

KL
att. adm. direktør Kristian Wendelboe
og udviklingsdirektør Arne Eggert

20. november 2018
SB-005-399d/cbh

KL's pilotforsøg for indkøb af digitale læremidler – konkurrenceretlige bekymringer m.m.

Den 12. november 2018 var Danske Forlag samt en række forlag, kommuner m.fl. inviteret til informations- og dialogmøde hos KL om KL's kommende pilotforsøg med alternative indkøb af digitale læremidler.

Pilotforsøgets formål blev på mødet overordnet beskrevet som værende at sikre et varieret og mangfoldigt udbud af læremidler, og at den enkelte underviser skal have adgang til alle digitale læremidler på markedet.

Danske Forlag bakker op om, at der fortsat skal være et varieret og mangfoldigt udbud af læremidler. Hvad angår ønsket om adgang for den enkelte lærer til alle digitale læremidler rejser den af KL beskrevne løsning især to bekymringer, som vi mener, at KL skal afdække, før et pilotforsøg igangsættes. Det drejer sig om

- afdækning af, om Danske Forlags medlemmer risikerer at havne i en situation, hvor de overtræder konkurrenceretten
- afdækning af de kommercielle implikationer – og på sigt ønsket om et varieret og mangfoldigt udbud af læremidler - for aktørerne i et ellers frit marked.

I det omfang det er muligt at have en konstruktiv dialog med KL inden for konkurrenceretten rammer, er Danske Forlag åben og positiv over for at bidrage til overvejelserne om, hvordan fremtidens indkøb af digitale læremidler kan udvikle sig.

På mødet fremlagde KL en række påstande og overvejelser, som vi har følgende bemærkninger til:

- 1) Flere kommuner har centraliseret indkøbet af digitale læremidler, og i nogle kommuner har indkøberne valgt kun at indgå aftale med én leverandør for dermed at opnå fordelag-

tige rabatter. Som afledt konsekvens oplever nogle skoler og kommuner ifølge KL, at de følger sig låst til én leverandør. Til mødet gjorde flere forlagsrepræsentanter opmærksom på, at forlagenes forretningsmodeller ikke indebærer, at kommunerne er forpligtet til at købe alt indhold fra én leverandør. Tværtimod har de fleste forlag lavet forretningsmodeller, hvor det er muligt at begrænse indkøbet til dele af forlagets læremidler. KL's repræsentant oplyste, at det var hendes oplevelse, at det ikke var en reel mulighed kun at indkøbe dele af et forlags læremidler, da forlagene i deres læremidler linker på tværs, men at der ikke var foretaget nogen egentlig undersøgelse heraf. I Danske Forlag genkender vi ikke problematikken og opfordrer til, at den afdækkes.

- 2) Vi forstod, at projektet indebærer, at kommunerne indbetaler et beløb til en pulje, og at alle lærerne i kommunerne derefter har adgang til alle de digitale læremidler, som de deltagende forlag udbyder. Når en lærer eller elev (?) benytter et materiale (kaldet en "enhed" af KL) udløser det et vederlag til det pågældende forlag. Vederlaget pr. enhed vil være det samme, og definitionen af enhederne er derfor helt afgørende for det vederlag, et forlag vil kunne opnå. Vi forstod, at fordelingen af puljens indhold til forlagene vil være afhængig af, hvor mange forlag, der stiller deres læremidler til rådighed, hvor mange enheder der er, samt hvor mange enheder lærerne/eleverne benytter. Dvs. at slutvederlaget vil være et ukendt parameter for forlaget.

Det blev ikke klart, hvordan KL forestiller sig, at det vederlag, som skal betales af kommunerne til den samlede pulje, skal forhandles/fastsættes. Ift. afgrænsningen af enheder, som vil have stor betydning for vederlagets reelle størrelse for det enkelte forlag, forstod vi, at det var KL's plan, at alle forlagene skulle sætte sig sammen og blive enige om, hvordan de forskellige forlags læremidler skal opsplittes i enheder, således at enhederne bliver sammenlignelige. Altså en form for forhandling i leverandørledet. Det lyder som en betænkelig proces i forhold til konkurrenceretten og bør afdækkes inden pilotforsøget igangsættes.

- 3) Vi er ligeledes bekymrede for, om modellen vil kunne føre til et ulovligt indkøbsmonopol. Også dette bør KL afdække, før et evt. pilotprojekt igangsættes.
- 4) KL oplyste, at pilotprojektet (og på sigt et endeligt projekt) vil ligge over tærskelværdien for udbud, og at KL derfor planlægger at lave udbud efter forhandling. Det var ikke klart, hvordan projektet udbudsretligt forholder sig til benyttelsen af tildelingskriterierne i en situation, hvor det reelt er den enkelte lærer (og elev?), som beslutter, hvilket undervisningsmateriale han/hun ønsker at benytte. Projektets overensstemmelse med de udbudsretlige regler bør afdækkes inden pilotforsøget igangsættes. Vi vil også opfordre til, at der koordineres med tildelingskriterierne i SKI's aftaler.
- 5) KL oplyste, at man forventer, at der vil være ca. 10 deltagende kommuner i pilotprojektet. KL kunne ikke på nuværende tidspunkt oplyse hvilke kommuner. Afhængigt af hvilke kommuner der er tale om, vil pilotprojektet dermed reelt kunne dække størstedelen af markedet. Det mener vi er problematisk ikke mindst ift. KL's oplysning om, at de kommuner, der

deltager i pilotprojektet, forventeligt kun vil indkøbe fra de forlag, som er med i projektet. Det vil kunne få store kommercielle konsekvenser for hele markedet og måske særligt for forlag, som ikke er med i pilotprojektet, samt for nye spillere på markedet.

- 6) KL gav udtryk for en opfattelse af, at forlagene Clio Online, Gyldendal og Alinea på tidligere bilaterale møder med KL havde givet opbakning til den skitserede model for pilotforsøget. Det viste sig, at der her var tale om en misforståelse, og at forlagene opfattede de bilaterale møder som havende en indledende karakter i forhold til at indgå i en konstruktiv og åben dialog om mulige løsningsmodeller. Vi vil gerne opfordre til, at KL ikke forcerer processen, særligt når der endnu er så mange uafklarede juridiske spørgsmål.

På mødet spurgte undertegnede til, om KL havde foretaget konkurrenceretlige og udbudsretlige vurderinger ift. modellens lovlighed. KL oplyste, at KL havde bedt et advokatfirma afdække evt. udbudsretlige udfordringer, men KL havde ikke overvejet, om der kunne være konkurrenceretlige problemstillinger. KL gav udtryk for, at man nu på vores opfordring ville undersøge de konkurrenceretlige aspekter.

Vi håber og forventer, at KL har forståelse for, at engagement i et pilotforsøg om indkøb af digitale læremidler vil kræve, at der investeres mange ressourcer fra forlagenes side. Vi vil derfor gentage vores opfordring til, at KL garanterer, at det planlagte projekt ikke kommer i konflikt med konkurrencereglerne, ligesom vi i øvrigt generelt opfordrer til en åben drøftelse med forlagene om, hvordan de skitserede udfordringer kan løses på måder, som ikke risikerer at ødelægge et ellers frit marked.

Vi imødeser en skriftlig tilbagemelding på de problemstillinger, som er rejst ovenfor.

Med venlig hilsen

Christine Bødtcher-Hansen
Direktør