

Kulturdepartementet

Postboks 8030 Dep  
0030 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:

12/8 - 3 / AMV

Dato:

16.04.2012

## Høringsuttalelse om utredninger av litteratur- og språkpolitiske virkemidler

Språkrådet har hatt *Utredning om litteratur- og språkpolitiske virkemidler* av Oslo Economics ofl. (heretter kalt Oslo Economics) og *Til bokas pris* av Helge Rønning, Tore Slaatta ofl. (heretter kalt Rønning og Slaatta) til høring. Begge utredningene dreier seg om virkningene av en eventuell framtidig norsk boklov. Vi skal her avgi en samlet uttalelse om de to rapportene.

Siden det ikke foreligger noe forslag til en lovtekst, legger vi til grunn at høringsrunden nå gjelder utredningene og de sentrale perspektivene i dem mer enn synet på en eventuell norsk boklov. Vi legger altså ikke fram noe endelig standpunkt eller noen fullstendig argumentasjon for et standpunkt.

### Generelt om utredningene

Sammen gir de to utredningene et nyttig utblikk over bokmarkeder og bokpolitikk i Norge og resten av Vest-Europa og en nyttig komparativ drøfting av virkemiddelbruk og resultater på disse feltene i Norge og resten av Skandinavia. Når utredningene i tillegg har utløst en omfattende og engasjert debatt i mediene, bør en nå ha et godt grunnlag for det videre arbeidet med en framtidig norsk bokpolitikk.

Utredningene er altså et godt tilskudd til den *litteraturpolitiske* debatten. Når det gjelder det *språkpolitiske* perspektivet, savner vi derimot en tydeligere forankring i statens offisielle politikk slik den finnes i St.meld. nr. 35 (2007–2008) *Mål og mening*. Et slående eksempel på den manglende forankringen i norsk språkpolitikk er at litteratur på nynorsk ikke er særlig drøftet i de to utredningene. Hensynet til nynorsk skal ifølge *Mål og mening*, og ut fra det et bredt flertall i Stortinget mener, være eksplisitt vurdert hver gang norsk språk blir tematisert. Den manglende analysen av hvilke virkemidler som særlig styrker nynorsk litteratur og dermed nynorsk språk, er derfor en åpenbar og uventet svakhet ved begge utredningene.



I den videre diskusjonen om virkemidlene i litteraturpolitikken vil det grunnleggende hensynet for Språkrådet være hvordan man med en velfungerende infrastruktur for norsk litteratur kan styrke norsk språk, bokmål og nynorsk.

I språkpolitisk sammenheng berører utredningene først og fremst de to feltene høyere utdanning og forskning på den ene side og kultur- og mediesektoren på den annen side (kapittel 7.3 og 7.6 i *Mål og mening*). Det dreier seg da særlig om hvilken betydning de prispolitiske løsningene får for det som Rønning og Slaatta kaller henholdsvis ”fag- og kunnskapslitteratur” og bøker for ”allmenntilgjengelighet”. Språkrådet vil i denne høringsuttalelsen legge særlig vekt på vilkårene for fagbøker og lærebøker for høyere utdanning.

### **Problemstillinger og konklusjoner**

Den generelle bakgrunnen for forslaget om en boklov er de store endringene på bokmarkedene som skapes gjennom digitaliseringen av bøker og utviklingen av et e-bokmarked parallelt med at det utvikles nye distribusjonskanaler (nedlastings- og leseteknologi). I tillegg kommer at EU, som ønsker fri konkurranse, godtar lovgivning som ivaretar en nasjonal kulturpolitikk, men vanskelig godtar fastpris gjennom avtaler, som vi har i Norge.

Norsk litteraturpolitikk er en viktig del av norsk språkpolitikk og består i en rekke virkemidler. I sin rapport evaluerer Oslo Economics disse virkemidlene, rett nok uten at utrederne mener det er mulig å dokumentere tydelige effekter av det enkelte virkemiddelet. I stort har denne politikken bred tilslutning, med unntak av fastpris på bøker, som er hjemlet i unntak fra konkurranseloven og konkretisert i bransjeavtalen. Dette er et av de sentrale virkemidlene, og her er det altså uenighet. Nå sier ikke høringsbrevet noe om hva en boklov kunne inneholde, og om den skal erstatte eller supplere de øvrige virkemidlene. Vi forutsetter at de øvrige virkemidlene i prinsippet videreføres også med en eventuell boklov.

Verken utredningsmandatene eller høringsbrevet sier noe om hvilke andre løsninger enn boklov som finnes. At Norge kan vedta et friprissystem, i likhet med sine nordiske naboer, er hevet over tvil. Vi antar da at dette vil bety forbud mot fastprissamarbeid. Norge kan i prinsippet også fortsette med bransjeavtaler bygd på midlertidige unntak fra konkurranseloven. Ut fra EØS-avtalen må en da riktignok regne med tilpasningskrav og konkurransepolitiske innvendinger fra EU. Slike krav og innvendinger vil en møte også hvis en velger boklov, men med boklov blir problemet løst «permanent» fordi hele feltet da løftes ut av konkurransepolitikens domene.

Oslo Economics utreder i tråd med dette minst tre alternativer: fripris, justert bransjeavtale og boklov med fastpris (s. 80 f.). Rønning og Slaatta konkluderer derimot med at bransjeavtaler ikke er gangbar politikk, og at Norge må velge boklov eller fripris (s. 5). En boklov innebærer da at forlagene plikter å sette en fast pris på utgivelsene, og at denne prisen skal gjelde i en nærmere angitt periode. I flere europeiske land er denne perioden på fra ett og et halvt til to år.

Slik vi leser utredningene, munner de begge ut i å anbefale eller i alle fall åpne for en norsk boklov. Rønning og Slaatta skriver. ”De analyser og studier vi har hatt tilgang til konkluderer gjennomgående med at boklover best ivaretar kulturpolitiske mål” (s. 4). Oslo Economics peker først på at fastpris satt av hvert forlag (som kan tilsvare bestemmelsene i en boklov) vil forbedre

effektiviteten i bransjen, men at samarbeid om fastpris mellom forlagene (som i dagens bransjeavtale) derimot er konkurransemessig uheldig, før utredningen ender med å anbefale ”grep i fastprisordningen” og styrking av norsk faglitterær produksjon, men altså ikke innføring av noe friprisregime (med forbud mot fastpris) (s. 1 f.).

Ingen av utredningene gjør spørsmålet om digitale bøker til en hovedsak. I debatten om boklov har nettopp problemstillinger knyttet til dette, for eksempel forlagsbransjens rolle i forbindelse med teknologiske løsninger, tilgjengelighet og pris, vært et viktig tema.

### **Synet på en boklov og hva den bør inneholde**

Som statens fagorgan i språkspørsmål legger Språkrådet størst vekt på hva vi mener at *norsk språk* vil være tjent med av framtidige rammebetingelser for norsk litteratur, skjønnlitteratur så vel som sakprosa og fagbøker, på bokmål som på nynorsk. Hva norsk språk vil være tjent med, kan igjen presiseres til *hva alle som bruker norsk språk, vil være tjent med i det lange løp*. Brukerperspektivet står altså sentralt.

Nedenfor vil vi kommentere det vi oppfatter som de mest sentrale punktene i denne saken, nemlig *pris, bredde og tilgjengelighet, forholdet til innovasjon og spørsmålet om forlagsmakt*.

Både i utredningene og i debatten dreier det seg mye om *pris*. Hovedalternativene synes å være et ”atlantisk friprisregime” eller en ”kontinental boklov”. I denne innledende runden konsentrerer vi oss om noen mer prinsipielle kommentarer til spørsmålet om pris.

Det har vært bred enighet om at et mindre språksamfunn som det norske trenger stabile bokpolitiske rammebetingelser. *Mål og mening* antyder at fastpris har fungert som et stabiliserende virkemiddel i bransjen til nå (s. 124). Da vil det være merkelig å forlate systemet uten at det samlet sett er godt gjort at denne virkningen har opphørt, eller at nye momenter har forandret situasjonen *avgjørende*. Noen slik dokumentasjon kan ikke vi finne i noen av utredningene, og her vil vi generelt etterlyse mer kunnskap. Da Språkrådet høsten 2010 uttalte seg om fortsatt unntak fra konkurranseloven for bokbransjen, støttet vi bruken av fastpris som virkemiddel med henvisning til nettopp språkmeldingen.

Den pågående digitaliseringen av bøker, norske som utenlandske, endrer bokbransjen. Motstandere av fastpris viser til at situasjonen er endret på to viktige måter siden det ble innført fastpris på bøker i Norge. For det første kan hvem som helst nå sammenlikne priser på Internett og velge den billigste salgskanalen, slik at behovet for en fastpris som sikrer et rimelig boktilbud samme hvor en bor i landet, ikke er der på samme måte som tidligere (og i tillegg vil frakten falle helt bort når det gjelder e-bøker). For det andre sies det at bokproduksjon og forlagsdrift nå er blitt så billig at behovet for å subsidiere smale utgivelser med (høy) fastpris på salgssuksesser, som forlagene har gjort, ikke lenger er like klart som før. Enten dette er en nøytral eller en tendensiøs framstilling av realitetene, gir den nok et godt bilde av to viktige utviklingstrekk.

Det er ikke opplagt at en bør legge ensidig vekt på lave priser. I sin analyse av fastprisordningen får Oslo Economics godt fram de spesielle trekkene ved bokmarkedet, som at bøker er et såkalt informasjonsgode, og at bokhandlene derfor kan konkurrere like mye på å gi råd og veiledning,

formidle innsikt osv. som på pris, og at det også opptrer andre former for markedssvikt, blant annet fordi svært lave variable kostnader i produksjonen kan føre til ødeleggende konkurranse. Om fastprisavtaler kan være *konkurransmessig* uheldige på visse måter, kan det likevel finnes gode *språk- og kulturpolitiske* argumenter for å opprettholde et bokmarked med prisregulering.

Prisen på bøker er ikke minst et spørsmål om hva som er *legitimt*. Her synes det å være utbredt og økende skepsis til den etablerte bokbransjen særlig blant en del yngre. Dette henger gjerne sammen med strømninger som den internasjonale fildelingsbevegelsen innenfor de digitale kulturmarkedene. På den annen side har forfatteres rettigheter og krav og deres behov for få betalt for sitt arbeid atskillig sympati og støtte. To syn står altså mot hverandre. Det avgjørende er etter vårt syn at det framtidige prissystemet tilgodeser både produsenter og kunder, som alle er både språkbrukere og litteraturbrukere.

For øvrig er spørsmålet om fortsatt merverdiavgift på e-bøker en svært viktig del av den kulturpolitikken prisen på e-bøker representerer. Vi har merket oss at den dominerende amerikanske aktøren Amazon har etablert seg med sin Europa-avdeling i Luxemburg, det landet som har lavest merverdisats av alle både for e-bøker og papirbøker. Herfra skal Amazon konkurrere på de europeiske markedene. Vi regner med at Finansdepartementet følger denne utviklingen nøye.

*Bredde og tilgjengelighet* i litteraturen er to sentrale hensyn som må sikres også i framtiden. Både utredningene og debatten i ettertid tyder på at boklov og fortsatt fastpris kan ivareta disse hensynene. Her har nok også virkemidler av typen innkjøpsordninger mye å si.

I spørsmålet om *prisregime og innovasjon* har det vært hevdet at norske forlag bevisst saboterer digitaliseringen av bøker og forsinker distribusjonen. Mange ser ut til å mene at de endringene i teknologi, produksjon og distribusjon som digitaliseringen krever, vil skje raskest og best med et deregulert bokmarked. Språkrådet kan ikke se at dette er dokumentert. Vi vil for vår del vente på Waterhouse-utvalgets utredning av utfordringer og barrierer i digital tjenesteutvikling, elektronisk handel og verdiskaping før vi mener noe om dette.

Norge trenger en framtidsrettet politikk for e-bøker. Utredningene peker på behovet for å videreføre og videreutvikle fleksibiliteten fra bransjeavtalene under et nytt system. Det må være et krav at e-bøker kommer i et format som er tilgjengelig på alle typer lesemedier, slik at en kan bryte nåværende eller framtidige monopoltendenser. Det må også være en forutsetning at papirbokhandlene, som i Norge i dag langt på vei kontrolleres av de største forlagene gjennom såkalt vertikal integrasjon, ikke brukes til å hindre eller redusere fri omsetning av bøker, verken papirbøker eller e-bøker. Og de prisene som forlagene vil måtte sette under et framtidig boklovregime, må kunne ettergås og vurderes.

De europeiske boklovene regulerer ikke eierskapsstrukturen i bokbransjen (Rønning og Slaatta, s. 21). Dersom *maktkonsentrasjon* i den norske bokbransjen er et problem, må et lovarbeid ta hensyn til dette og bidra til endring. Kanskje bør e-bøker og papirbøker behandles ulikt i loven, og kanskje bør det innføres eierskapsbegrensninger som i andre deler av mediebransjen.

## **Fagbøker og lærebøker for høyere utdanning**

Fagbøker og lærebøker for høyere utdanning er bøker som ikke omfattes av sentrale virkemidler som de gjengse innkjøpsordningene, og som av offentlig støtte bare er tilgodesett med en mindre pott på Kunnskapsdepartementets budsjett (lærebokutvalget for høyere utdanning). I fag der studenttilstrømningen er god og markedet stort, kan forlagene satse og tjene penger på norskspråklige lærebøker. I andre og dermed de fleste fag er markedet for bøker mye mindre og en systematisk utgivelsespolitikk for norskspråklige bøker er helt avhengig av økonomisk støtte.

Språkrådet vil framheve at også på dette området trenger litteratur på nynorsk nødvendigvis særlige virkemidler innenfor rammen av en eventuell boklov. Vi minner her om at den lille støtteordningen som finnes, ble innført i 1985 blant annet for å stimulere særlig til flere lærebøker på nynorsk. De årlige bevilgningene til denne ordningen må økes betraktelig for at ordningen skal være et effektivt tiltak i en helhetlig norsk språkpolitikk. Kunnskapsdepartementet setter i disse dager i gang et arbeid med å utforme en politikk for at flere nynorskbrukere i skolen skal bli værende nynorskbrukere. De spørsmålene denne høringsrunden omfatter, er svært sentrale i så måte. Mens det offentlige i mange tiår har ført en systematisk politikk for å fremme nynorskens plass i grunnskolen, kan det samme ikke sies om det området høyskoler og universiteter utgjør. Det språkpolitiske ansvaret skoleeierne stadig og med god grunn minnes om for grunnskolen og videregående skole, må nok også tillegges rette vedkommende innenfor sektoren høyskoler og universiteter.

I de fleste fag i høyere utdanning er altså spørsmålet om prisen på norske lærebøker ikke det primære. Det dreier seg først og fremst om den blotte og bare eksistensen av et tilbud av bøker på norsk – bokmål og nynorsk. På den annen side kan pris bli helt avgjørende både i konkurranse mellom norske bøker i fag med et bredt tilbud og generelt i konkurransen mellom norskspråklige bøker der de finnes, og billige engelskspråklige konkurrenter. Spørsmålet er hvordan innføring av en boklov med obligatorisk fastpris vil påvirke dette.

Språkrådet har lenge vært bekymret for situasjonen for norskspråklige bøker av denne typen og har blant annet kartlagt bruk av språk i pensumlitteratur i et mindre utvalg høyere utdanninger. Nylig foreslo vi også en bred nasjonal undersøkelse, som Kunnskapsdepartementet dessverre sa nei til å finansiere. Mye er uklart her, men situasjonen ser ut til å skifte, og vi vet at vitenskapelig ansatte i universitets- og høyskolesektoren generelt har for dårlige insentiver til å skrive lærebøker.

For fag- og lærebøker er *studentene* den viktigste brukergruppa, og det er for dem det må sikres tilgjengelighet og bredde. De fleste studenter trenger pensumlitteratur på norsk, og alle studenter trenger et norsk fagspråk, som de primært må tilegne seg gjennom å lese pensum. Fordi mer og mer av undervisningen skjer på engelsk, blir dette desto viktigere. Vi minner om at Norsk studentorganisasjon ved siste høring gikk sterkt inn for å få forlenget fastprisen for slike bøker og begrunnet det nettopp med at studenter trenger bøker på norsk. Det finnes også gode grunner for å bevare de såkalte campusbokhandlene; mange studenter er reelt avhengige av den hjelpen og veiledningen de kan få her.

Kunnskapslitteratur på norsk og norsk *fagspråk* er grunnleggende og nødvendig for hele samfunnet og for demokratiet. Det har staten nylig erkjent ved å pålegge lærestedene plikt til å opprettholde og

videreutvikle norsk fagspråk. I mange fag foregår det en godt dokumentert overgang til engelsk som undervisnings- og avhandlingsspråk foruten som forskningsspråk. Norskspråklige fag- og lærebøker vil bidra til at en kan etablere og styrke norsk fagspråk på fagområder som er samfunnsmessig viktige. Dette er da også en hovedmålsetting for statens språkpolitikk (jf. *Mål og mening*).

Hver på sin måte antyder de to utredningene at fagbøker og lærebøker for høyere utdanning er i en særlig utsatt posisjon. Rønning og Slaatta skriver at den mest utsatte delen av feltet ”kunnskapslitteratur” er ”de allmenne akademiske utgivelsene, og da særlig monografiutgivelser” (s. 166). Dette markedet er sårbart og ”utsatt for press fra internasjonale engelskspråklige utgivere”. Hos Oslo Economics refereres det tall fra Forleggerforeningen som viser nedgang i antall solgte eksemplarer av fagbøker for profesjonsmarkedet og lærebøker for høyere utdanning (s. 49 f.). Denne utredningen løfter også fram fagbøker spesielt i resymet ved å nevne ”tiltak som styrker norsk faglitterær produksjon” som en av de endringene det er mest aktuelt å gjøre i virkemiddelapparatet (s. 1).

Hvordan mer bruk av digitale bøker vil slå ut samlet sett, er vanskelig å forutse, og det står ikke særlig klart for oss hvordan innføring av et friprisregime vil virke. Hvis resultatet av fripris skulle bli forsterket konsentrasjon om bestselgere, kan det få dramatiske følger både for bøker i fag med god dekning i dag og i såkalt smale fag, og dermed også for bøker i fag der det er viktig å opprettholde et norsk fagspråk. Det kan nok tenkes at et friprissystem vil egne seg dårlig for hele denne bokgruppa uansett, og at det trengs fortsatt prisregulering for at bredden skal ivaretas.

At disse bøkene faktisk *er* i en utsatt stilling, viste seg da bokbransjen i 2010 fikk forlenget unntak fra konkurranseloven og høve til fortsatt fastprissamarbeid. Da unntaket ble forlenget, ble det gjort klart at det nærmest ikke under noen omstendigheter ville bli høve til prissamarbeid for denne gruppa når den nye perioden løper ut.

Bøker som får publiseringspoeng i systemet for forskningsfinansiering, kan ikke også få støtte som lærebok i universitets- og høyskolesektoren, og vice versa. Dette er svært uheldig og helt unødvendig. Vi mener reglene bør endres uansett om fastpris- eller friprisregime blir løsningen.

Vi tviler på forslaget fra Oslo Economics om å utrede en egen innkjøpsordning for fag- og lærebøker til høyere utdanning etter mønster av de øvrige innkjøpsordningene. Andre virkemidler synes å være mer formålstjenlige. Vi vil i alle fall advare mot å se dette som noe alternativ til det kraftfulle virkemiddelet en boklov kan være, og vi vil heller anbefale å utrede hvordan en *økt* produksjonsstøtte for denne bokgruppa best kan fungere.

## **Avslutning**

Språkrådet ser positivt på at en går videre med arbeidet med en boklov, men tar ikke stilling før det foreligger et utkast til lovtekst.

Norsk litteraturpolitikk og norsk språkpolitikk vil uansett ha nytte av brede og framtidsrettede drøftinger av hvilke ordninger en vil være tjent med i framtiden. Med utgangspunkt i gjeldende språkpolitikk har vi i denne høringsuttalelsen vist spesielt til to hensyn som må ivaretas gjennom

disse drøftingene: For det første må en også i framtiden ha gode støtteordninger som kan styrke produksjonen av fag- og lærebøker på norsk. For det andre må det sikres en god fordeling på de to målformene bokmål og nynorsk.

Vennlig hilsen

Ottar Grepstad  
styreleder

Arnfinn Muruvik Vonen  
direktør

Mottakerliste  
Kulturdepartementet

Postboks 8030 Dep

0030

OSLO