur, både for voksne og barn, er styrket de siste årene*. Tilsvarende tall finnes ikke for andre bokgrupper og det er derfor vanskelig å si noe om kvalitetsutviklingen på disse områdene.

Det produseres flere nye skjønnlitterære titler, men færre sakprosa/faglitterære titler i 2010 enn i 2005. Det produseres flere nye titler i Norge sammenlignet med Sverige. Videre selges det flere bøker samlet og flere ulike titler i 2010 enn i 2005. Det er imidlertid variasjoner mellom bokgruppene. Salg av skjønnlitterære bøker øker, mens salget av sakprosa og fagbøker er redusert. Det selges også flere bøker per innbygger i Norge enn i Sverige og Danmark. Totalt tyder dette på at *tilbudet er bredere og mer variert i dag enn i 2005 og trolig bedre enn i Sverige og Danmark*.

Tilgjengeligheten i form av fysiske bokhandlere er redusert marginalt fra 2005 til 2011. Nedgangen er størst i Oslo. Det er imidlertid betydelig flere bokhandlere i Norge enn i Sverige og Danmark i forhold til innbyggertall. Tilgjengeligheten i form av internettsalg har økt fra 2005 til i dag, men denne tendensen er svakere her til lands enn i Sverige og Danmark. Tilgjengelighet målt i form av pris er om lag

uendret fra 2005 til 2010. Den norske prisutviklingen på bøker følger konsumprisindeksen. Det har vært tilsvarende prisutvikling i Sverige og Danmark. Totalt sett er *tilgjengeligheten noenlunde den samme i dag som i 2005* og den er både bedre og dårligere enn i Sverige og Danmark, avhengig av hvordan tilgjengelighet måles.

Andelen av befolkningen som leste en bok det siste året er marginalt opp fra 2006 og befinner seg på et høyt nivå (93 prosent). Det leses imidlertid noe færre bøker per leser i dag enn i 2006. Det lånes også færre bøker på bibliotek. Det er vanskelig å sammenligne boklesing i Norge med boklesing i Sverige og Danmark, fordi målingen skjer på ulike måter i de tre landene. *Leselysten ser totalt sett ut til å være noenlunde uendret i perioden som undersøkes.*

Ses de språk- og litteraturpolitiske målene samlet, tyder den empiriske analysen i dette kapittelet på at måloppnåelsen stort sett er styrket fra 2005 til i dag, og vi at vi oppnår litteraturpolitiske mål bedre her til lands enn i Sverige og Danmark. Det er særlig innenfor skjønnlitteratur at måloppnåelsen er styrket. Innenfor andre bokgrupper, særlig faglitteratur, ser det ut til at måloppnåelsen er svekket. Utviklingstrekkene i den empiriske undersøkelsen samsvarer i stor grad med synspunktene fra intervjuobjektene.

4.5.2 Vanskelig å fastslå betydningen til de ulike virkemidlene

De statlige språk- og litteraturpolitiske virkemidlene skal hver for seg og på ulik måte bidra til oppnåelse av de språk- og litteraturpolitiske målene.

I utgangspunktet kan observasjonen av at måloppnåelsen er styrket tas til inntekt for at den statlige språk- og litteraturpolitikken fungerer. At måloppnåelsen er forbedret kan imidlertid ha mange forklaringer. At de statlige virkemidlene fungerer er én mulig forklaring. En annen mulig forklaring kan være at det har skjedd endringer i bransjestrukturen som har hatt virkning i perioden fra 2005, for eksempel økt vertikal integrasjon mellom forlag og distribusjon. Økt vertikal integrasjon kan ha ført til en mer effektiv markedsføring og salg av bøker som har bidratt til økt måloppnåelse. En tredje mulig forklaring kan være at generelle trender har gjort litteratur mer populært. Dyktige forlag og bokhandlere, etableringen av Litteraturhuset i Oslo og lignende bygg i andre byer og oppmerksomhet rundt salgssuksesser som Anne B. Ragde, Jo Nesbø, Karl Ove Knausgård med flere kan ha bidratt til en generell positiv litteraturtrend som igjen har bidratt til økt måloppnåelse. En fjerde forklaring er at den norske befolkningen

har fått bedre økonomi og at deler av den økte kjøpekraften tas ut i boksalg som har bidratt til økt måloppnåelse.

Metodisk er det svært vanskelig å fastslå hva som er forklaringen på at de språk- og litteraturpolitiske målene nås så godt som de gjør og hvor viktig hvert enkelt virkemiddel er. Selv med betydelig mer detaljert statistikkgrunnlag enn det som finnes tror vi det vil være komplisert å estimere klare årsakssammenhenger mellom hvert enkelt virkemiddel og målene som nås.

Ut fra en prinsipiell tilnærming er det imidlertid mulig å si noe om hvordan de ulike virkemidlene kan forventes å påvirke målene, og om virkemidlene antas å være effektive. Dette er nærmere behandlet i kapittel 5.

5 Prinsipiell analyse av dagens virkemidler

I analysen nedenfor gir vi en prinsipiell drøfting av fastprisordningen og det øvrige virkemiddelapparatet. Vi drøfter i hvilken grad virkemidlene oppfattes som effektive i forhold til målene i litteratur- og språkpolitikken.

5.1 Fastprisordningen

Vi gjør her rede for de sentrale momentene i en vurdering av reguleringen av forholdet mellom forlag og bokhandel. Dette omhandler spørsmålet om private avtaler av individuell eller kollektiv karakter, og regulering gjennom forskrift eller lov. I diskusjonen legges samfunnsøkonomiske effektivitetskriterier til grunn. Det vil si at kulturpolitiske hensyn, som ikke fanges opp i et samfunnsøkonomisk overskuddsmål, blir ikke primært gjenstand for diskusjon i dette kapitlet.

5.1.1 Bokbransjen - generelt om vertikale relasjoner

Effektivitet kan fordre at markedet blir organisert på en særskilt måte. Ikke ved å sette markedsmekanismen ut av spill, men ved å etablere spillereglene på en måte som gjør at høyest mulig verdiskaping blir realisert, det vil si å supplere markedsmekanismen. Poenget er at uten en slik organisering oppstår et samfunnsøkonomisk effektivitetstap - vi står overfor det økonomer kaller en markedssvikt.

Det er noen trekk ved bokmarkedet som er mer markante enn det vi finner i andre bransjer, og som innebærer at salgsløddet er spesielt viktig. Dette kan i sin tur begrunne behovet for en særskilt vertikal organisering. Vi vil her mer summarisk trekke fram følgende elementer:

- *En bok er et informasjonsgode.* En viktig egenskap ved informasjonsgoder er at verdien for forbrukeren ofte er ukjent på det tidspunkt kjøpsbeslutningen treffes. Etterspørselen etter denne type goder er typisk følsom for hvordan salgsvirksomheten er innrettet, tilrettelegging av informasjon, anbefalinger, ekspertvurderinger osv. Videre er etterspørselen etter bøker mindre forutsigbar enn i de fleste bransjer. Hvilke utgivelser som oppnår et tilstrekkelig stort salg til at de er kommersielt lønnsomme, og hvilke som blir tapsprosjekter, er vanskelig å predike på det tidspunkt de antas av forlaget. Spesielt gjelder det nye og mindre kjente forfattere. Hvordan bokbransjen lykkes i å utvikle markedsarenaen, tilgjengeliggjøre og

informere, er avgjørende for hvorvidt en bok kan realisere sitt salgspotensial.

- Forholdet faste og variable kostnader. Kostnadene er nesten i sin helhet båret når en utgivelse er ferdig bearbeidet fra forlagets side. Av total-kostnaden utgjør trykke- og distribusjonskostnadene en svært liten andel. Hoveddelen av kostnadene i en bokutgivelse er faste. Det medfører at salgsprisen nesten i sin helhet er nettoinntekt for den vertikale kjeden. Hensynet til verdiskapingen tilsier da at bransjen organiseres og innrettes med sikte på stor spredning av litteratur, eksponering av hele bredden, god informasjonstilgang og høy grad av tilgjengelighet - med de implikasjoner det har for organiseringen av bransjen.
- Heterogene produkter, der hver bok har sitt eget marked. Forskjellige utgivelser kan betraktes som differensierte produkter, med sin egen etterspørsel rettet mot seg. Etterspørselen rettet mot et produkt vil påvirkes av hvordan salgskanalen er organisert. Hvor nære substitutter forskjellige utgivelser er kan variere betydelig mellom sjangre. For den mer anonyme massen av for kriminalromaner er graden av substitusjon trolig høy. I andre tilfeller kan forskjellige utgivelser snarere være komplementære enn alternative. For eksempel kan bøkene om Harry Potter ha økt interessen for ungdomsbøker i fantasy-sjangeren mer generelt,
- Innovasjon/ digitale arenaer. Teknologiske endringer innenfor bokbransjen skjer hurtig. E-bøker er et raskt voksende marked. Likeledes er det betydelig vekst i omsetningen gjennom internettbaserte salgarenaer som nettbokhandlere, noe som også bidrar til å gjøre markedet internasjonalt. Digital publisering og nye omsetningsformer åpner for nye måter å formidle kultur. Det er viktig at reguleringer ikke virker hemmende på en slik digital innovasjon. Spesielt reiser det noen utfordringer med hensyn til betalingsmodeller. Utviklingen av digitale produkter kan fordre andre prismodeller enn de tradisjonelle. Avtaleverket bør derfor ikke virke bremsende på utviklingen av nye forretningsmodeller i bransjen.

Kombinasjonen av disse forholdene kan potensielt skape insentivproblemer i forholdet mellom forlag og bokhandel - noe som reiser spørsmålet om hvordan kontrakter bør inngås for å sikre størst mulig verdiskaping i bokbransjen. Her er det et viktig poeng at bokhandelen ikke uten videre har insitamenter som samsvarer

med hensynet til verdiskaping i den vertikale kjeden sett samlet -det vil si fra forfatter til bokleser. Det kan lett oppstå såkalte vertikale eksternaliteter i bransjen. Dette vil vi diskutere litt nærmere.

Fordi marginalkostnadene ved å produsere en bok er svært lav, tilsier bedriftsøkonomisk, så vel som samfunnsøkonomisk rasjonalitet, at et stort salgsvolum er viktig. Bokhandlerens innsats knyttet til å synliggjøre og promotere boken har derfor stor betydning. Vi vil referere til bokhandlerens salgsfremmende virksomhet som *bokhandlerens kvalitet*.

Så lenge bokhandleren betaler en pris til forlegger som er høyere en marginalkostnaden, vil bokhandlerens salgsfremmende innsats øke inntektene hos forleggeren. Det er en vertikal eksternalitet. Tilsvarende forhold gjelder også andre veien. For at en bokhandler skal gå godt må den ha populære utgivelser å selge. Kvaliteten på forlagets utgivelser skaper inntekter i bokhandlerleddet, noe som gir en positiv vertikal eksternalitet for bokhandleren.

For at effektivitet i hele kjeden skal oppnås, må de vertikale eksternalitetene internaliseres, slik at aktørene i hvert ledd av kjeden tar hensyn til effektene som deres beslutninger får for andre aktører i den vertikale kjeden. Den mest direkte måten å internalisere vertikale eksternaliteter på er gjennom vertikal integrasjon. Hvis bokhandleren og forlaget har samme eier, vil eieren ta inn over seg at økt salg i bokhandlerleddet medfører økte inntekter i forlagsdelen, og tilsvarende at økt kvalitet på utgivelsene genererer inntekter i bokhandlerleddet. I det norske markedet har det skjedd en betydelig grad av vertikal integrasjon i bokbransjen det siste tiåret, og de tre største bokhandlerkjedene er i dag eid av de tre største forlagene.¹⁹

Selv uten vertikal integrasjon er det imidlertid mulig å internalisere de vertikale eksternalitetene. Her vil ett viktig element være riktig utforming av prismodeller. Et annet viktig element er *de øvrige mekanismene som er utviklet for å styrke bokhandelen som en kollektiv salgsarena*, og som i dag er utgjør en del av bransjeavtalen.

¹⁹ Som nevnt i avsnitt 2.7 kan vertikal integrasjon mellom forlag og bokhandlerkjeder også medføre konkurransemessige problemer, for eksempel ved at uavhengige forlag blir utestengt eller tilbys lite lukrative avtaler når de ønsker innpass i de vertikalt integrerte bokhandlerne. Ettersom vårt mandat ikke er å evaluere vertikal integrasjon i bransjen lar vi dette ligge.

Før vi drøfter alternative ordninger (se kapittel 6), går vi nærmere inn på disse to hovedproblemstillingene: Fastprisens rolle og bokhandelen som en kollektiv arena.

5.1.2 Bindende videresalgsspriser

Fastpris-, eller RPM-kontrakter (resale price maintenance), innebærer at produsenten (i dette tilfellet forlaget) bestemmer salgsprisen på sluttproduktet (i dette tilfellet boken). Ofte er det slik at fastprisen er lik for alle distribusjonskanaler. I vårt tilfelle vil det si at en bok selges for samme pris over alt. I andre tilfeller kan prisen variere mellom salgskanalene, for eksempel mellom bokhandlere, internettbokhandlere og dagligvareforretninger.

Fastprisavtaler kan inngås på forlagsnivå eller på bransjenivå. Er avtalen på forlagsnivå vil det si at det enkelte forlag bestemmer prisen på boken i den enkelte salgskanal (vertikal fastpris). Er avtalen på bransjenivå, koordinerer alle forlagene som er med i ordningen avtalenes varighet (horisontal fastpris). I begge tilfeller vil innkjøpsprisen, det vil si prisen som bokhandler betaler til forlaget, være gjenstand for forhandlinger mellom den enkelte bokhandler og det enkelte forlag.

Fastprisordninger på forlagsnivå kan i mange tilfeller forbedre effektiviteten i en bransje, ved at den kan internalisere vertikale eksternaliteter. Videre vil fastprisen endre logikken i konkurransen mellom bokhandlerne sammenliknet med fripris. Vi vil diskutere dette nærmere nedenfor.²⁰

Med fri pris vil konkurransen mellom bokhandlere i mange tilfeller gjøre at marginene til bokhandleren skvises, og sluttprisene presses ned. Når en bokhandler senker prisen på en bok, øker salget for forlaget. Dette er *isolert sett* positivt. En del av den økte omsetningen vil imidlertid motsvares av redusert salg hos andre bokhandlere. Videre vil lavere marginer per bok svekke bokhandlernes incentiver til å utvikle salgsarenaen rundt boken og til å promotere salget. Siden økt salg ville gitt en gevinst for forlaget, per enhet solgt eksemplar, tilsvarende bokhandlerens innkjøpspris fratrukket marginalkostnaden til forlaget (som er svært liten), er den negative incentiveeffekten av marginkonkurranse i bokhandlerleddet svært uheldig for forlagets inntjening.

²⁰ Diskusjonen om effekten av fastpris finner en i mange lærebøker innenfor næringsøkonomi. Se for eksempel Pepall, Richard and Norman (2008), *Industrial Organization*, Blackwell publishing, London, ch 18

Med fast pris kan ikke bokhandlerne lenger konkurrere på pris. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke er konkurranse mellom bokhandlerne. Nå blir kvalitet og tilgjengelighet eneste konkurranseparameter. Forlagene kan dermed styre kvaliteten (nivået på den salgsfremmende virksomheten) ved marginen de tilbyr bokhandleren. Jo høyere margin, desto sterkere blir bokhandlernes incentiver til å tilby kvalitet. For det samlede salget av bøker, og den samlede inntekten i bransjen, kan det være bedre at bokhandlerne, i stedet for å konkurrere på pris, konkurrerer på kvalitet i form av å legge forholdene til rette for et godt salg av boken. Dette kan altså oppnås ved at forlaget setter en fastpris på boken. I tillegg til at fastprisordningen styrker bokhandelens incentiver til å skape en attraktiv salgsarena, kan det samtidig understøtte det økonomiske fundamentet til et desentralisert bokhandlernet.

Videre kan fastprisordningen skjerme bokhandelen mot et forlags fristelse til å bruke bokhandlersystemet som en kanal for promotering av utgivelsene, for så å selge markedsvinnerne i store volumer til lav pris gjennom andre kanaler, for eksempel matvarekjedene. Uten en slik skjerming kan incentivstrukturen bli uheldig, og bokhandlenes økonomi svekkes. Dette fordrer imidlertid at forlagene enten har samme pris i alle salgskanaler, eller i det minste informerer om prisene i alle salgskanalene når kontraktene med bokhandlerne inngås.

Dette er eksempler på mekanismer der fastprisen, for et gitt prisnivå på bøker, kan medføre en høyere samlet etterspørsel og en høyere inntekt i bransjen. Så kan en reise spørsmålet om hvorvidt fastprisordningen kan påvirke prisnivået på bøker på en uheldig måte.

Fastpris svekker konkurransen mellom bokhandlene, i hvert fall når det gjelder konkurranse på pris. Til en viss grad vil dette erstattes av konkurranse på kvalitet. Det betyr imidlertid ikke at konkurransen totalt sett svekkes, ettersom forlagene konkurrerer når de setter prisen. Den enkelte utgivelse fra et forlag vil konkurrere mot andre forlags utgivelser, og konkurransen mellom forlagene holder prisen nede. I visse situasjoner kan konkurransen mellom forlagene bli skjerpet innenfor et fastprisregime. Grunnen er følgende: Med fri pris kan bokhandlerleddet virke forstyrrende på konkurransen. Hvis et forlag reduserer prisen på en bok (i et friprisregime vil det si innkjøpsprisen til bokhandlene) for å styrke seg i konkurransen med andre forlag, har ikke forlaget noen garanti for at prisen mot kundene reduseres. Bokhandleren kan ta ut noe av den reduserte innkjøpsprisen i

form av høyere marginer. Dette vil svekke forlagenes incentiver til å redusere prisene, og dermed svekke konkurransen mellom forlagene. Med fastpris vet forlagene at en prisreduksjon når kundene krone for krone, og dette kan virke skjerpene på konkurransen mellom forlagene, siden den positive effekten av en prisreduksjon på markedsandelen blir størst mulig.

Fastpris medfører både fordeler og ulemper for forlegger. Ordningen svekker priskonkurransen mellom bokhandlerne om den enkelte bok, noe som kan medføre at salget ikke fordeles på distributører på en kostnadseffektiv måte. Dette vil ramme forlaget ved at distribusjonsleddet vil spise opp en større del av de totale inntektene i verdikjeden. Gevinsten ved fastpris, som diskutert ovenfor, er at bokhandlerne får bedre incentiver til å yte kvalitet og øke boksalg.

En kommersiell aktør forventes å balansere fordeler og ulemper ved ulike prismodeller på en optimal måte. Hvorvidt myndighetene bør overprøve beslutninger om valg av prismodell tatt av profesjonelle aktører på kommersielt grunnlag er i prinsippet et spørsmål om hvorvidt en privatøkonomisk og en samfunnsøkonomisk rangering av prismodellene er sammenfallende eller ikke. Hvis den privatøkonomiske og den samfunnsøkonomiske rangeringen er sammenfallende, er det ingen grunn til at myndighetene skal overprøve kommersielle aktørers valg.

I en konkurransesituasjon vil økte kostnader i bokhandlerleddet i stor grad bæres av forlegger, ettersom bokhandlerleddet vil kreve sine kostnader dekket. Trolig vil også noe av kostnadsøkningen veltes over på konsumentene. På tilsvarende måte vil gevinster knyttet til økt salg i stor grad tilfalle forlegger, selv om noe av gevinsten trolig vil tilfalle konsumentene. Den samfunnsøkonomiske vurderingen av fastpris opp mot variabel pris vil avvike fra den privatøkonomiske hvis og bare hvis graden av overveltning av kostnader på konsumentene avviker fra graden av overveltning av gevinster på konsumentene.²¹ Eller sagt på en annen måte, hvis fastprisordningen er privatøkonomisk lønnsom vil den også være samfunnsøkonomisk lønnsom med mindre kostnader i større grad overveltes på konsumentene enn gevinstene ved økt kvalitet. Dette er diskutert tidligere i Moen og Riis (2004). Vi ser ingen tungtveiende argumenter for at kostnader i større grad skal overveltes på konsumentene enn gevinster ved økt kvalitet. Det er heller ikke

²¹ Vi abstraherer her fra mulige positive gevinster for bokhandlerne av fastpris, noe som ytterligere vil trekke i retning av å favorisere fastprismodellen.

lett å se hvordan fastprisordningen kan benyttes som en koordinerende mekanisme for prissetting (kartellmekanisme).

Fastprisen som prinsipp kan ha et rasjonale i bokbransjen, og det er vanskelig å finne økonomiske argumenter for at ikke forlagene bør kunne videreføre dette. Det er her mer problematisk at forskriften legger sterke begrensninger på fastprisens varighet.

I Norge har fastprisordningen vært et kollektivt anliggende, nedfelt i en bindende avtale mellom bransjeorganisasjoner. Den har også pålagt forlagene å benytte én og samme pris på tvers av plattformer (for eksempel digitale versus papirutgivelser) og på tvers av salgskanaler.

5.1.3 Bokhandlernettet som et fellesgode for forlagene

En felles salgskanal som effektivt eksponerer bredden, sikrer tilgjengelighet og gir informasjon, er en fellesressurs for bokbransjen samlet. Bokhandlene har dermed karakter av å være et kollektivt gode. Det er kjent fra økonomisk teori at når en virksomhet har elementer av kollektive goder, er det potensielle gevinster ved koordinert handling.

I dette tilfelle vil koordinert handling kunne bestå i mekanismer som, for det første, vedlikeholder bokhandlenes posisjon i markedet, og for det andre, begrenser gratispassasjerproblemene.

La oss kort kommentere det siste punktet. For forlagene er det betydelig usikkerhet knyttet til hvilke utgivelser som kan oppnå et marked. En attraktiv salgarena er viktig for å eksponere hele bredden i utgivelsene, og kan dermed også gi en indikator på hvilke titler, blant alle utgivelsene, som kan nå fram til mange lesere. Et bokhandlersystem som bruker ressurser på å vise hele bredden, er imidlertid sårbart overfor "kannibalisering". Et eksempel kan være forlag som benytter bokhandlersystemet til å identifisere hvilke av titlene som får oppmerksomhet fra publikum, og som deretter realiserer betydelige inntekter gjennom direkte salg, eller ved å kanalisere store volumer til lav pris gjennom andre salgskanaler.

Betydningen av en felles attraktiv bokhandlerarena er viktig for å forstå logikken i et kollektivt avtaleverk. Det kan være rasjonelt for bokbransjen samlet å etablere en kollektiv forpliktelse til å opprettholde bokhandlene som en primær salgarena -

på lang sikt vil det kunne sikre at hele bredden i litteraturen når ut til leserne. Men det betyr igjen at forlaget må avstå fra kortsiktige gevinster forbundet med salg av bestselgere gjennom for eksempel matvarekjedene.

Tidligere var bransjeavtalen det viktigste instrumentet for å understøtte et effektivt og desentralisert bokhandlernet. Over de siste årene har det funnet sted betydelige endringer i den vertikale strukturen. Bokhandlene er nå i vesentlig grad forlagseid. En slik vertikal integrasjon kan et stykke på vei erstatte mekanismene i det kollektive avtaleverket. Gjennom eierskap kan forlaget direkte finansiere et velfungerende nett av bokhandlere. Dermed reduseres gratispassasjerproblemet knyttet til bokhandlerne, selv om det ikke elimineres siden den direkte økonomiske interessen begrenses til eget eierskap. Det vil si forlagene har fremdeles en gjensidig kollektiv interesse av å understøtte hele bokhandlersystemet, og å etablere avtaler som sikrer dette.

I vurderingen av hvilke avtaleordninger som skal tillates i bokbransjen er det derfor viktig at det ikke legges begrensninger på bransjens muligheter til å avtalefeste kollektive mekanismer som abonnementsordninger og lignende. Et spørsmål vi kommer tilbake til nedenfor er imidlertid hvorvidt det kollektive avtaleverket også skal kunne inkludere valg av prismodeller. Det reiser noen konkurransemessige utfordringer. Ordninger som regulerer tilgjengelighet - for eksempel abonnementsordninger, ordninger som skal sikre de mest utsatte og minste bokhandlene, og ordninger som gir insentiver til å promotere litteratur heller enn leketøy, er kollektive ordninger som er konkurransemessig lite problematisk. Det er derimot ikke like opplagt at valg av prismodeller bør være gjenstand for kollektive avtaler. Det er vanskelig å finne konkurransemessige problemer i fastprisavtalene som sådan, men det er ikke like opplagt at fastprisavtalene bør inngå som del av det kollektive avtaleverket. Vi kommer tilbake til det spørsmålet i diskusjonen av alternative modeller i kapittel 6.

I kapittel 6 drøftes tre alternative scenarier; det første der man tenker at fastpris ikke er tillatt, det andre i form av et avtaleverk i bransjen uten noen forankring i forskrift eller lov; det tredje i form av en særskilt lov eller forskrift.

5.2 Det øvrige virkemiddelapparatet

De øvrige statlige virkemidlene som berører bokbransjen har primært en litteratur- og språkpolitisk begrunnelse.

Et langt stykke på vei er verdiskaping og de kulturpolitiske hensyn komplementære hensyn når det gjelder virkemiddelbruk. Bokens karakter som informasjonsgode og kostnadsstrukturen ved utgivelse av bøker, tilsier at spredning og utvikling av salgsarenaen er essensielt for verdiskapingen. Fastprisordningen kan være viktig for å ivareta bredde, for å gi rom for satsinger på nye forfattere og på større dyrere verk. Kulturpolitiske begrunnede ordninger som innkjøpsordninger, ulike direkte støtteordninger, trekker i samme retning.

Vi drøfter her summarisk fire sett av virkemidler; innkjøpsordningen, produksjonsstøtten, stipendordningene og merverdiavgiftsfritaket. Vi legger vekt på å vurdere formålseffektivitet og hvorvidt virkemidlet er utformet på en kostnadseffektiv måte. Et optimalt utformet virkemiddel realiserer den tilstrebede målsettingen til lavest mulig kostnader.

Vi vil sondre mellom to typer målsettinger. For det første en målsetting om økt bredde, det vil si flere utgivelser av høy kvalitet. For det andre målsettingen om økt spredning av den enkelte utgivelse, noe som vil være nært knyttet til salgsvolum per utgivelse. De forskjellige virkemidlene vil i varierende grad påvirke de to dimensjonene. Detaljene i ordningen, og de direkte budsjettmessige implikasjonene, er drøftet tidligere i rapporten.

5.2.1 Innkjøpsordningene

Bibliotekenes innkjøpsordninger innebærer at alle bøker som inngår i ordningene kjøpes inn i mellom 500-1500 eksemplarer og distribueres til bibliotekene i Norge. Innkjøpsordningene har i hovedsak to formål. Det ene er å stimulere utgivelser. Det andre er å understøtte spredning av litteratur: Biblioteksystemet er desentralisert og gir tilgang til hele bredden av litteraturen, og også sikrer tilgang til dem som av økonomiske årsaker er avskåret fra å kjøpe bøkene.

I noen grad vil innkjøpsordningen fortrenge direkte salg. Hvor sterk denne effekten er, har vi ingen informasjon om, og vil derfor heller ikke spekulere videre i det.

La oss først si noe om innkjøpsordningenes egenskaper som støtteordninger. Etterpå kommer vi tilbake til hensynet til spredning av litteratur.

Som støtteordninger vil innkjøpsordningene ha en direkte effekt i de tilfeller der forlaget ellers ikke ville ha gitt ut boken. I en diskusjon av formålstjenlighet reiser det spørsmålet om ordningene gir en for sterk belønning av kvantitet (antallet

titler), og for liten belønning av kvalitet. Riktignok er ikke innkjøpsordningene en ubetinget støtteordning - hver bok skal gjennom en godkjenningprosedyre. Det kan imidlertid hevdes at terskelen for å bli antatt er relativt lav. Det reiser i så fall spørsmålet om ordningene kan ha som en uheldig konsekvens at det blir 1) gitt ut for mange titler, og 2) det enkelte manus blir for lite bearbeidet fra forlagets side. Det andre punktet er en følge av at ordningene ikke belønner kvalitet (på marginen). Er en tittel akseptabel for innkjøpsordningene, gir ikke ordningen insentiver til ytterligere bearbeidelse.

Innkjøpsordningene er et effektivt virkemiddel for å øke antallet utgivelser, ettersom de innebærer at den økonomiske risikoen knyttet til en bokutgivelse (som kommer inn i innkjøpsordningene) er liten. Et potensielt problem med ordningene er at de er lite selektive, og at en således risikerer at en stimulerer til utgivelse av bøker med lav litterær verdi.

Et rasjonale for ordningene er at det kan være vanskelig på et tidlig tidspunkt å identifisere hvilke forfattere og manus om som har et potensial. Det er grunn til å tro at støtteordningene på en effektiv måte øker antallet forfattere og utgivelser. På grunn av usikkerheten om hvilke forfattere som vil slå an og skape god litteratur vil det også øke tilfanget av forfattere og litterære verker.

Et annet argument for ordningene er at de er billige og treffsikre, og i liten grad medfører byråkratiske og administrative kostnader.

Et viktig formål med innkjøpsordningene er spredning av litteratur gjennom biblioteksystemet. Biblioteksystemet er desentralisert, og gjennom innkjøpsordningene blir hele bredden tilgjengelig, og sikrer tilgang til litteratur for de som ellers ikke ville kjøpt bøker. I så måte er ordningene formålstjenlig.

La oss føye til en kommentar vedrørende kostnadssiden av ordningene. Det kjøpes som sagt inn mellom 500-1500 eksemplarer av hver tittel (se kapittel 3). Som påpekt ovenfor er kostnadene ved bokutgivelser i vesentlig grad faste. Det betyr at overføringen langt på vei er en kontantoverføring til forlagene, riktignok da en kontantoverføring skalert i henhold til antallet titler.

I en vurdering av kostnadene ved ordningene er antallet eksemplarer innkjøpt av hver tittel av underordnet rolle. Forlagets merkostnad (og dermed den samfunnsøkonomiske kostnaden) ved å levere 2000 eksemplarer av en tittel, istedenfor (for eksempel) 1000 eksemplarer, er neppe mer enn 10 000 kroner

(basert på et anslag på trykkekostnaden på 10 kroner). Dette beløpet er neglisjerbart sammenlignet med nivået på betalingen forlaget mottar for leveransen på 1000 eksemplarer - som, til en tenkt bokpris på 400, vil beløpe seg til 400 000 kroner (riktignok kan innkjøp fortrenge salg, men den effekten er trolig ikke veldig sterk). Det betyr tilsvarende at en reduksjon i antallet kjøpte eksemplarer fra 1000 til 500, gir en samfunnsøkonomisk innsparing på beskjedne 5 000 kroner per tittel.

Dette har en viktig implikasjon: Hvor mange eksemplarer som bør kjøpes inn av hver bok, og hvor mye penger det offentlige bør benytte på ordningene, er to spørsmål som kan separeres. De bør da også vurderes separat. Til en neglisjerbar kostnad kan antallet innkjøpte eksemplarer økes (noe som kan gi bedre tilbud i skolebibliotekene, bedre biblioteksordninger for sykehus, sykehjem osv.). Antallet innkjøpte eksemplarer er følgelig en vurdering som kan tas separat fra vurderingen om hvor store overføringer som skal gis til forlagene.

Som en støtteordning er totalkostnaden ved innkjøpsordningene relativt beskjeden sammenlignet med momsfritaket.

5.2.2 Produksjonsstøtte, arbeidsstipend og garantiinntekt

Produksjonsstøtteordningen er en støtteordning hvor det kan søkes særskilt for støtte til enkeltutgivelser. Tildeling skjer etter søknad, som vurderes av nedsatte arbeidsgrupper. Ordningen er dermed den som ligger nærmest til å være en ordning hvor bevilger vurderer kvalitet på fritt grunnlag.

Arbeidsstipend og garantiinntektsordninger er overføringer til forfatter. I så måte er de ment å stimulere til nyskaping ved å dempe den økonomiske usikkerheten. Ettersom forfatteryrket er preget av stor inntektsrisiko, spesielt i en tidlig fase av forfatterskapet, har ordningen et klart rasjonale ved at den demper risikoen forfatterne står overfor.

Sammenlignet med mer generelle overføringsordninger som innkjøpsordningene, er det ofte knyttet store kostnader ved et søknadssystem - både administrative kostnader hos de som forvalter ordningen, og kostnader knyttet til søkeprosessen hos forlagene. Ettersom kvalitet ikke er en uforanderlig eller objektiv størrelse, er det en risiko ved ordningen at den vil fremme og forlenge dagens trender og ikke i tilstrekkelig grad fange opp nye trender.

5.2.3 Momsfritaket

Papirbøker har 0-sats i merverdiavgiftssystemet. E-bøker anses som en tjeneste og har full merverdiavgift (25 prosent), se for øvrig avsnitt 3.7.

Som subsidieordning er momsfritaket den definitivt mest vidtrekkende, ref. Prop 1 LS Skatter, avgifter og toll 2012, som antyder en negativ provenyeffekt for det offentlige på 1,5 milliarder kroner.

Som støtteordning har momsfritaket visse gunstige elementer.

For det første er den relativt enkel, og avgrensingsproblemene er relativt beskjedne. Ordningen er transparent i den forstand at verdien av momsfritaket per bok er klart definert. Effekten av ordningen på bokpriser, antallet utgivelser og fortjenesten i bransjen er derimot ikke like transparent.

For det andre er det en fordel at den direkte påvirker hvordan bokprisene settes. Markedet for bøker har preg av en konkurranseform som i faglitteraturen omtales som "monopolistisk konkurranse". Hver tittel har sitt marked, i den forstand at det retter seg en fallende etterspørselskurve mot den enkelte utgivelse. Men samtidig vil etterspørselen etter hver tittel avhenge av bredden og prisnivået på andre bøker. Etterspørselen som retter seg mot den enkelte tittel vil være mer elastisk (flatere), enn etterspørselen som retter seg mot bøker generelt (siden titler er substitutter).

For en gitt marginalkostnad blir bokprisen bestemt som et påslag på marginalkostnaden avhengig av elastisiteten i etterspørselen som retter seg mot tittelen. I en tenkt situasjon med moms på bøker, vil (under en antakelse om konstant marginalkostnad) bokprisen øke tilsvarende momssatsen. Den samlede etterspørselen vil da falle, avhengig av elastisiteten i den generelle etterspørselen etter bøker.

Det betyr at momsfritaket, for det første, innebærer at bokprisene blir lavere enn de ellers ville vært. For det andre vil bredden i utgivelsene bli større. Siden kostnadene i vesentlig grad er faste, ville moms ha medført at marginale utgivelser fortreges, slik at sammensetningen av titlene ville blitt noe mer konsentrert om bestselgere.

Gevinsten ved momsfritaket vil i stor grad kanaliseres til kundene i form av lavere priser. Hvis prisfølsomheten for bøker er lav, innebærer det at momsfritakets

betydning for antallet solgte bøker er relativt begrenset, mens statens utgifter knyttet til ordningen er store.

La oss her påpeke noen forskjeller mellom momsfristak og direkte overføringer til forlag. Anta at de direkte overføringene skjer per utgivelse. Direkte overføringer øker den bedriftsøkonomiske inntjeningen i forlagsvirksomhet, og vil stimulere til flere utgivelser per forlegger og til nyetablering av forleggere. Det vil gi konsumentene en gevinst i form av lavere priser og større bredde. Så selv om støtten kanaliseres til bedriftene, vil konkurransen om leserne kanalisere vesentlige deler av støtten, om ikke alt, til sluttbrukerne. Sammenliknet med direkte støtteordninger vil momsfristak trolig medføre en sterkere økning i antallet solgte eksemplarer per bok og en svakere økning i antallet utgivelser enn en ordning med direkte støtte per utgivelse.

At 0-satsen i merverdiavgiftssystemet bare gjelder papirbøker og ikke e-bøker gir en konkurranseulempe for digitaliserte produkter, noe som er en selvstendig problemstilling vi ikke forfølger videre her.

5.2.4 Ansvar for vedlikehold og utvikling av norsk fagspråk

Formålet med tiltaket er å sikre det norske språkets posisjon som et fullverdig, samfunnsbærende språk i Norge. Ansvar er etter det vi kjenner til i liten grad konkretisert. Vi har ingen oversikt over hvordan de ulike utdanningsinstitusjonene forholder seg til ansvaret, men vårt inntrykk etter intervjurunden, er at loven er lite kjent og uten særlig effekt per i dag.

Mange utdanningsinstitusjoner underviser på engelsk og bruker følgelig engelske lærebøker, særlig på masternivå. På masternivå er det derfor vanskelig å erstatte engelske lærebøker med norske. På bachelornivå er det imidlertid vanligere med norske lærebøker, og mange mener studentene lærer bedre dersom de leser norsk.

Mange fag er internasjonale og engelskkunnskap viktig for å lykkes. Det kan derfor målkonflikt mellom et ønske om økt internasjonalisering av fagområdet og et ønske om utvikling av norsk språk.

6 Alternative virkemidler

6.1 Aktørenes synspunkter på det statlige virkemiddelapparatet

Vi har gjennomført intervjuer med ulike aktører innen bokbransjen og med aktører som har synspunkter på den statlige språk- og litteraturpolitikken. Nedenfor oppsummeres synspunktene som har fremkommet i intervjuene. Se kapittel 1 for en oversikt over hvem vi har intervjuet, samt vedlegg 1 for intervjuguide. I intervjuene har vi drøftet aktørenes oppfatning av bokbransjens utvikling, deres vurderinger av det eksisterende statlige virkemiddelapparatet og eventuelle behov for endringer i virkemiddelapparatet.

Synspunktene som er framkommet gjennom intervjuene er sannsynligvis ikke representative for alle grupper innenfor boksfæren, særlig fordi vi ikke har lyktes å få intervjuet de mest synlige motstanderne av fastprisordningen; Konkurransetilsynet og Forbrukerrådet. Synspunktene til Konkurransetilsynet og Forbrukerrådet er imidlertid kjent blant annet gjennom høringsuttalelser i forbindelse med endringer i gjeldende fastprisordning/bokavtale. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

Generelle synspunkter på det statlige virkemiddelapparatet

Det er relativt stor grad av enighet blant intervjuobjektene, både om forholdene i bokbransjen og om de statlige virkemidlene. De fleste mener Norge har «verdens beste virkemiddelapparat» på litteraturområdet. De fleste mener videre at det står godt til med norsk bokbransje, i hvert fall når man sammenligner med andre land. Enkelte hevder imidlertid at utviklingen går i retning av at «børs» vektlegges sterkere enn «katedral» i bokbransjen. Dette betyr at økonomiske hensyn i sterkere grad enn før styrer bransjen, dels på bekostning av de kulturpolitiske målene og hensynene.

Aktørene i bransjen omtaler ofte virkemiddelapparatet innenfor litteraturområdet i tre hovedgrupper:

- Innkjøpsordningene
- MVA-fritaket
- Fastprisordningen

Alle representantene vi har intervjuet fokuserer mest på betydningen av disse tre virkemiddelgruppene. De fleste hevder at virkemidlene henger sammen og må forstås samlet. En vesentlig endring i ett element, for eksempel et bortfall av fastprisordningen, kan skape ubalanse i hele systemet.

Enkelte fremhever problemer i bokmarkedet, men disse knytter seg i liten grad til hvordan det eksisterende virkemiddelapparatet er utformet. Noen mener blant annet at markedsposisjonen til de tre store forlagene er blitt så sterk at det er vanskelig å være uavhengig forlag/bokhandel.

Synspunkter på fastprisordningen

Alle intervjuobjektene understreker særlig betydningen av fastprisordningen, men med ulik begrunnelse.

Noen fremhever at fastprisordningen sikrer at salgssuksesser finansierer satsning på nye talent og smal litteratur (effektiv kryssubsidiering). Andre fremhever at ordningen skjermer bokhandelen for konkurranse og sikrer bokhandelsnett i hele landet. Andre igjen påpeker at ordningen gir forfatterne forutsigbarhet i forhold til betaling for og distribusjon av bøker.

Enkelte uttrykker en viss bekymring for at pliktene i ordningen i dag vies for lite oppmerksomhet. Det hevdes blant annet at salget av andre produkter enn bøker i bokhandelen øker, det er liten grad av faktisk kryssubsidiering mellom bestselgere og smalere litteratur og det er mindre synlighet rundt bøker som inngår i abonnementsordningene.

Mange av representantene fra bokbransjen ønsker en boklov som erstatter dagens fastprisordning. Argumentene er i hovedsak at dette vil gi bedre forutsigbarhet og trygghet rundt rammeverket. Enkelte mener at en boklov med rett og plikt til å selge til fastpris kun må gjelde aktører som frivillig ønsker å være en del av ordningen. Enkelte mener dessuten at fastprisordningen bør utvides med lengre varighet og med nye bokgrupper.

Konkurransetilsynet og Forbrukerrådet mener følgende om fastprisavtalen:

Konkurransetilsynet uttalte følgende i høringsbrev til Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet av 15. oktober 2010:

«Innledningsvis bemerkes imidlertid at bokavtalen, etter tilsynets oppfatning, er konkurransebegrensende og til skade for forbrukeren både i et kortsiktig og mer langsiktig perspektiv.»

Forbrukerrådet uttalte følgende i høringsbrev til Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet av 12. oktober 2010:

«Forbrukerrådet er generelt skeptiske til at aktører i en bransje gis anledning til å samarbeide om pris, da dette normalt vil medføre høyere priser for forbrukerne. Videre tilsier utviklingen i form av økt netthandel også med bøker, og etter hvert en forventet utvikling med tilbud av e-bøker, at bokavtalens betydning for tilgjengeligheten av bøker for norske forbrukere er redusert og vil bli ytterligere redusert i årene fremover. Samtidig er det usikkert om den bidrar til bredere litteraturlitbud. Forbrukerrådet støtter dermed Konkurransetilsynets anbefaling om at dagens fastprisordning bør avvikles,[..]»

Synspunkter på de øvrige virkemidlene

Alle intervjuobjektene understreker at innkjøpsordningene er svært viktig for produksjonen av bøker med høy kvalitet, særlig skjønnlitteratur. Enkelte mener imidlertid at for mange bøker blir påmeldt innkjøpsordningene for skjønnlitteratur.

Det påpekes også fra flere at bevilgningene til innkjøpsordningene for faglitteratur/ sakprosa/oversatt litteratur er for liten og at nye genre bør omfattes av ordningen, blant annet «graphic novels». Det synes å være en oppfatning i bransjen at det produseres for få norske lærebøker for universitets- og høgskolen. Det hevdes at en viktig årsak til dette er at incentivene til å produsere norske lærebøker er for svake.

Det ble også understreket fra flere hold, at stipend- og garantiinntektsordningene er viktig for enkelte grupper forfattere, men at mange unnlater å søke på ordningene grunn av mye byråkrati.

Få av intervjuobjektene har kjennskap til og interesse for ansvaret som utdanningsinstitusjonene har for å vedlikeholde og utvikle norsk språk. De som kjenner til ansvaret oppfattet det som «symbolpolitikk» uten reelt innhold.

Andre innspill

Vi har mottatt et brev fra Samlaget med innspill til den pågående utredningen. Samlaget er opptatt av nynorskspråkets rolle og påpeker følgende i brevet:

Utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler

«I eit land med to likestilte skriftsspråk, og der det eine er langt mindre brukt enn det andre, er det spennande å sjå korleis marknaden verkar ulikt. Endringar slår gjerne tidlegare ut i nynorsk bokutgjeving. Tilgangen på manuskript på nynorsk er god. Men vi merker oss ei sentralisering av innkjøp i forhandlarleddet. Vi er opptekne av kva konsekvensar dette kan få for lesarar av nynorsk litteratur, med andre ord kva skjer med tilgjengelegheita til den gode og breie nynorske litteraturen.»

6.2 Oversikt over alternative virkemidler

Virkemidlene for å oppnå de språk- og litteraturpolitiske målene kan endres på mange måter. Eksisterende virkemidler kan fjernes eller endres og nye virkemidler kan introduseres. I intervjuene med berørte aktører har vi tatt opp spørsmålet om hvordan det eksisterende virkemiddelapparatet kan endres for å styrke språk- og litteraturpolitikken. Basert på den prinsipielle analysen i kapittel 5, innspill fra intervjurunden (kapittel 6.1) og kjente synspunkter fra andre aktører er etter vår vurdering følgende endringer i virkemiddelapparatet eventuelt mest aktuelle:

- Endringer i fastprisordningen
- Sterkere incentiver til norsk faglitterær bokproduksjon

Mulig endringer	Kort beskrivelse
Endringer i fastprisordningen	Ulike varianter: <ol style="list-style-type: none"> 1) En avvikling av dagens ordning og forbud mot fastpris 2) En ny ordning med utvidet fleksibilitet, men mindre omfattende horisontal regulering 3) En ny ordning med boklov og obligatorisk fastpris etter mønster fra Tyskland og Frankrike
Styrke insentivene til norsk faglitterær bokproduksjon	Mulige tiltak: <ol style="list-style-type: none"> 4) Øke rammene for innkjøpsordningen til faglitterære bøker 5) Utforme insentiver og krav til norsk lærebokproduksjon på universitet og høyskole

I resten av dette kapitlet skal vi analysere de mulige endringene i virkemiddelapparatet.

6.3 Endringer i fastprisordningen - en økonomisk analyse

6.3.1 Avvikling av dagens ordning og forbud mot fastpris

La oss kort kommentere situasjonen som oppstår hvis dagens ordninger avvikles, og da under den antakelse at fastpris blir forbudt. Vi tillegger følgende to punkter vekt: Det ene er fastprisen som et instrument for å etablere riktige incentiver i bokhandlerleddet. Det andre vedrører betydningen av fastprisliggende modeller innenfor digitale markeder.

I avsnitt 5.1.2 drøftet vi på prinsipielt grunnlag hvilken rolle fastprismodellen kan ha for verdiskapingen i bransjen gjennom å internalisere vertikale eksternaliteter. Et forbud mot fastpris kan dermed redusere verdiskapingen i den vertikale kjeden. I hvilken grad verdiskapingen faktisk vil reduseres vil være avhengig av flere forhold, blant annet i hvilken grad alternative virkemidler kan benyttes til å internalisere de vertikale eksternalitetene. Et eksempel er vertikalt eierskap. Et forbud mot fastprisavtaler vil trekke ytterligere i retning av oppkjøp av bokhandlere fra forlags side. Man kan også se for seg andre virkemidler som kan benyttes til å styrke bokhandlernes incentiver til kvalitet, for eksempel direkte støtte til markedsutvikling, honorering av bredde i salg, og lignende. Et forbud mot fastpris betyr ikke i seg selv at bokhandlernes inntjening nødvendigvis svekkes. Men som tidligere påpekt, i utgangspunktet bør utformingen av prismodellene inngå som del av de kommersielle avtalene mellom partene i bransjen, og det er vanskelig å se den samfunnsøkonomiske gevinsten av å ekskludere valg av prismodell fra de forretningsmessige avtalene.

Det andre momentet vedrører prismodellenes betydning for utviklingen innenfor digitale markeder. For digitaliserte produkter er marginalkostnaden ved konsum lik null, er først en bok digitalisert, går det ingen ressurser tapt ved å la flere lese den. Det kan begrunne andre prismodeller. Et eksempel (som er vel kjent fra musikk- og filmbransjen) kan være prismodeller hvor konsumentene betaler en fast pris for tilgang til et avgrenset sett av titler, og da med ubegrenset bruk innenfor settet av inkluderte titler (såkalt to-delt tariff). Dette er imidlertid prismodeller der forlaget nødvendigvis må kunne kontrollere alle betingelser for videresalg. Begrensninger på forlagenes adgang til å inkludere vilkårene for videresalg som del av de kommersielle avtalene kan derfor potensielt bremse innovasjonen i digital publisering.

6.3.2 En ny ordning med utvidet fleksibilitet, men mindre omfattende horisontal regulering

Dette kan være en situasjon hvor bransjeavtalen reguleres av de alminnelige konkurranserettslige reglene, uten noe generelt unntak.

De vertikale avtalene kan tenkes videreført enten gjennom en kollektiv avtale eller gjennom individuelle avtaler. Det er imidlertid uenighet om hvilke implikasjoner konkurranseloven har for avgrensningen av de avtaler som kan inngås, fordi konkurranseloven har eksplisitte unntaksbestemmelser for avtaler som fremmer ”den tekniske eller økonomiske utvikling”.

Det er fagøkonomisk relativt ukontroversielt å påpeke at fastprisordningen på forlagsnivå (det vertikale aspektet) innenfor bokbransjen har viktige effektivitetsegenskaper, og at den derfor ikke uten videre bør rammes av forbudsparagrafen. Samtidig har Konkurransetilsynet i flere sammenhenger signalisert at fastprisordninger trolig vil være i konflikt med konkurranseloven § 10. Men utviklingen i internasjonal konkurranserett, og det forhold at det er vanskelig å finne økonomifaglige argumenter i favør av at fastprisavtaler er konkurransebegrensende som sådan, skulle i prinsippet tilsi at den i framtiden vil kunne inngå som del av et avtaleverk. Likevel skaper denne uklarheten i Konkurransetilsynets posisjon en uforutsigbarhet for bransjen som er uheldig.

En fordel ved avtaler mellom aktørene i bransjen (sammenlignet med en regulering som forplikter aktørene gjennom lov eller forskrift) er at de inngås mellom dem som fortrinnsvis har mest informasjon om hvordan avtalene bør utformes for å virke etter hensikten. Det er potensielt store gevinster forbundet med å etablere ordninger som bedrer insentivstrukturen i den vertikale kjeden. Det er alternative virkemidler som kan benyttes i verdikjeden og de kan implementeres på ulike måter. Hvordan virkemidlene bør utformes, avhenger av de konkrete forholdene i bransjen. Informasjonen om dette er best tilgjengelig for aktørene i bransjen. Ordningene etableres derfor på best måte hvis partene har betydelig diskresjon i utformingen av dem.

Hvorvidt en bransjeavtale, kollektiv eller individuell, kan inngås; og hvordan den vil bli vurdert av konkurransemyndighetene i fremtiden - vil det herske tvil om, noe som derfor vil svekke forutsigbarheten i eventuelt avtaleverk.

Dette kan være et argument for å videreføre et unntak fra konkurranseloven og dermed få en avklaring av hvilke elementer som kan innlemmes i et avtaleverk, og hvor konkurranseloven dermed ikke kommer til anvendelse, og hvilke områder som ikke skal skjermes.

6.3.3 Boklov eller forskrift

I noen Europeiske land, blant annet Tyskland og Frankrike er det boklov. Loven pålegger alle utgivere av bøker å sette fastpris. I så måte er loven førende og gir dermed svært lite fleksibilitet.

Et argument som har vært framme i favør av en lovregulering, er å sikre forutsigbarhet i rammebetingelser. En lov vil gi et permanent unntak, mens en unntaksforskrift etter konkurranseloven normalt vil være tidsavgrenset.

Reguleringen bør imidlertid ikke være rigid. Hvordan avtalene effektivt bør inngås, og hvilke pris- og forretningsmodeller som best i varetar verdiskapingen i bransjen, er informasjon som partene i bransjen besitter. Lover/forskrifter bør ikke utformes slik at fleksibiliteten i avtalesystemet fjernes.

6.3.4 Om optimal regulering av prismetodeller

I forrige avsnitt argumenterte vi for at fastprismetodeller på forlagsnivå potensielt kan skape merverdier. Samtidig så vi ikke spesielle konkurransemessige utfordringer knyttet til fastprisordninger på forlagsnivå (det vertikale aspektet).

De potensielle gevinstene ved fastprismetodeller er størst der betydningen av distribusjonsleddet er særlig viktig. Etter vår oppfatning gjelder dette særlig skjønnlitteratur og sakprosa. Her er informasjonsaspektet knyttet til eksistensen av, og kvaliteten på de enkelte utgivelsene, betydelige. Etter vår oppfatning er betydningen av distribusjonsleddet mindre når det gjelder faglitteratur. For eksempel ved anskaffelse av pensumlitteratur er kjøpene bestemt av pensumlistene og ikke av informasjon som mottas i bokhandelen. Vi kan derfor vanskelig se at bokhandlerene spiller en vesentlig rolle når det gjelder slik litteratur.

Vi vil derfor konkludere med at fastpris bør tillates på skjønnlitteratur og på sakprosa.

Det neste spørsmålet er om fastpris bør være en plikt (det horisontale aspektet). Etter vår oppfatning bør fastpris ikke være en plikt, av flere grunner. Den ene grunnen knytter seg til utviklingen av prismodeller i en bransje hvor digitale plattformer er i vekst. Generelt har det vært en utfordring å lage effektive betalingsmodeller for digitale produkter. De prinsipielle argumentene for fastprisordninger er like relevante for den digitale arenaen som den tradisjonelle, men kontraktsformene vil kunne være svært ulike. Det tilsier at forlagene bør kunne ha diskresjon i å utforme prismodellene.

Det andre hensynet vedrører utformingen av fastprisavtalene. I dagens forskrift ligger det begrensninger på varighet (fastprisen har gyldighet fram til 30.april kalenderåret etter en utgivelse) og for hvilke bokgrupper fastprisen kan benyttes. Det er vanskelig å se effektivitetsmessige argumenter for disse begrensningene. En optimal varighet på en fastpris kan være annerledes for et større og dyrere verk, en for en enkelt utstyrt utgivelse.

Et særskilt spørsmål vedrører de kollektive elementene i avtaleverket. Bokhandlene er en felles salgsarena, og bransjen har en kollektiv interesse av å etablere ordninger som utvikler og sikrer salgsløpet. Det vil si at forlagene og bokhandlene bør kunne inngå avtaler som understøtter bokhandlerleddet som en felles arena. Likeledes kan det være rasjonelt at partene utformer mekanismer som demper gratispassasjerproblemet forbundet med å bruke bokhandlersystemet til å promotere utgivelsene, for så å realisere salgspotensialet gjennom andre kanaler.

Det er imidlertid ikke opplagt at fastprisordningen bør kunne inngå som en del av et kollektivt avtaleverk. Viktige momenter her er sammenfallende med argumentene for hvorfor fastpris bør være en rett og ikke en plikt. For det første fremveksten av nye digitale arenaer, og for det andre behovet for individuelt tilpassede og differensierte kontrakter.

Det er heller ikke opplagt hvordan en kollektiv fastpris skal dempe gratispassasjerproblemet. Innenfor den gjeldende fastprisordningen kan det enkelte forlag riktignok ikke differensiere sluttbrukerprisen, men det står fritt til å stimulere salget gjennom matvarekjeder eller andre kanaler, ved gunstige leverandørpriser. Det er ikke opplagt hvor stor rolle selve differensieringen i sluttbrukerprisen spiller her.

Dernest er det andre faktorer som demper gratispassasjerproblemet. En bokhandel har begrenset kapasitet, både for presentasjon av bøker og spredning av informasjon. Det er grunn til å forvente at bokhandlene primært vil bruke sin innsats på forlag som har bokhandlene som sin primære salgsarena. Som nevnt vil også vertikalt eierskap bidra til å dempe gratispassasjerproblemet.

Endelig vil vi på generelt nivå påpeke at horisontale avtaler kan innebære en form for samhandling som øker faren for eksplisitt eller implisitt prissamarbeid. I motsetning til vertikale avtaler og føringer kan horisontale avtaler om prissamarbeid føre til kartelldannelser og potensielt store velferdstap.

En ordning der bedriftene på forlagsnivå har rett men ikke plikt til å velge fastpris på sine bøker har likhetstrekk med ordningen vi finner i Danmark. Siden 2001 har danske forlag selv kunnet velge prisingsmodell. Imidlertid kan kun (etter 2006) maksimum 10 prosent av et forlags utgivelser være fastpris, og med en begrenset varighet på fastprisperioden. Andelen av bøker som selges med fastpris er i dag meget lav, rundt 1 prosent.

Det kan være flere grunner til at så få bøker selges med fastpris. En åpenbar grunn kan være et behov hos forlagene for enhetlig prismodell, noe som utelukker valget av fastpris. Videre er det vesentlige forskjeller mellom det danske og det norske bokmarkedet, blant annet knyttet til vertikalt eierskap. Hvis fastpris er mer attraktivt for bokhandlerne enn fri pris, vil et forlag som er vertikalt integrert med en bokhandel ha sterkere incentiver til å velge fastpris enn et frittstående forlag. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at Norge vil oppleve den samme avviklingen av fastpris som danskene har opplevd. Videre er det etter vår oppfatning slik at hvis det er slik at forlagene velger bort fastprisen, indikerer det at prismodellen ikke er den beste, og at andre modeller bedre ivaretar verdiskapingen. Det er forøvrig interessant å se at bokhandlerne fremdeles spiller en viktig rolle i det danske bokmarkedet, ved at over 50 prosent av bøkene selges i bokhandel (mot 64 prosent i Norge)

6.3.5 Oppsummering

Frivillige avtaler i bransjen utnytter lokal informasjon, og kan bedre legge grunnlaget for en effektiv insentivstruktur enn det som er mulige gjennom reguleringer i form av lov/forskrift. Reguleringene bør derfor utformes slik at de gir partene i bransjen rett til å benytte særskilte avtaleformer, og i mindre grad pålegge plikter.

Utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler

Den gjeldende forskriften begrenser og standardiserer fastprisen i varighet (fram til 1. mai året etter utgivelsen). Det er vanskelig å se et rasjonale bak en slik regulering. Hva som er hensiktsmessig varighet av en fastprisordning kan variere mellom ulike utgivelser. Det bør derfor være opp til det enkelte forlag selv å utforme detaljene i prismodellen.

Det er betydelige utfordringer knyttet til utviklingen av forretningsmodeller i digitale plattformer. Det gjør det ekstra uheldig hvis avtaleverket blir for rigid med hensyn til valg av prismodeller. Det er grunn til å tro at hensiktsmessige prismodeller på digitale produkter kan avvike fra papirprodukter. Det tilsier også at det enkelte forlag bør ha betydelig rom for utforming av prismodeller.

En forutsigbar modell vil kunne bestå i at det gjennom forskrift eller lov blir gitt adgang til at forlaget benytter fastpriskontrakter for de utgivelser det måtte ønske. Detaljene i fastpriskontrakten (som varighet), og for hvilke utgivelser og på hvilke plattformer fastpriskontrakter skal benyttes, kan det enkelte forlaget fritt bestemme.

Det kan argumenteres for at fastprismodellen ikke bør inngå som en del av et kollektivt avtaleverk. De viktige effektivitetsargumentene for fastprisordninger er ivaretatt ved at forlaget tillates å inngå disse - ved samtidig å la forlaget bestemme varigheten på fastprisperioden kan effektiviteten ytterligere forbedres. Det er derfor ikke opplagt hvilke tilleggsgevinster en kollektiv avtale om fastpris kan gi.

Derimot er det viktige effektivitetsargumenter i favør av kollektive ordninger som understøtter et desentralisert og attraktivt bokhandlernet. Men samtidig er det slik at bokhandlernet som et kollektivt gode er sårbart overfor gratispassasjerproblemer - og ordninger som demper dette problemet kan derfor være viktig for verdiskapingen. Her kan forlagene, gjennom fastpriskontraktene, på en troverdig måte bidra til å understøtte et attraktivt nett av bokhandlere.

6.4 Endringer i fastprisordningen - en juridisk analyse

6.4.1 Avgrensninger og problemstilling

Basert på analysen ovenfor ser vi i det følgende nærmere på tre scenarier for endringer i virkemiddelbruken:

- 1) En avvikling av dagens ordning, det vil si ingen særskilt regulering av fastpris
- 2) En ny ordning med utvidet fleksibilitet, og mindre omfattende horisontal regulering
- 3) En ny ordning med boklov og obligatorisk fastpris etter mønster fra Tyskland og Frankrike

Vi vil skissere de sentrale rettslige spørsmål som etter vår oppfatning bør vurderes nærmere i hvert av scenariene. Omfanget av og rammene for vår gjennomgang tillater imidlertid ikke en fullstendig vurdering og konklusjon på de spørsmål som oppstår. Før vi går inn på scenariene, vil vi kort beskrive dagens ordning, og hvilke rettslige spørsmål som oppstår ved en videreføring av denne ordningen.

Vi har for øvrig lagt til grunn for vår gjennomgang at etableringen av eksisterende virkemidler, herunder fastprisordningen, har skjedd i samsvar med norsk lovgiving og Norges internasjonale forpliktelser.

6.4.2 Videreføring av dagens ordning

Rettslige rammer

Fastprisordningen for bøker består av to elementer: et unntak i forskrift 29. april 2005 nr. 367 til konkurranseloven om unntak fra konkurranselovens § 10 for samarbeid ved omsetning av bøker ("forskriften") og en bransjeavtale mellom Bokhandlerforeningen og Den norske forleggerforeningen inngått 5. juni 2009 ("bokavtalen").

Bokavtalen er en samarbeidsavtale som i utgangspunktet kan være forbudt etter konkurranseloven § 10. Konkurranseloven § 3 gir imidlertid hjemmel til å gi generelle unntak for "bestemte markeder eller næringer". Forskriften er gitt med hjemmel i denne unntaksbestemmelsen, og er tidsbegrenset. I forarbeidene til forskriften²² er det lagt til grunn at det er nødvendig med en unntaksforskrift for at bokavtalen skal være lovlig. Forskriften gjelder ut 2014. For at ordningen med fastpris skal opprettholdes etter dette tidspunkt kreves derfor trolig et nytt unntak, enten gjennom en ny unntaksforskrift eller særlovgivning, se også punkt 6.4.3. Vi ser her på hvilke spørsmål som må vurderes dersom man vil gi et nytt

²² Høringsnotat 17. desember 2004

unntak tilsvarende det som eksisterer i dag. Innledningsvis gir vi en kort beskrivelse av dagens ordning.

Elementene i fastprisordningen

Forskriften beskriver hvilke former for samarbeid som er unntatt fra forbudet i konkurranseloven § 10, herunder adgangen til å avtale bindende videresalgspriser, også omtalt som fastpris. Forskriften oppstiller imidlertid ingen forpliktelser for aktørene i bransjen, disse forpliktelsene følger av bokavtalen. Bransjen står således fritt til å avslutte eller endre bokavtalen innenfor de begrensninger som forskriften setter.

Partene i bokavtalen representerer en vesentlig andel av forlagene og bokhandlerne i Norge. Bokavtalen omfatter alle bøker som utgis av forlagene, herunder lydbøker, fagbøker og rapporter, men med et unntak for skolebøker for grunnskole og videregående skole.

Kjernen i bokavtalen er et forbud mot å gi bort eller selge bøker til sluttkunde til en lavere pris enn fastprisen som er fastsatt av forlaget. Forbudet gjelder i en periode fra utgivelse til 30. april påfølgende år, det vil si fra 4 til 16 måneder. Bokavtalen spesifiserer visse unntak fra forbudet:

- Inntil 12,5 % rabatt på sakprosa, skjønnlitteratur og visse andre bøker
- Inntil 20 % ved salg til offentlige bibliotek
- Kvantumsrabatt ved kjøp av mer enn 50 eksemplarer av samme tittel
- Fellesnedsettelse (Mammutsalget)

I tillegg har bokhandlerne påtatt seg en plikt til å sørge for at minst 300 av utsalgsstedene har et utvidet utvalg, gjennom et såkalt bredde- eller kulturabonnement, samt en skaffeplikt av bøker som lagerføres av forlagene. De sentrale forpliktelsene for forlagene er plikten til å sette fastpris samt en leveringsplikt til bokhandlerne.

Bokavtalen har en varighet frem til 31. desember 2014, som også er utløpstidspunktet for forskriften. Avtalen kan imidlertid sies opp før dette tidspunktet med 12 måneders frist.

Samhandelskriteriet - forholdet til EØS-konkurranseloven

Enhver videreføring av en fastprisordning, enten dette skjer som en fornyelse av dagens ordning eller gjennom endringer i ordningen, må vurderes opp mot EØS-avtalens regler.

EØS-avtalen art. 53 inneholder et tilsvarende forbud mot konkurransebegrensende samarbeid som konkurranseloven § 10. Etter EØS-konkurranseloven er samarbeid i strid med EØS-avtalen art. 53 forbudt også etter nasjonal rett, og norske aktører som opptre i strid med forbudet kan ilegges sanksjoner etter EØS-konkurranseloven § 4. Det følger også av EØS-loven § 2 at EØS-avtalens regler har forrang.

For at EØS-konkurranselovens regler skal komme til anvendelse må atferden "påvirke samhandelen mellom EØS-statene", jf. lovens § 7 og EØS-avtalen art. 53. I høringsnotatet til forskriften er det forutsatt at den gjeldende fastprisordningen ikke påvirker samhandelen, slik at art. 53 ikke får anvendelse:

"For at det ikke skal være tvil om at samhandelskriteriet i EØS-avtalen artikkel 53 ikke er oppfylt, sies uttrykkelig i forskriften § 1 tredje ledd at forskriften kun gjelder handel innen Norge. I tillegg til bøker på norsk gjelder forskriften fremmedspråklige bøker som hovedsakelig er ment for omsetning på det norske bokmarkedet".

Er derimot samhandelskriteriet oppfylt, vil samarbeidet kunne være forbudt etter EØS-avtalen art. 53. Utgangspunktet er da at et nasjonalt unntak fra konkurranse-reglene ikke er tilstrekkelig til å gjøre samarbeidet lovlig.

Vi nevner her for ordens skyld at aktører som påstås å opptre i strid med art. 53 i noen tilfeller vil kunne påberope seg det såkalte "state compulsion"-forsvaret som fritaksgrunn, men vi har her ikke gått nærmere inn på dette. Når det gjelder spørsmålet om statens oppfyllelse av lojalitetsforpliktelsen etter EØS-avtalen art. 3, viser vi til kapittel 6.4.5 nedenfor.

Vurderingen av om samhandelskriteriet er oppfylt må gjøres konkret i forhold til hvordan ordningen påvirker samhandelen. EU-kommisjonen har i to saker fra 2002 (COMP/C-2/34.657 og COMP/C-2/37.906) vurdert fastprisordningen i medhold av den tyske bokloven. Kommisjonen kom her til at ordningen ikke påvirket samhandelen, betinget av tilsagn fra aktørene om konkrete forpliktelser som hindrer at samarbeidet påvirker salg over landegrensene. Vurderingen kan gi en viss

veiledning, og generelt må det også antas at de potensielle virkningene på samhandelen er større for tyske bøker, gitt at tysk er større språkområde og at tyske bøker må antas å ha et vesentlig større publikum i andre land, enn det som er tilfelle for norske bøker.

Det må imidlertid tas høyde for at utviklingen siden kommisjonens vurdering kan ha betydning for utfallet i en tilsvarende sak i dag. Spesielt er det grunn til å være oppmerksom på de endringene som følger av den raske utbredelsen av digitale distribusjonsplattformer og netthandel, hvor det vil være vesentlige faktiske forskjeller fra situasjonen i 2002, og også etter forskriften ble gitt i 2005. Vi nevner her at kommisjonen varslet 6. desember 2011 at de åpner etterforskning mot en rekke forlag, deriblant i Tyskland og Frankrike om ulovlig prissamarbeid for e-bøker.

Vurderingen bør også opp i seg for de endringer som har skjedd i eierstrukturen i bransjen de senere år.

Ved en forlengelse av ordningen vil det uansett være viktig å være oppmerksom på hvordan ordningen kan påvirke samhandelen i dagens situasjon.

6.4.3 Avvikling av dagens ordning - bransjeavtale uten generelt unntak

Dette scenariet forutsetter en avvikling av det generelle unntaket i forskriften. I analyse i punkt 6.3 argumenteres det for at bindende videresalgspriser kan gi betydelige effektivitetsgevinster. Dersom det kan påvises tilstrekkelige relevante effektivitetsgevinster vil samarbeidet være lovlig etter konkurranseloven § 10 tredje ledd, og det vil ikke være påkrevet med et generelt unntak. Vi bemerker imidlertid at det i høringsnotatet til forskriften ble lagt til grunn at dagens ordning med bindende videresalgspriser krever unntak fra konkurranseloven § 10, fordi effektivitetsgevinstene "neppe [vil] være tilstrekkelige til at regimet vil kunne falle inn under unntaket i konkurranseloven § 10 tredje ledd".

Ettersom konkurranseloven § 10 er harmonisert med EØS-avtalen artikkel 53, vil samarbeidet som et utgangspunkt også være tillatt etter EØS-avtalen artikkel 53, dersom vilkårene i konkurranseloven § 10 tredje ledd er oppfylt, gitt at samhandelskriteriet skulle være oppfylt.

6.4.4 Fastprisordning med utvidet fleksibilitet

Forholdet til konkurranseloven

I den økonomiske analysen i avsnitt 6.3 antas det at det er samfunnsøkonomisk effektivt dersom forleggerne har høy grad av fleksibilitet i bruken av fastpris, og selv kan velge om de vil benytte fastpris, hvordan fastprisen benyttes, eventuelle rabatter og varigheten av fastprisen (dog begrenset til forskriftens levetid). Fastprisen kan dermed tilpasses til ulike titler/utgivelser, formater, og salgskanaler. Det forutsettes videre at den horisontale bransjeavtalen ikke skal kunne omfatte prisfastsettelse, slik at prissamarbeidet begrenses til den vertikale dimensjonen, gjennom avtaler om bindende videresalgspriser.

I likhet med en videreføring av dagens ordning vil dette scenariet kunne realiseres som et unntak til konkurranseloven. Ordningen representerer imidlertid flere endringer i forhold til de former for samarbeid som i dag er unntatt. De viktigste endringene vil være at alle aktørene (og ikke bare aktører som ikke er part i bokavtalen) kan velge om de vil benytte fastpris, fastprisen vil ikke være begrenset i tid, rabatter vil ikke være regulert og det vil ikke gjelde en enhetlig fastpris for alle salgskanaler.

Vurderingene i høringsnotatet til forskriften, blant annet knyttet til varigheten av fastprisen, gjelder en ordning hvor fastprisen også inngår i det horisontale bransjesamarbeidet. Det kan derfor ikke uten videre legges til grunn at vurderingen i høringsnotatet knyttet til begrensningene i fastprisen vil være de samme for en fleksibel fastprisordning uten horisontalt bransjesamarbeid. At det ikke skal være anledning til å avtale priser i horisontale samarbeidsavtaler vil som utgangspunkt styrke konkurransen. I hvilken grad en ordning som her skissert vil gi effektivitetsgevinster i forhold til dagens løsning er et av de spørsmålene som eventuelt bør utredes nærmere.

I den økonomiske analysen antas det at en permanent ordning vil være fordelaktig, på grunn av gevinstene ved forutsigbarhet for aktørene. Konkurranseloven § 3 utelukker ikke permanente unntak, men alle unntaksforskriftene som så langt er gitt etter § 10 har en begrenset gyldighetsperiode.

I dette scenariet forutsettes at man tillater bransjesamarbeid om andre forhold enn pris. Dagens ordning inneholder flere andre elementer enn pris, og disse unntakene må som utgangspunkt antas å kunne videreføres. Hvorvidt slike former for samarbeid om annet enn pris er forbudt etter konkurranseloven § 10 må

vurderes konkret. Dersom det kan påvises tilstrekkelige effektivitetsgevinster vil samarbeidet være lovlig etter konkurranseloven § 10 tredje ledd, og det vil ikke være påkrevet med et generelt unntak. Hensynet til forutsigbarhet for aktørene kan likevel tale for at det gis unntak i forskrift. I høringsnotatet til forskriften er dette hensynet vektlagt.

Forholdet til EØS-retten

Samhandelskriteriet og forholdet til EØS-retten må også vurderes i dette scenariet. Vi viser her til gjennomgangen i punkt 0.

6.4.5 Boklov/obligatorisk fastpris

I dette scenariet forutsetter vi at det etableres en plikt for forleggerne til å sette fastpris, med andre ord en obligatorisk fastpris. En slik forpliktelse kan ikke pålegges med hjemmel i dagens konkurranselov, og reguleringen må derfor skje gjennom en egen boklov (eventuelt en endring av konkurranseloven).

En forpliktende lov vil unndra området fra konkurranselovens anvendelsesområde. Det vil dermed ikke være behov for en egen unntaksforskrift etter konkurranseloven.

Utgangspunktet for en eventuell boklov må være at det ligger kulturhensyn eller andre tvingende allmenne hensyn til grunn for behovet for en regulering av det aktuelle markedet. Kulturhensyn synes å være en del av bakgrunnen for den eksisterende reguleringen, jf. høringsnotat til forskriften selv om ordningen også anses for å være samfunnseffektiv i økonomisk forstand.

Det er foreløpig uavklart hvordan en slik boklov nærmere skal utformes, herunder hvordan plikten for aktørene til å sette en fast pris skal være, omfanget og rekkevidden av forpliktelsen, håndhevingsspørsmål med mer. En nærmere vurdering av hvilke problemstillinger som oppstår og hvordan de eventuelt kan løses, kan først skje når formålet og innholdet av en slik eventuell ny lov er klarlagt. Vi ser her i første rekke på en løsning med en obligatorisk fastpris.

Fleksibiliteten i utformingen av ordningen vil avhenge av om ordningen har grenseoverskridende effekter i EØS-området. Hvis handelen over landegrensene påvirkes, må ordningen utformes innenfor de forpliktelsene som følger av EØS-avtalen, noe vi straks kommer tilbake til.

Boklovene i Tyskland og Frankrike

Flere EU-land har valgt å implementere en fastprisordning etter denne modellen, deriblant Tyskland og Frankrike.

I Tyskland hadde man tidligere en bransjeavtale, hvor forleggerne hadde en rett, men ingen plikt til å sette fastpris. Bransjen var imidlertid bekymret for at den eksisterende bransjeavtalen ville bli underkjent av EU-kommisjonen, og tok derfor initiativ til en boklov. Kort tid før loven skulle vedtas kom kommisjonen til at bransjeavtaler om fastpris under gitte betingelser kunne anses lovlige, men lovgivingsprosessen var da kommet så langt at loven ble vedtatt (Sich, 2004). Loven pålegger en plikt for importører og forleggere til å sette en fastpris.²³

I Frankrike ble fastprisordningen avvirket i 1979, men etter en periode med sterk priskonkurrans på bestselgere med store konsekvenser for mindre bokhandlere, ble fastpriser gjeninnført i 1981, gjennom den såkalte "Lang-loven".²⁴

I både den tyske og den franske loven er det nedfelt en *minste* varighet for fastprisen, henholdsvis 18 måneder i Tyskland og 2 år i Frankrike. Det er imidlertid tillatt med en lengre fastprisperiode. Begge lovene er det åpnet for rabatter til bl.a. bibliotek og undervisningsformål. Den franske ordningen åpner i tillegg for en 5 prosent generell rabatt.

Både den tyske eller den franske ordningen inneholder unntak for salg over landegrensene innen EU, bortsett fra i rene omgåelsestilfeller.

Den tyske og den franske bokloven inneholder også enkelte bestemmelser om prissetting mellom forlegger og bokhandel, i motsetning til den norske ordningen hvor det ikke er pålagt begrensninger i prisfastsettelsen i grossistledet. I den franske loven finner vi også enkelte forpliktelser på bokhandlere, deriblant en plikt til å motta bestillinger på bøker vederlagsfritt og et forbud mot å markedsføre pris utenfor utsalgssteder.

Som vi skal se nærmere på i det følgende har den franske ordningen vært vurdert, og underkjent, av EU-domstolen. EU-domstolen har også truffet en prejudisiell avgjørelse om en tilsvarende ordning i Østerrike.

²³ Gesetz über die Preisbindung für Bücher 14. Juli 2006

²⁴ Loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre

Forholdet til EØS-retten - er obligatorisk fastpris en ulovlig restriksjon?

En boklov som oppstiller en plikt til å sette en fast pris på bøker, vil imidlertid mest sannsynlig uavhengig av den nærmere utformingen være en restriksjon på fri flyt av varer etter EØS-avtalen artikkel 11. En slik tvingende ordning kan også være en restriksjon på etableringsretten, jf. EØS-avtalen artikkel 31.

Restriksjoner er i utgangspunktet etter EØS-avtalen forbudt. En restriksjon kan imidlertid likevel være tillatt dersom er begrunnet i et lovlig allment hensyn. Tankegangen er helt overordnet at selv om reglene griper inn i den frie bevegelse, kan andre (ikke økonomiske) hensyn i et konkret tilfelle ha større vekt. Tiltaket må også være et proporsjonalt virkemiddel for å oppnå det allmenne hensynet. I proporsjonalitetsvurderingen ligger både en vurdering av om tiltaket er egnet og om det er nødvendig.

EU-domstolen har avsagt en prejudisiell avgjørelse i en sak om fastprisordningen for bøker i Østerrike 30. april 2009 i sak C-531/07.

Saken gjaldt en østerriksk fastprisordning hvor forlegger eller importør av tyskspråklige bøker er forpliktet til å fastsette en bindende salgspris for disse bøkene. Importøren kan ikke anvende en detaljpris som er lavere enn den som et forlag har fastsatt i forlagets hjemstat med noen unntak. LIBRO hadde annonsert for salg av bøker i Østerrike utgitt i Tyskland for lavere priser enn de minstepriser som er fastsatt for Østerrike. Spørsmålet for EU-domstolen var for det første om bestemmelsen om fri flyt av varer var til hinder for en nasjonal prisordning for importerte bøker som den østerrikske. Det andre spørsmålet var om restriksjonen i tilfelle var objektivt begrunnet i lovlige allmenne hensyn.

EU-domstolen avviser først Keck-doktrinen med den begrunnelse at ordningen ikke så vel rettslig som faktisk påvirker omsetningen av innenlandsk produserte varer og varer fra andre medlemsstater på samme måte.²⁵ Ordningen kan derfor ikke opprettholdes som en form for salg. EU-domstolen finner med andre ord at ordningen innebærer at importerte bøker behandles mindre gunstig. Årsaken til det er at østerrikske importører og utenlandske forlag ikke kan fastsette minstepriser etter importmarkedets kjennetegn. Østerrikske forlag kan imidlertid fritt fastsette

²⁵ Jf. forente saker C-267/91 og C-268/91 Keck og Mithouard og sak C-110/05 Kommisjonen mot Italia

minstepriser for salg av deres varer på det innenlandske markedet etter dette markedets kjennetegn. Den østerrikske ordningen utgjør derfor et tiltak med tilsvarende virkning som en kvantitativ importrestriksjon etter bestemmelsen om fri flyt av varer (jf. tilsvarende EØS-avtalen artikkel 11).

På spørsmålet om restriksjonen er lovlig begrunnet i tvingende allmenne hensyn uttaler domstolen at ordningen ikke kan begrunnes i bokens stilling som kulturgode. Den østerrikske stat hadde anført at ordningen var begrunnet i hensynet til behovet for å unngå et prisfall for bøker bestemt for den brede offentlighet som igjen ville innebære en manglende inntjening på denne type verker. En slik manglende inntjening ville innebære at det ikke lenger ville være mulig å finansiere fremstilling og markedsføring av verker med et mer krevende, men økonomisk mindre attraktivt innhold. Dette ville igjen medføre at de små bokhandlene som normalt førte et stort utvalg av slike bøker, ville bli fortrent fra markedet av store bokhandlere som i første rekke selger kommersielle varer.

EU-domstolen avviste imidlertid at ordningen kunne begrunnes i disse hensynene. Begrunnelsen var at beskyttelsen av det kulturelle mangfoldet som allment hensyn ikke kan ansees omfattet av betegnelsen "nasjonale skatter av kunstnerisk, historisk eller arkeologisk verdi", jf. EØS-avtalen artikkel 13. Beskyttelse av boken som et kulturgode kan imidlertid utgjøre et lovlig hensyn, men EU-domstolen mente at dette formålet kunne oppnås ved mindre inngripende virkemidler og kjente derfor den østerrikske ordningen for stridende mot retten til fri flyt av varer.

De kulturelle hensynene som ble anført som begrunnelse fra den østerrikske stat, er langt på vei de samme som de hensyn som vektlegges ved den norske ordningen. Avgjørelsen innebærer derfor at en tvingende norsk ordning med fast priser for bøker gjennom en boklov må utformes på en slik måte at den ikke diskriminerer mellom utenlandske og innenlandske aktører og slik at den ikke rammer importerte bøker spesielt.

EU-domstolen har i flere saker vurdert den franske ordningen med bindende videresalgpriser for bøker fra bokhandlere. I avgjørelsene fra 80-tallet fastslo domstolen at den franske ordningen ikke var i strid med fellesskapsretten på det

nåværende utviklingstrinn, jf. sak 229/83 Leclerc mot Au ble vert.²⁶ I sak C-9/99 Echirolles mot Dauphine m. fl. var spørsmålet om de tidligere vurderingene av den franske ordningen ikke var i samsvar med overgangen til det indre marked i EU. EU-domstolen konkluderte da med at traktatens bestemmelser om det indre marked ikke hindrer anvendelsen av nasjonale regler som forplikter forleggere til å pålegge bokhandlere en bindende videresalgspris for bøker. Disse vurderingene gjaldt imidlertid statens lojalitetsforpliktelse etter traktaten tilsvarende EØS-avtalen artikkel 3, som er en plikt for statene til å avholde seg fra alle tiltak som kan sette virkeliggjøringen av EØS-avtalens formål i fare. Der en medlemsstat iverksetter tiltak som fratrar konkurransereglene deres effektivitet, vil lojalitetsforpliktelsen kunne lede til at staten bryter traktaten.

Den franske ordningen ble imidlertid ikke ansett som et brudd på lojalitetsforpliktelsen blant annet ut fra en begrunnelse om fellesskapsrettens nåværende utviklingstrinn for så vidt gjaldt felles konkurransepolitikk innenfor boksektoren. Vi kjenner ikke til en avgjørelse på dette spørsmålet konkret etter avgjørelsen fra 3. oktober 2000 (sak C-9/99). Spørsmålet er om det har skjedd endringer siden den gang som tilsier at en slik nasjonal ordning i dag vil kunne være i strid med lojalitetsforpliktelsen. Svaret på dette spørsmålet forutsetter at det gjøres ytterligere undersøkelser utenfor rammen av dette oppdraget.

Den franske ordningen ble imidlertid ansett som en ulovlig handelsrestriksjon etter bestemmelsen om fri bevegelse av varer, tilsvarende EØS-avtalen artikkel 11. Ordningen ble endret etter dette og er senere ikke blitt brakt inn for EU-domstolen av Kommisjonen. Vi kjenner heller ikke til at den tyske ordningen er brakt inn for EU-domstolen etter reglene om fri flyt av varer.

Nasjonale ordninger med forpliktelser til å sette faste videresalgspriser med likhetstrekk til den tyske og franske ordningen synes derfor etter dette å kunne være i samsvar med traktatforpliktelsene. Det vi si at de vil kunne utformes slik at de ikke vil være i strid med lojalitetsforpliktelsen etter EØS-avtalen artikkel 3 og at de kan utformes slik at de ikke vil være ulovlige handelsrestriksjoner. Det sentrale er imidlertid å utforme ordningen slik at det ikke oppstår diskriminerende elementer som den østerrikske ordningen var et eksempel på.

²⁶ Se også sak 299/83 og sak 95/84 og 254/87

Vi nevner avslutningsvis at et unntak fra konkurranse-loven gjennom en boklov i prinsippet også vil måtte vurderes i forhold til EØS-avtalens art. 53, jf. kapittel 0.

6.5 Sterkere insentiver til norsk faglitterær bokproduksjon

I prinsippet kan insentivene til å produsere norsk faglitteratur styrkes på mange måter.

Et mulig virkemiddel er å innføre en egen innkjøpsordning for faglitteratur. I dag finnes det en innkjøpsordning for henholdsvis ny norsk skjønnlitteratur, ny norsk sakprosa, oversatt litteratur og faglitteratur for barn og unge, men altså ingen for normal faglitteratur.

En innkjøpsordning for faglitteratur vil virke på samme måte som de eksisterende innkjøpsordningene. Som nevnt i avsnitt 5.2.1 er innkjøpsordninger et effektivt virkemiddel for å øke antallet utgivelser, ettersom den innebærer at den økonomiske risikoen knyttet til en bokutgivelse (som kommer inn i innkjøpsordningen) er liten. Et potensielt problem med denne type ordning er at den er lite selektiv, og at en således risikerer at en stimulerer til utgivelse av bøker med lav litterær verdi.

Et annet mulig virkemiddel er å følge opp det lovpålagte ansvaret hos utdanningsinstitusjonene for vedlikehold og utvikling av norsk fagspråk. Etter det vi kjenner til følges kravet i liten grad opp av myndighetene og utdanningsinstitusjonene. Hvis det innføres insentivordninger på utdanningsinstitusjonen som stimulerer til faglitterær produksjon, kan flere norske fagbøker produseres.

Litteratur

BFI (2006): Bokbranschens Finansieringsinstitut AB, Den Svenska Bokhandeln. En analys.

Bibliotek og medier (2011): Folkebiblioteksstatistikken 2010

Bogbarometret, 2005-2010: Forlæggerforeningen i Danmark, kvartalsvise og årlige oppsummeringer

Boghandlerforeningen (2011): Markedsfordeling for salg af bøger i Danmark, Et ikke-afslutteligt notat, den 23. juni 2011

Bogmarkedet (2009): Fagbladet for den danske bogbranche, nr 14. 2009, IFKA-undersøkelsene

Bokhandlerforeningen (2010): Årsmelding 2010

Bokhandlerforeningen (2011): Minifakta 2010

Bokundersøkelsen (2010): I regi av Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen, gjennomført av Synovate.

Bogutvalget, 2008: Rapport fra bogudvalget 2007-2008, Styrelsen for Bibliotek og Medier

COMP/C-2/34.657 Sammelrevers

COMP/C-2/37.906 Internethandel med bøger

Konkurransetilsynet (2009): Konkurransen i Norge

PROP. 2011/12:1: Budgetpropositionen för 2012, Finansdepartementet, 20 september 2011

Prop. 1 LS Skatter, avgifter og toll 2012 frå Finansdepartementet

Prop. nr 1 S (2011-2012) fra Kunnskapsdepartementet.

Riis, C og Moen, E. (2004): En vurdering av Konkurransetilsynets rapport "Kven lyt setje pris på boka?",

Riis, C og Moen, E. (2010): Moms på e-bøker

Utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler

Sitch (2004): Dr. Verena Sich, German Publishers and Booksellers Association: *The system of fixed book prices in Germany*, november 2004

Svensk Bokhandel (2011)): Bransjebladet Svensk Bokhandel, 9. september 2011.
<http://www.svb.se/nyheter/f-r-liten-ort-f-r-de-stora>

SvF (2010): Svenska Forläggare Föreningen, Bokmarknaden 2010. Kjell Bolund.

SvF (2011): Bransch statistik 2010, Rapport från Svenska Förläggareföreningen, SvF, juni 2011.

SvF (2010b): Verksamhets berättelse 2009, Svenska Förläggare AB, Svenska Förläggareföreningen

Vedlegg 1 - Intervjurunden

Som en del av analysearbeidet har vi gjennomført intervjuer med berørte aktører. Vi har snakket med Forfatterforeningen, Norsk faglitterærforfatter- og oversetterforening, Forleggerforeningen, Bokhandlerforeningen, Norsk Kulturråd, Akademika, Tronsmo bokhandel, Bazar forlag, Pantagruel forlag og Norsk Studentorganisasjon.

Juritzen forlag og Universitets- og høyskolerådet har takket nei til vår intervjuforespørsel.

Vi har også forespurt Konkurransetilsynet, Forbrukerrådet og Språkrådet om intervju, men ikke fått svar.

Det ble gjennomført fysiske møter på 1 til 2 timer med aktørene. I forkant av møtet fikk intervjuobjektene tilsendt en intervjuguide (se nedenfor).

Hovedtemaene på intervjuene var følgende:

- Hvordan fungerer den statlige språk- og litteraturpolitikken sett under ett?
- Hva er fordelene og ulempene med hvert enkelt virkemiddel?
- Hvordan kan virkemiddelapparatet styrkes?

Følgende intervjuguide ble tilsendt intervjuobjektene:

Intervjuguide - utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler

Hovedformålet med intervjuene er å samle erfaringer fra og synspunkter på de statlige litteratur- og språkpolitiske virkemidlene. Vi legger opp til å gjennomføre semistrukturerte intervjuer, det vil si at vi drøfter oss igjennom ulike tema for å belyse problemstillingene i oppdraget.

Oversikt over virkemidlene som skal utredes

Hovedmålet for den statlige litteraturpolitikken er å legge til rette for kvalitet og et bredt og variert tilbud med hensyn til innhold og sjanger, både av fag- og skjønnlitteratur, og bidra til leselyst i alle lag av folket.

For å nå disse målene er det utformet et sett av virkemidler. Følgende virkemidler er mest sentrale;

- innkjøpsordningen for ny norsk skjønnlitteratur,
- innkjøpsordning for faglitteratur/sakprosa og oversatt litteratur,
- produksjonsstøtteordninger for særskilte litteraturgrupper,
- arbeidsstipend og garantiinntekter til forfattere og oversettere
- lovpålagt ansvar hos utdanningsinstitusjonene for vedlikehold og utvikling av norsk fagspråk
- bokavtalen mellom Den norske Forleggerforeningen og Bokhandlerforeningen som gir adgang til å avtale bindende videresalgspriser (fastprisordningen)
- nullsats i merverdiavgiftssystemet på bøker i papirutgave

Problemstillinger vi ønsker å diskutere

- Hvordan påvirkes din virksomhet av de ulike virkemidlene?
- Hvilke fordeler har de ulike virkemidlene?
- Hvilke ulemper har de ulike virkemidlene?
- Hvordan kan virkemidlene forbedres?
- Hvordan fungerer de norske virkemidlene sammenlignet med språk- og litteraturpolitiske virkemidler i Sverige og Danmark?
- Hvilke andre synspunkter har din virksomhet på de litteratur- og språkpolitiske virkemidlene?

oslo**economics**

Besøksadresse:
Dronning Mauds gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
1540 Vika, 0117 Oslo

E-post: post@osloeconomics.no
Telefon: +47 21 99 28 00
Faks: +47 966 30 090
Org. nr.: 993 924 741

www.osloeconomics.no

