

Föstudaginn 3. nóvember 1995 kl. 14:15

63. fundur Samkeppnisráðs

Álit nr. 9/1995

Viðskiptareglur bókaútgefenda og bókaverslana

I.

Málavextir

1.

Félag íslenskra bókaútgefenda og Félag íslenskra bóka- og ritfangaverslana hafa samþykkt sameiginlegar viðskiptareglur. Félögin óska eftir að fá undanþágu frá bannákvæðum samkeppnislaga til að starfa eftir viðskiptareglunum. Í því samhengi er vísað til samskiptareglna sömu aðila sem gilt hafa frá árinu 1981 samkvæmt undanþáguheimild samkeppnisyfirvalda en nýju reglurnar fela í sér meira frjálsræði en eldri reglurnar.

2.

Í hinum nýju viðskiptareglum kemur fram að dreifing bóka frá útgefendum til bóksala geti farið fram með tvennum hætti. Annars vegar fari bækur í almenna dreifingu á alla sölustaði. Hins vegar fari bækur í sérdreifingu til þeirra sem hug hafi á að selja umræddar bækur.

Í fyrra tilvikinu senda útgefendur útgáfubækur sínar sjálfkrafa til allra bókaverslana og er til þess ætlast að þær séu á boðstólum á útgáfuárinu. Í viðskiptareglunum segir m.a. þegar fjallað er um almenna dreifingu: „Útgefandi ákvarðar smásöluverð bóka sinna og skulu þær seldar á einu og sama verði um allt land. Þó skal söluaðilum heimilt að veita viðskiptavinum sínum allt að 15% afslátt af skráðu smásöluverði. Útgefandi getur ákveðið að mismunandi útsöluverð eða kynningarverð gildi á ákveðnu tímabili að því er varðar einstakar bækur, ritsöfn eða bókaflokka. Sama útsöluverð skal engu að síður gilda á hverjum tíma um land allt.“

Um sérdreifingu segir m.a. í viðskiptareglunum: „*Bækur sem ekki eru sendar til allra bókaverslana í almennri dreifingu getur útgefandi ákveðið að setja í sérdreifingu. ... Á þessum bókum er ekki ákveðið fast útsöluverð heldur geta þær verið á mismunandi verði á hinum ýmsu sölustöðum.*“ Þær bækur sem falla undir þetta ákvæði má selja þar sem útgefandi ákveður og er bókaverslunum ekki skylt að taka þær í sölu.

Þegar fjallað er um viðskiptafyrirkomulag á milli útgefenda og bóksala í reglunum kemur fram að viðskipti þeirra geti verið í formi mánaðarviðskipta og umboðsviðskipta. Hins vegar skuli einstakir útgefendur og bóksalar semja um viðskiptakjör sín á milli.

3.

Árið 1981 samþykktu samkeppnisyfirvöld s.k. samskiptareglur bókaútgefenda og bókaverslana sem félag viðkomandi aðila höfðu áður samþykkt. Samþykktirnar voru mjög viðamiklar og voru í samræmi við reglur sem þá giltu á Norðurlöndunum og víðar. Í þeim voru m.a. ákvæði um það hverjir teldust útgefendur og hverjir bóksalar, stærð bókaverslana, staðsetningu þeirra, opnunartíma o.fl. Í samþykktunum var einnig kveðið á um sölulaun bóksala og útsöluverð bóka. Ákvæði var um fast söluverð bóka. Í 27. gr. samskipta-reglnanna sagði m.a.: „*Útgefandi ákveður útsöluverð bóka sinna og skulu þær seldar á einu og sama útsöluverði um land allt, ... Leyfilegt er útgefanda að fastsetja mismunandi útsöluverð, þegar það á að gilda á mismunandi tímabili, en sama útsöluverð skal gilda á hverjum tíma um land allt.*“ Í 28. gr. reglnanna sagði að forlags- og bókaverslunum væri heimilt að veita 5–10% staðgreiðslu-afslátt sem miðaðist við kaup á 10–30 eintökum af bókum. Afsláttur til bókasafna gat numið allt að 15%. Óheimilt var að auglýsa afslátt á bókum. Þó mátti kynna afsláttarkjör skriflega á útsölustöðum. Sérstaklega var um það fjallað í reglunum hverjir mættu selja bækur.

Þann 11. nóvember 1981 var samþykkt svohljóðandi bókun hjá samkeppnisyfirvöldum: „*Með hliðsjón af byggðastefnu og því menningar-hlutverki, sem bókinni er ætlað veitir Samkeppnisnefnd undanþágu frá 21. gr. og 23. gr. laganna um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti frá 16. maí 1978 á grundvelli c liðar 24. gr. laganna.*“ Þær lagagreinar sem vikið er að í bókuninni lúta að banni við verðsamráði (21. og 23. gr.) og heimild til að veita undanþágu frá banninu, m.a. af sérstökum ástæðum er samræmast þjóðarhagsmunum (c liður 24. gr.)

II.

Lagaumhverfi

1.

Samkeppnislög hafa það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum, m.a. með því að vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

Í 10. gr. samkeppnislaga er lagt bann við samningum o.fl. milli fyrirtækja á sama sölustigi þegar þeim er ætlað að hafa áhrif á verð, afslætti eða álagningu. Samkvæmt 11. gr. laganna er óheimilt að ákveða eða semja um verð, afslætti eða álagningu sem gilda skal við endursölu vöru á næsta sölustigi. Samtökum fyrirtækja er óheimilt að ákveða samkeppnishömlur sem bannaðar eru samkvæmt lögum samanber 12. gr. þeirra.

Samkeppnisráð getur veitt undanþágu frá bannákvæðum samkeppnislaga gegn ákveðnum skilyrðum. Þau eru m.a. að vænta megi að jákvæð áhrif samkeppnishindrana vegi þyngra en ókostir þeirra við þær aðstæður sem um er að ræða eða sérstakar ástæður séu fyrir hendi er varði almannaheill.

Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í samkeppnislögum, gilda þær ákvarðanir verðlagsráðs (samkeppnisyfirvalda) sem teknar voru áður en lögin tóku gildi, þar til Samkeppnisráð ákveður annað.

III.

Niðurstöður

1.

Frá árinu 1981 hefur verið í gildi samkomulag á milli bókaútgefenda og bóksala sem kveður m.a. á um fasta verðlagningu bóka, afslætti o.fl. Samkeppnisyfirvöld, þ.e. Samkeppnisnefnd sem var hluti Verðlagsráðs og fór með samkeppnismál, veittu undanþágu frá bannákvæðum laga nr. 56/1978 fyrir samkomulagið.

Í nýju viðskiptareglunum er slakað á þeim samkeppnishömlum sem fólust í eldri reglunum. Felld eru brott öll ákvæði fyrri reglna þar sem takmarkandi skilyrði voru fyrir því hverjir teldust bóksalar, stærð bókaverslana, opnunartíma þeirra o.fl. Ennfremur hafa verið felld út ákvæði um viðskiptakjör milli útgefenda og bóksala. Seljendum bóka verður samkvæmt viðskiptareglunum heimilt að veita allt að 15%

afslátt frá því fasta verði sem útgefendur hafa ákveðið. Í eldra samkomulaginu var hins vegar aðeins heimilt að veita að hámarki 10% staðgreiðsluafslátt. Þá getur útgefandi nú ákveðið að setja bækur í s.k. sérdreifingu og verður ekki fast verð á þeim heldur verður hverjum smásala frjálst að ákveða sitt verð.

2.

Ástæða þess að bókaútgefendur og bóksalar hafa nú gert með sér samkomulag sem takmarkar möguleika seljenda bóka til frjálsrar verðlagningar mun einkum vera reynsla hlutaðeigandi af bóksölu fyrir síðustu jólin. Samkvæmt upplýsingum útgefenda nam bóksala helstu stórmarkaða síðustu vikunnar fyrir jólin um 25% af heildarsölu íslenskra bóka það ár.

Stórmarkaðir þeir sem hér um ræðir eru ráðandi á matvörumarkaðnum. Nokkra daga í desember 1994 seldu markaðirnir bækur með 25–30% afslætti frá skráðu smásöluverði útgefenda. Ein stórmarkaðskeðjan seldi aðeins 10 mest seldu bókatitlana á þessu tímabili. Má ætla að söluverð bókanna hafi skilað stórmörkuðunum lítilli sem engri framlegð til fasts kostnaðar og því hafi þeir nýtt sér stöðu sína og tekjur á matvörumarkaðnum, þar sem þeir eru ráðandi, til að standa straum af kostnaði við bóksölu.

3.

Undanþáguheimild samkeppnisyfirvalda frá árinu 1981 byggðist á sambærilegu lagaákvæði í eldri lögum og er í c-lið 16. gr. samkeppnislaga þar sem vísað er í sérstakar ástæður er varða almannaheill. Samkeppnisyfirvöld höfðu þá hliðsjón af byggðastefnu og því menningarhlutverki sem bókinni er ætlað. Aðstæður á bóksölumarkaðnum voru þá mjög ólíkar því sem nú er að því er varðar bóksölu matvöruverslana.

Samkeppnisstaða bókarinnar sem afþreyingarefni er mun veikari nú en fyrir 10–15 árum síðan m.a. vegna aukinnar fjölmiðlunar og myndbanda- og tölvuvæðingar. Á hinn bóginn eru viðhorf til samkeppni nú önnur en þau voru í byrjun síðasta áratugar. Má í því sambandi geta þess að í síðasta mánuði felldu bókaútgefendur í Bretlandi úr gildi reglur um fast verð á bókum. Ákvörðun um undanþágu til að ákveða fast verð á bókum var tekin um svipað leyti í Hollandi. Með lögum frá 1981 var verðsamkeppni í sölu bóka bönnuð í Frakklandi, frá og með árinu 1982. Á þessa löggjöf reyndi í máli fyrir dómstóli ESB, Leclerc- málið, og taldi dómstóllinn að ekki hefði verið sýnt fram á að þessi franska löggjöf færi gegn samkeppnisreglum ESB. Í Noregi eru heimildir til að ákveða fast verð á bókum í endurskoðun. Samkvæmt upplýsingum norskra

samkeppnis-yfirvalda eru líkur á að bókaútfendum verði veitt undanþága til að ákveða fast verð á bókum en verðlagning ákveðinna tegunda bóka, s.s. skólabóka, verði þó frjáls. Virðist sem tilslökunin frá hinu fasta verði muni verða með svipuðum hætti í Noregi og er í hinum nýju viðskiptareglum íslenskra bókaútfenda og bóksala.

4.

Í ýmsum löndum Evrópu þar sem bókaútfendum hefur verið veitt undanþága frá bannákvæðum samkeppnislaga til að ákveða fast smásöluverð á bókum hefur undanþáguheimildin ekki byggst á því að með henni væru líkur á aukinni samkeppni heldur hefur forsenda hennar verið af menningarlegum toga. Vísað hefur verið í hlutverk bókarinnar við að efla og varðveita þjóðmenningu á tímum síaukinnar alþjóðlegrar fjölmiðlunar og aukinna annarra utanaðkomandi áhrifa á tungu og menningu.

Menningar- og byggðaforsendur giltu þegar íslensk samkeppnisyfirvöld veittu bókaútfendum og bóksölum undanþágu frá banni við verðsamráði árið 1981. Ekki verður séð að þær forsendur hafi breyst nú. Það sem hefur breyst er að markaðsráðandi fyrirtæki á matvörumarkaðnum selja bækur fyrir jóla, nánast án álagningar, í því skyni, að því er best verður séð, að efla önnur viðskipti fyrirtækjanna. Vegna þess hve mikill hluti bóksölu hér á landi fer fram fyrir jólin skapast sú hættu að bókaverslanir, ekki síst á landsbyggðinni, geti ekki haldið uppi rekstri árið um kring ef þær verða af þeim tekjum sem jólasalan að öllu jöfnu er. Við það leggjast niður sú þjónusta sem bókaverslanir inna af hendi sem sérsverslanir.

IV.

Álit Samkeppnisráðs

Þann 11. nóvember 1981 samþykkti Samkeppnisnefnd svohljóðandi bókun:

„Með hliðsjón af byggðastefnu og því menningarhlutverki, sem bókinni er ætlað veitir Samkeppnisnefnd undanþágu frá 21. gr. og 23. gr. laganna um verðlag,

Samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti frá 16. maí 1978 á grundvelli c liðar 24. gr. laganna.“

Í bráðabirgðaákvæði I í samkeppnislögum nr. 8 frá 1993 segir að þær ákvarðanir verðlagsráðs sem í gildi voru þegar samkeppnislögin komu til framkvæmda skuli gilda áfram þar til Samkeppnisráð ákveði annað.

Samkeppnisráð lítur svo á að nýjar viðskiptareglur bókaútgefanda og bóksala séu tilslökun frá því samkomulagi sem sömu aðilar gerðu árið 1981. Tilslökunin auki svigrúm til samkeppni miðað við það samkomulag sem í gildi er.

Að áliti Samkeppnisráðs er ekki tilefni til þess að gera athugasemdir við viðskiptareglurnar. Samkeppnisyfirvöld munu hins vegar fylgjast með samkeppnisstöðunni á bóksölumarkaðnum og meta fyrir mitt ár 1997 hvort tilefni sé til að endurskoða viðskiptareglur bókaútgefanda og bóksala.

[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 23/1995](#)]