

## Innspill til Kulturdepartementet fra Bokhandlerforeningen

### Utforming av forskrifter om avanseregulering/innkjøpsrabatt i bokloven

#### INNHold

1. Oppsummering .....	1
2. Hvorfor innføring av avanseregulering er problematisk.....	2
2.1. Innføring av avanseregulering er ikke tilstrekkelig utredet .....	2
2.2. Behovet for avanseregulering er ikke til stede .....	2
2.3. Avanseregulering vil gi negative konsekvenser for bokhandel, forlag og leseren.....	3
2.4. Lavere marginer til bokhandelen vil gi redusert tilgang til bøker.....	3
3. Forslag til løsning.....	4
3.1. Hensyn som må tas ved eventuell innføring av avanseregulering .....	4
3.2. Behov for et stort rabatt-spenn for å unngå skadevirkninger .....	4
3.3. Utgangspunkt for å fastsette et gjennomsnitt.....	5
3.4. Hva betyr bortfallet av 12,5 prosent-rabatten?.....	6
3.5. Det må være rom for reelle og individuelle forhandlinger.....	6
3.6. Kommisjonssalg .....	7
3.7. Spesielle hensyn knyttet til lokale utgivelser.....	7
4. Vedlegg - Menonrapporten .....	7

## 1. Oppsummering

Bokhandlerforeningen er dypt bekymret for at avanseregulering vil bidra til at lovens formål svekkes. Det vil være svært krevende å fastsette en maksimal- og en minimumssats uten at det får utilsiktede skadevirkninger for enten bokhandel eller forlag, og dermed leseren.

Vi mener ikke behovet for, eller konsekvensene av, avanseregulering er utredet i henhold til utredningsinstruksen. I en ny rapport utarbeidet av Menon Economics, finner de at de små og uintegrerte forlagene opererer med "markant lavere rabatter enn de større forlagene." Rapporten konkluderer med at "Det er også vår klare oppfatning at den foreslåtte reguleringen faktisk kan lede til dårligere vilkår for de mindre og uavhengige forlagenes salg av bøker. Den vil med andre ord kunne virke på tvers av lovens hensikt."

Vi advarer sterkt mot å repetere grepet fra 2013 da departementet foreslo å sette taket (maksimalsatsen) lik gjennomsnittlig rabatt (da anslått til 50%). Dersom taket settes til dagens gjennomsnitt, vil den faktiske gjennomsnittsrabatten senkes, og en allerede presset bokhandlerøkonomi bli dårligere. Dette vil ramme leseren på minst to måter: Gjennom at bokhandelen må satse på andre varer enn bøker, og at bokhandler (særlig i distriktene) må legges ned. Begge deler vil redusere tilgangen på bøker og virke mot lovens formål.

Hvis departementet skal ta rimelig hensyn til dagens situasjon og den dokumentasjonen som foreligger, må en eventuell avanseregulering gi et stort rabattvindu som legger til rette for en videreføring av det gjennomsnittet vi har i dag. Med dette mener vi et rabatt-vindu på minst 40 til 60 prosent. Da vil man legge opp til reelle forhandlinger som ivaretar både små og store forlag og bokhandler, og redusere risikoen for skadevirkninger for noen av partene. Samtidig vil man kunne forebygge en fremtidig økning i innkjøpsrabattene, slik forlag og departementet har uttrykt bekymring for.

## 2. Hvorfor innføring av avanseregulering er problematisk

### 2.1. Innføring av avanseregulering er ikke tilstrekkelig utredet

For å innføre et så inngripende tiltak som avanseregulering, bør det foreligge en grundig utredning som dokumenterer behovet for tiltaket, hvordan det vil kunne bidra til å nå lovens formål, og hvilke positive og negative konsekvenser det vil kunne ha. En slik utredning mener vi ikke foreligger her. Vi stiller oss spørrende til om dette er i samsvar med utredningsinstruksen.

Som argumentasjon for å innføre avanseregulering, har departementet brukt en undersøkelse som blant annet baserer seg på tall fra Forleggerforeningen som vi mener ikke er verifiserbare. Vi har flere ganger invitert departementet til å se på bokhandlernes salgstill, og de faktiske regnskapene til blant annet Norli, for å nettopp undersøke behovet for avanseregulering, uten at dette har blitt gjort. Vi har nå selv bestilt en rapport fra Menon Economics for å supplere det vi mener er manglende dokumentasjon på grunnlaget for å innføre avanseregulering. Vi vil imidlertid påpeke at dette i seg selv er bekymringsfullt i et demokrati. Det er ikke gitt at alle organisasjoner vil ha mulighet til å gjennomføre denne typen undersøkelser når de mener at de blir uriktig behandlet. Dette er også en grunn til at det er viktig med en upartisk utredning.

### 2.2. Behovet for avanseregulering er ikke til stede

Om behovet for avanseregulering står det i lovforslaget at:

- *“Utviklingen mot stadig mer vertikal integrasjon i bokbransjen gjør at det er et økende press på rabattnivået mellom forlag og bokhandel. Dette går særlig utover små og mellomstore forlag” (s. 82).*
- *“Bokhandelens rabatter, altså andelen av omsetning som tilfaller bokhandelleddet, har økt innen allmenntil markedet for innbundet skjønnlitteratur, innbundet sakprosa og pocketbøker.” (s. 82).*

Bokhandlerforeningen mener ikke det er empirisk grunnlag for å hevde noen av delene.

Lovproposisjonen **dokumenterer ikke at vertikal integrasjon utgjør et problem i dagens marked**, som for eksempel at det skjer forskjellsbehandling av forlag på bakgrunn av eierskap. Rapporten vi har hentet fra Menon Economics, finner tvert imot at små og uintegreerte forlagene opererer med “markant lavere rabatter enn de større forlagene, både de integrerte og de uintegreerte.”

**Videre har slutningen om at bokhandelens rabatter har økt de senere årene**, blitt dratt på grunnlag av en rapport som primært har hentet tall fra Forleggerforeningen. Disse tallene lar seg ikke verifisere, og bokhandlene kjenner seg heller ikke igjen i tallene som er oppgitt. Hvis utviklingen i rabatter fra de små forlagene faktisk har økt, burde man kunne se at marginene i forlagene har gått nedover. Men som rapporten fra Menon viser har de små forlagene tvert imot fått økt lønnsomhet de siste årene.

Menon Economics viser nettopp at kjedene ikke forskjellsbehandler forlag. At noen forlag «uttrykker usikkerhet rundt hvorvidt de blir likebehandlet med de store forlagene som eier bokhandler», (s. 10) som det formuleres i lovproposisjonen, er ikke tilstrekkelig grunnlag for å innføre reguleringer i lov. Et mellomstort forlag som Kagge, påpekte spesielt i høringen om bokloven på Stortinget 27/4, at de ikke opplever å bli diskriminert av Ark.

### **Motstridende argumentasjon**

Departementet viser til at de deler Forleggerforeningens synspunkter om at avanse for fag- og lærebøker må kunne forhandles fritt, da rabattnivået for fag- og lærebøker ligger vesentlig lavere enn det gjennomsnittlige rabattnivået i allmenntil markedet. Bokhandlerforeningen mener at så lenge som det tydelig kommer frem at rabattnivået for skjønn- og generell litteratur fra små forlag, også ligger vesentlig lavere enn det gjennomsnittlige rabattnivået i allmenntil markedet, er det heller ikke noe behov for at dette marked omfattes av § 12.

### **2.3. Avanseregulering vil gi negative konsekvenser for bokhandel, forlag og leseren**

Et formål med avanseregulering, er ifølge departementet at en «forholdsmessig andel av inntektene fra boksalg blir holdt i produksjonsleddet» (s. 80), og å sikre et mangfold forlag og utgivelser. Her er det verdt å påpeke at dagens frie forhandlinger allerede opprettholder et slikt mangfold: Bare i fjor ble det solgt cirka 50 000 ulike titler fra mer enn 1 300 utgivere i norske bokhandler. Vi har altså allerede en bredde både i utgivelser og aktører som oppfyller lovens formål. Samtidig viser Menon-rapporten økt lønnsomhet hos de mindre forlagene de siste årene. På den andre siden er økonomien i bokhandelen svært sårbar, og bare de siste 10 årene har det forsvunnet mer enn 100 bokhandler. Det er altså lite som tilsier at det er behov for, eller grunn til, at loven skal beskytte forlagene på bekostning av bokhandlernes økonomi.

**Menons rapport konkluderer dessuten med at avanseregulering sannsynligvis ikke vil gi de små forlagene bedre vilkår, slik det virker som om intensjonen med forslaget er:** *«Det er også vår klare oppfatning at den foreslåtte reguleringen faktisk kan lede til dårligere vilkår for de mindre og uavhengige forlagenes salg av bøker. Den vil med andre ord kunne virke på tvers av lovens hensikt.»*

Videre peker rapporten på at forslaget også kan få negative konsekvenser for bokhandlene, og da særlig i distriktene.

### **2.4. Lavere marginer til bokhandelen vil gi redusert tilgang til bøker**

For å sikre fortsatt god tilgang til bokhandler i Norge, er det avgjørende at bokhandelen ikke får dårligere betingelser enn hva den har i dag. Norske bokhandler har allerede en svært presset økonomi. Når vi ser at for eksempel ARK i 2021 hadde et driftsresultat på 1,6 prosent (og de siste 10 årene har ligget mellom 1,2-3 prosent) sier det seg selv at det ikke skal til store fall i inntektene før det får store konsekvenser. Hos flere mindre og selvstendige bokhandler er økonomien enda dårligere. Økonomien svinger fra år til år hos både bokhandler og forlag. Det kan man ikke regulere seg ut av.

Både de store kjedene og de selvstendige bokhandlene spiller en helt sentral rolle i salg av bøker på små steder rundt om i landet. I praksis er det ARK Storo som finansierer ARK Surnadal og Norli Universitetsgata som finansierer bokhandlene i Vadsø og på Evje. En begrensning på maksimal rabattsats vil påvirke lønnsomheten både til de selvstendige bokhandlene og de integrerte kjedene. Det vil igjen slå ut i form av at de minst lønnsomme bokhandlene blir nedlagt, noe som særlig går

utover tilgjengeligheten til bøker i distriktene. Da mister lokalsamfunnet også en viktig kulturaktør som i dag bidrar til aktiv rekruttering av lesere.

**Vi advarer derfor sterkt mot å repetere grepet fra 2013 da departementet foreslo å sette taket (maksimalsatsen) lik gjennomsnittlig rabatt (da anslått til 50%). Dersom taket settes til dagens gjennomsnitt, vil den faktiske gjennomsnittsrabatten senkes, og en allerede presset bokhandlerøkonomi bli dårligere. Dette vil ramme leseren på minst to måter: Gjennom at bokhandelen må satse på andre varer enn bøker, og at bokhandler (særlig i distriktene) må legges ned. Begge deler vil redusere tilgangen på bøker og virke mot lovens formål.**

Innfører Stortinget avanseregulering – som et føre var- tiltak – må en ikke bli overrasket hvis bokhandler blir lagt ned – som et føre var-tiltak – når det nærmer seg fornyelse av dyre husleiekontrakter. Dette er ikke bare et utkant-, eller distriktsproblem. Det vil være situasjonen over hele Norge, og gjelde både kjedebokhandler og selvstendige bokhandler.

### 3. Forslag til løsning

#### 3.1. Hensyn som må tas ved eventuell innføring av avanseregulering

For å opprettholde den store bredden og tilgangen til litteratur i Norge, trenger vi både forlag og bokhandler. Bokhandelen er den aktøren som når ut til aller flest lesere og tilbyr dem største bredden av bøker. Vi er derfor glade for at departementet understreker at både utgivere og forhandlere er helt sentrale for å oppnå lovens formål, og at de «tar sikte på å balansere hensynene til de ulike aktørene i bransjen, slik at aktørene samlet sett kan bidra til at de overordnede litteratur- og språkpolitiske målene kan nås.»

Vi merker oss også at departementet anerkjenner at «Tilstedeværelse av bokhandler over hele landet og samme pris på bøker for alle og overalt, er grunnleggende forutsetninger for at alle skal ha samme tilgang til litteratur» (s.10). Og spesifiserer at det med «tilgang» menes i det i formålet at innbyggerne skal ha god mulighet til å få kjøpt bøker i fysisk bokhandel over hele landet og på internett.» (s.89).

For å faktisk balansere hensynet til aktørene og sikre tilstedeværelse av bokhandler, må et rabattvindu legges til rette for en videreføring av dagens gjennomsnittsrabatt. En forutsetning for dette er at hvis rabatt-taket settes lavt, må gulvet være høyt, og hvis gulvet blir lavt, må taket være høyt.

#### 3.2. Behov for et stort rabatt-spenn for å unngå skadevirkninger

Departementet skriver at Norge har en litteratur som er mangfoldig, bred og suksessrik. Risikoen for skadevirkninger er stor hvis loven *hindrer* forlag og bokhandlene i å drive på en måte som er veletablert i dag.

Hvis departementet skal ta rimelig hensyn til dagens situasjon og den dokumentasjonen som nå foreligger, må en eventuell avanseregulering sikre et **stort** rabattvindu. Et marked med så heterogene produkter og ulike aktører, er så komplisert å regulere, at det *må* være et visst spenn her. Basert på dokumentasjonen vi sitter på, mener vi at et rabatt-vindu på minst 40 til 60 prosent legger til rette for en videreføring av det *gjennomsnittet* vi har i dag. Det vil legge opp til reelle forhandlinger som

ivaretar både små og store forlag og bokhandler. Samtidig vil man kunne forebygge en fremtidig økning i innkjøpsrabattene, slik forlag og departementet har uttrykt bekymring for.

### 3.3. Utgangspunkt for å fastsette et gjennomsnitt

Vi viser til departementets intensjon om å balansere behov til forlag og bokhandler og anerkjennelse av de negative konsekvensene av å sette avanseregulering til et nivå som er under dagens rabattsatser. Et rabattvindu bør derfor ta utgangspunkt i den gjennomsnittlige rabattsatsen som praktiseres i dag, slik det kommer frem i Marginundersøkelsen (2020) og Menons rapport om avanseregulering (2023).

I Marginundersøkelsen som ble gjennomført av Bing og Hodneland på oppdrag fra Forleggerforeningen (2020) oppgis en gjennomsnittlig innkjøpsrabatt fra forlag til bokhandel på 52.1-56.4 prosent for bokgruppe 3-5. I Menon-rapporten (2023) som ble gjennomført på oppdrag fra Bokhandlerforeningen, oppgis en gjennomsnittlig salgsmargin på bokgruppe 3 og 4 (skjønn- og generell litteratur) på 49 prosent for bokhandelen. Inkluderer vi bokgruppe 5 (pocket), vil dette gjennomsnittet antagelig bli noe høyere<sup>1</sup>.

**Merk at gjennomsnittet på 49 prosent er regnet ut fra bokhandelens faktiske salgsinntekter i fastprisperioden, og dermed inkluderer/tar høyde for 12,5 prosent-rabatten der den er gitt<sup>2</sup>.**

**Hvis vi går utfra en gjennomsnittlig innkjøpsrabatt på i overkant av 50 prosent, mener vi et forhandlingsspenn på 40-60 prosent gir et godt grunnlag for en videreføring av dagens rabattsatser.**

Et bredt rabattvindu på 40 til 60 prosent vil legge til rette for både forlag og bokhandel, og både små og store aktører. Et smalere rabattvindu vil på den andre siden med stor sannsynlighet kunne få store skadevirkninger for minst en av partene.

**En for høy minimumssats** kan føre til økt inntjening for bokhandlene, men lavere lønnsomhet for forlagene. Det vil spesielt ramme de mindre forlagene som i dag opererer med betydelig lavere rabatt enn de større (Menon 2023). En minimumssats på 40 prosent, ivaretar også de mindre forlagene som i dag opererer med langt lavere prosenter enn de større (gjennomsnittlig 44 prosent).

**En for lav maksimalsats** vil på den andre siden kunne gi økt inntjening til forlagene, men lavere lønnsomhet for bokhandlene. Et lavt rabatt-tak fratar forlagene muligheten til å gi høyere rabatter på større volum, noe som er gjensidig fordelaktig for både forlag og bokhandler, og sikrer effektiv distribusjon av store volum. Dette vil også få betydning for økonomien til forlagene som ikke får solgt bøker i større volum.

Samtidig vil et lavt rabatt-tak presse ned rabatten på bøker kjøpt i mindre volum. Også dette vil ha store konsekvenser for bokhandelens lønnsomhet. Det er bare noen få titler som selger i store volum;

---

<sup>1</sup> Se blant annet Marginundersøkelsen fra Forleggerforeningen som viser høyere innkjøpsrabatter for bokgruppe 5 enn bokgruppe 3 og 4.

<sup>2</sup> For å komme frem til bokhandelens salgsmargin på bokgruppe 3 og 4, har Menon-rapporten tatt utgangspunkt i innkjøpskostnader og faktiske salgsinntekter. Dermed er både sluttkunderabatten (på 12,5 prosent) og førsteeksemplarrabatten tatt høyde for. Rapporten viser imidlertid at førsteeksemplarrabatten gir lite utslag på den gjennomsnittlige salgsmarginen. Merk også at salgsmarginen *ikke* inkluderer innkjøpte bøker som ikke har blitt solgt i fastprisperioden.

de fleste bøker selges i små opplag, men har stor betydning både lønnsomhet og bredde i bokhandelen. Bredden og mangfoldet i boktilbudet er også vesentlig for å nå lovens formål.

Forlag og bokhandel er gjensidig avhengig av hverandre. Reduseres lønnsomheten i bokhandelen, betyr det at forlagene får færre steder å selge bøkene sine, mens hvis lønnsomheten hos forlagene reduseres, vil bokhandlene ha færre titler å selge. Se ellers **Menon-rapporten (2023)** for en utdyping av konsekvensene ved å sette et smalt forhandlingsrom.

### 3.4. Hva betyr bortfallet av 12,5 prosent-rabatten?

I lovproposisjonen peker departementet på at bortfallet av 12,5 prosent-rabatten vil gi økt inntjening for bokhandelen, og at man må ta hensyn til dette ved fastsettelse av et rabattvindu etter §12.

12,5 prosent-rabatten tilbys primært i nettbutikker, som vi anslår at har en markedsandel på cirka 20 prosent. Kjedene anslår at en fjerning av 12,5 prosenten vil øke *marginen* på nye bøker med cirka 2 prosent. Dette vil tilsvare **en økning av bokhandelens innkjøpsrabatt på 1 prosent**. For bokhandler som ikke tilbyr sluttkunde rabatt vil man ikke se en tilsvarende økning i lønnsomhet.

**Merk igjen at Menons rapport fra 2023 allerede har tatt høyde for 12,5 prosent-rabatten.**

### 3.5. Det må være rom for reelle og individuelle forhandlinger

Videre understreker Bokhandlerforeningen at det må være rom for reelle og individuelle forhandlinger innenfor de gitte rabatt-satsene. Å sette rigide kriterier for å oppnå ulike rabattnivåer vil være både problematisk og umulig å gjennomføre i praksis. Dette blant annet fordi:

- Alle bokhandler er ulike og drives forskjellig. Derfor kan de heller ikke forhandle på samme grunnlag eller utfra samme fastlåste kriterier.
- Spredning og eksponering av bøker kan skje på ulike måter i ulike bokhandler, avhengig av bl.a. beliggenhet og størrelse. Bestemte føringer vil hindre fri formidling av litteratur og den lokale bestemmelsesretten til bokhandelen.
- Det vil være uheldig om forlaget, i tillegg til å sette prisen på utgivelsen, også skal gis makt til å bestemme rabatten til bokhandel og i hvilken grad og hvordan boka skal eksponeres.

Som departementet selv skriver så henger avanseregulering, markedsføringstiltak og kampanjer, lagerkostnader og frakt- og distribusjonskostnader tett sammen.

**Menon utdyper hvor komplisert en detaljregulering av disse virkemidlene er:** «For å sikre at regulering av fortjenesten mellom forlegger og bokhandlere skal ha en effekt, må reguleringen omfatte alle faktorer aktørene forhandler om. Dette er i praksis svært ressurskrevende. Selv om man skulle kommet opp med en detaljregulering der alle faktorer som aktørene i dag forhandler om er behandlet, ville reguleringen antagelig hatt flere utilsiktede konsekvenser. Aktørene gis med et slikt regelverk insentiver til å kaste bort ressurser på å komme opp med nye kreative forhold som det kan forhandles på som ikke er omfattet av reguleringen eller finne andre kreative måter å omgå reguleringen på. Selv dersom man legger til grunn at det er mulig å få til en regulering der det er tatt høyde for alle smutthull, vil en slik regulering raskt blitt kompleks og lite transparent. I neste instans ville dette igjen bidratt til en kombinasjon av betydelige administrasjonskostnader for staten og langt høyre kostnader i næringen for juridisk bistand (advokatmat).» (Menon, 2023).

Skal man måle verdien av et tiltak (enten det er knyttet til innkjøpsrabatt eller markedsstøtte), må man ikke bare kunne dokumentere hva det koster for bokhandlene (noe som i seg selv er komplisert), men også hvilken verdi det har for forlagene – altså *effekten* av tiltaket. Dette er i praksis helt umulig.

Reguleringen av innkjøpsrabatt sier eksplisitt at denne ikke skal være til hinder for at forleggere og bokhandlerne kan inngå avtaler om salgsfremmende tiltak. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er dette viktig fordi det er gunstig at aktørene kan forhandle om forhold der den ene parten legger ned driftsinnsats som den andre parten drar nytte av.

Bokhandlerforeningen mener det er avgjørende for litteraturen at bokhandler og forlag kan gå sammen om å løfte frem bøkene i konkurranse med andre varer og tjenester. Hvis forlagenes mulighet til å gi markedsstøtte reduseres eller faller bort, vil det bety mindre markedsføring av bøker og dermed mindre oppmerksomhet rundt litteraturen. Det vil være uheldig i en tid hvor lesingen møter så mange utfordringer.

### 3.6. Kommissjonssalg

Bokloven skal gjelde alle forhandlere, men forhandlere som dagligvare, bensinstasjoner og kiosker baserer seg på en annen forretningsmodell, der de hovedsakelig selger bestselgere i kommisjon. Kommisjon gir riktignok lavere betingelser, men innebærer heller ingen risiko eller krav om å tilby leseren en bredde og et mangfold av litteratur.

Vi merker oss ellers at loven ikke skiller mellom forhandlere som har bøker som kjernevirksomhet (bokhandler) og andre aktører som selger bøker (for eksempel dagligvare) annet enn når det kommer til skaffe- og leveringsplikt. Vi håper man i forskriftene sikrer at bokloven tar hensyn til den aktøren som tar ansvar for bredde og spredning av litteratur.

### 3.7. Spesielle hensyn knyttet til lokale utgivelser

Vi foreslår at unntaket spesifisert i §3 (Departementet kan gi forskrift om at §§ 5, 6, 7 og 11 helt eller delvis ikke skal gjelde for utgivere og forhandlere dersom bestemmelsene får urimelig store negative konsekvenser) også skal inkludere § 12 innkjøpsrabatt. Dette særlig for å ivareta utgivelse av lokallitteratur.

## 4. Vedlegg - Menonrapporten

For konsekvenser knyttet til maksimum og minimumssatser, samt detaljregulering av markedsstøtte, se rapporten i sin helhet. Den blir sendt sammen med dette notatet.

Oslo, 5.mai 2023

Bokhandlerforeningen

Anne Schiøtz

[direktor@bokhandlerforeningen.no](mailto:direktor@bokhandlerforeningen.no)

91185604