

Opphavsrett som filmpolitisk virkemiddel

Terje Gaustad & Anne-Britt Gran

PEER REVIEWED ARTICLE

Terje Gaustad

Terje Gaustad (M.A.) is Senior Lecturer for the Arts Management program at BI Norwegian Business School, Dep. of Communications, Culture and Languages. He has just completed his doctoral dissertation in strategic management where he does an in-depth transaction cost analysis of joint value creation in the motion picture industry. E-mail: terje.gaustad@bi.no

Anne-Britt Gran

Anne-Britt Gran (Ph.D.) is Professor in cultural policy and cultural theory at BI Norwegian Business School, Dep. of Communication, Culture and Languages, where she is in charge of the Arts Management program. Gran has throughout her career been doing research in different topics as theatre history, postcolonialism/multiculturalism, cultural policy and arts management. She is now working on a research project concerning digital consumption of music, films and e-books in Norway. E-mail: anne-britt.gran@bi.no

English abstract

Copyright as a Film Policy Tool

Both academic and practical discussions of film policy tend to focus more on governance issues (play of the game) than on institutional issues (rules of the game). In this article we choose copyright as an example of institutional factors of high relevance to the film sector to illustrate its impact on the ability of the Norwegian film sector to reach current film policy goals. We consider both the presence and enforcement of copyright law when investigating the consumption of film and TV-series in the Norwegian home video market. We find that approximately half of the total consumption takes place outside the legal framework established by copyright, which represents a considerable challenge in relation to the policy goal of achieving increased national film production through a robust national film industry. This shows the benefit of a wide perspective on film policy that includes both governance and institutional factors, and we suggest that institutional economics may offer an interesting framework for further research as it is concerned with both levels and the interactions between them.

Keywords: Film policy, copyright, institutional economics, film consumption, digital technology

Nøkkelord: Filmpolitikk, opphavsrett, institusjonell økonomi, filmkonsum, digitalisering

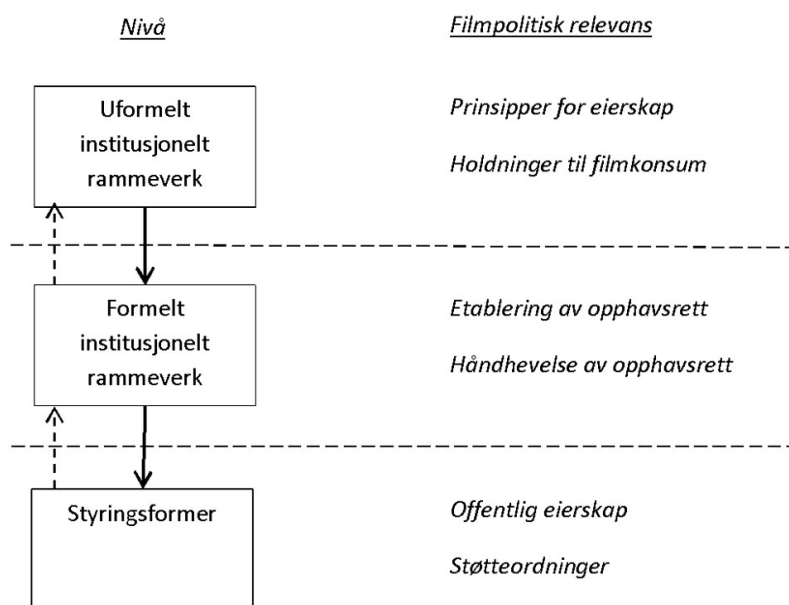
Filmpolitikk i Norge forbindes med økonomiske støtte- og incentivordninger for den nasjonale filmsektoren. Filmpolitikk i nyere tid har vært primært opptatt av å støtte produksjon av norske filmer, samt å sikre gode visningsmuligheter over hele landet gjennom kommunalt eierskap av kinoer (Asbjørnsen & Solum, 2009; Grund, 2008). Begge disse filmpolitiske grepene representerer styringsformer, såkalt «*play of the game*», for henholdsvis filmproduksjon og visning. Den nasjonale filmbransjens institusjonelle rammevilkår, såkalt «*rules of the game*», har blitt viet langt mindre oppmerksomhet og har noen ganger blitt helt borte i den filmpolitiske diskursen. Opphavsretten er en sentral del av disse rammevilkårene, og at denne også representerer en økonomisk dimensjon har kommet klart frem i debatten om fildeling og piratkopiering. I denne artikkelen stiller vi følgende spørsmål:

- Hva betyr opphavsretten som institusjonell rammebetingelse i filmbransjen og filmpolitikken i Norge?
- Hva sier filmkonsumet og forbrukernes holdninger til ulovlig fildeling om opphavsretten som «*rules of the game*» i Norge?

Vi har undersøkt gratis og betalt filmkonsum i det norske hjemmevideomarkedet blant 1900 respondenter, samt deres holdninger til ulovlig konsum. Resultatene illustrerer de filmpolitiske konsekvensene av sviktende institusjonelle rammevilkår, her representert primært i form av svak respekt for lovverket og manglende evne til å håndheve det.

Teoretisk rammeverk

Siden vi er interessert i det økonomiske perspektivet bruker vi ny institusjonell økonomi som teoretisk rammeverk for vår analyse. Her forstås *institusjoner* som de menneskeliggjorte rammene som styrer og strukturerer politiske, økonomiske og sosiale interaksjoner (North, 1991), altså det vi noe forenklet kunne kalle *spillereglene* i økonomien. Skillet mellom institusjoner på den ene siden og aktører/organisasjoner på den andre er altså tydeligere enn i annen institusjonell teori. Skillet mellom å analysere filmpolitikk på nivå for styringsformer og på institusjonelt rammeverksnivå er også hentet fra ny institusjonell økonomi (Williamson, 2000). På nivå for styringsformer er man opptatt av hvordan den økonomiske aktiviteten kan organiseres på en mest mulig effektiv måte for parter i en transaksjon (integrasjon gjennom eierskap, forskjellige kontraktsformer eller rene markedstransaksjoner) (Klein, Crawford, & Alchian, 1978; Williamson, 1975, 1985), mens man på det institusjonelle rammeverksnivået primært er opptatt av effektive formelle regler for den økonomiske aktiviteten, blant annet kontrakts- og eiendomsrett (Coase, 1959; North, 1991). Nivået for styringsformer representerer således en mer mikroanalytisk tilnærming hvor man studerer institusjonene (kontrakter, avtaler, tildelingsregler, osv.) som styrer en bestemt økonomisk samhandling mellom transaksjonspartnere, mens det institusjonelle nivået representerer en mer makroanalytisk tilnærming hvor man ser på rammevilkårene som ligger i samfunnet, både uformelle (normer, tradisjoner, osv.) og formelle (lover og regler). Det er et avhengighetsforhold mellom nivåene: valg av effektive styringsformer vil avhenge av de institusjonelle rammebetingelsene (hele piler i Figur 1), mens styringsformene på lengre sikt også kan ha feedbackeffekter (stiplede piler i Figur 1) på utformingen av de institusjonelle rammebetingelsene. Og det er et tilsvarende avhengighetsforhold mellom formelle og uformelle institusjonelle rammevilkår (Williamson, 2000).



Figur 1: Tre analysenivåer innen ny institusjonell økonomi, samt eksempler på tema med filmpolitisk relevans innen hvert nivå.

Innenfor den ny-institusjonelle økonomiske forskningen på styringsformer i næringslivet har et av de mest sentrale temaene vært å undersøke et selskap eller firmas effektive grenser (David & Han, 2004; Williamson, 1985). Hvilke aktiviteter bør integreres innenfor firmaets virksomhet, hvilke bør gjennomføres i samarbeidsavtaler med partnere, og hvilke kan overlates til markedet? Mye av forskningen er altså relatert til spørsmål om horisontal og vertikal integrasjon. I et kulturpolitisk perspektiv blir kanskje det mest relevante spørsmålet om hvor statens eller det offentliges effektive grenser bør trekkes: Skal staten være direkte involvert i kulturproduksjonen, skal den inngå samarbeidsavtaler med private aktører, eller skal den operere i markedet for kulturprodukter? Selv om dette til nå ikke har vært noe sentralt teoretisk perspektiv i kulturpolitisk forskning kan mye av den eksisterende litteraturen med hell ses i et slikt perspektiv siden den implisitt eller eksplisitt utforsker disse problemstillingene. Strandvads (2009) case-studier av støtteordningen New Danish Screen er et implisitt eksempel som gir et godt innblikk i en hybrid styringsform hvor staten gjennom Det Danske Filminstitut går inn i prosjekter med private filmskapere og deltar aktivt i selve kulturproduksjonen. Et mer eksplisitt eksempel finner vi i Pratts (2005) typologi for *Cultural Governance* som uten direkte å referere til teorien ligger svært tett opp mot den generelle typologien av styringsformer vi finner i ny-institusjonell økonomisk teori (Williamson, 1991). Også mye av den kulturpolitiske diskursen som eksplisitt er funnet sted innenfor institusjonell teori, som for eksempel Kangas og Vestheims (2010) diskusjon av endringer i de nordiske kulturinstitusjonene, ville primært falle inn under styringsnivået i et ny-institusjonelt økonomisk perspektiv, siden den er tett knyttet til organisasjonen som i dette perspektivet representerer en styringsform.

På nivået for institusjonelle rammebetingelser, som er vårt hovedfokus i denne artikkelen, skiller vi mellom de uformelle sosiale rammene for økonomiske interaksjoner (normer, skikker, tradisjoner, sosiale sanksjoner, osv.) og de formelle rammene (lover og regler) (North, 1991). Den ny-institusjonelle økonomiske litteraturen har fokusert på det siste og spesielt har forskning på

eiendomsrettens ramifikasjoner stått sentralt. Et sentralt argument her er at det private næringsliv ikke kan fungere uten etablering og håndhevelse av eiendomsrett, og at mangel på slike rettigheter skaper kaos og setter markedet ut av spill. En sentral oppgave for staten blir dermed å etablere og håndheve eiendomsretten, samt å megle i konflikter mellom private aktører gjennom domstolene (Demsetz, 1967). I et kulturpolitisk perspektiv blir altså opphavsretten spesielt sentral som et formelt rammeverk siden denne etablerer økonomisk eiendomsrett for kulturprodukter.

Dualiteten som ligger i *etablering* og *håndhevelse* av eiendomsrett er helt sentral i den økonomiske forståelsen av den siden ingen former for økonomisk eiendomsrett kan håndheves perfekt og uten kostnader (North, 1990). Verdien av eiendomsretten vil derfor alltid være direkte avhengig av kostnadene forbundet med å håndheve den. Dersom disse kostnadene overgår fordelene rettighetene gir vil ikke eiendomsretten ha noen verdi. Vi skal se at denne dualiteten står sentralt også i de opphavsrettslige problemstillingene rundt fildeling og piratkopiering.

De uformelle sosiale rammene blir gjerne tatt for gitt i den ny-institusjonelle økonomiske litteraturen, og noen ganger blir disse også plassert på et overordnet nivå i forhold til de formelle rammene (Williamson, 2000) slik vi har gjort her. Argumentet er at disse sosiale rammene sitter dypere i samfunnet og forandrer seg langsommere enn formelle lover og regler, og at lover og regler er forankret i disse på samme måte som styringsformer er forankret i lover og regler (hele piler i Figur 1). Det vil imidlertid også her være feedback-effekter ved at lover og regler kan påvirke normer, skikker og andre sosiale rammer (se stiplet pil i Figur 1). I et kulturpolitisk perspektiv vil blant annet normer, skikker og tradisjoner i forhold til både kulturkonsum og kulturproduksjon være interessante forskningsobjekter.

Videre i denne artikkelen ser vi på den kulturpolitiske betydningen av institusjonelle rammebetingelser, eksemplifisert og konkretisert ved først å analysere norsk filmpolitikk fra dette perspektivet og videre ved å undersøke norsk filmkonsum i forhold til etablerte filmpolitiske mål og de institusjonelle rammebetingelsene som ligger til grunn. Mens annen kulturpolitisk litteratur som vist overfor allerede langt på vei kan illustrere det ny-institusjonelle økonomiske perspektivet på nivå for styringsformer (Pratt, 2005; Strandvad, 2009), håper vi denne artikkelen vil bidra til det samme også på et institusjonelt rammeverksnivå. Vårt hovedfokus er på den økonomiske betydningen av formelle institusjonelle rammebetingelser, representert ved etablering og håndhevelse av opphavsretten, men vi undersøker og diskuterer også noen nært relaterte uformelle, nemlig filmkonsumentenes holdninger til forbruk innenfor og utenfor lovverkets rammer. Samlet illustrerer disse analysene betydningen av de filmpolitiske verktøy som ligger i de institusjonelle rammevilkårene.

Norsk filmpolitikk: styringsformer og institusjonelle rammevilkår

I filmpolitikken representerer de ulike støtteordningene for utvikling, produksjon og lansering en valgt styringsform for å oppnå målet om produksjon og distribusjon av norske filmer. Dette valget av kontraktbasert styringsform, hvor selve produksjonen overlates til private aktører mens det offentlige bidrar med finansiering mot at filmskaperne forplikter seg til å produsere innenfor visse rammer (knyttet til språk, kulturell forankring, osv.), er så vanlig i Norge og ellers i Europa (Newman-Baudais, 2011) at det lett kan oppfattes som en selvfølge. Men man skal ikke lenger tilbake enn til 2001 for å finne at også fullstendig integrerte styringsformer er blitt anvendt for å oppnå samme mål i Norge. Da ble det offentlig eide produksjonsselskapet Norsk Film AS avviklet etter nesten 70 års drift (Hanche, Iversen, & Aas, 2004). Her var både finansiering og produksjon integrert under

ett offentlig eierskap. Denne integrerte styringsformen benyttes fortsatt innen visningssektoren i Norge hvor de offentlig eide kinoene fortsatt dominerer (Asbjørnsen & Solum, 2009).

Det kan i utgangspunktet være langt vanskeligere å identifisere filmpolitikk på nivået for formelle institusjonelle rammebetingelser. Dette skyldes delvis at lover og regler gjerne ikke er utformet spesifikt for filmsektoren, selv om det finnes unntak som for eksempel den norske Kinoloven av 1913 som la grunnlaget for offentlig eierskap av kinoene samt introduksjon av filmsensur (Hanche et al., 2004). I denne artikkelen har vi valgt å fokusere på opphavsretten som i Norge reguleres av åndsverksloven. Utformet innenfor rammene av internasjonale konvensjoner gir denne blant annet skaperen av et verk enerett til å fremstille eksemplarer av det og gjøre det tilgjengelig for allmennheten. I et økonomisk perspektiv etablerer loven sådan eiendomsrett over verket som tilfaller opphavsmannen og den blir dermed avgjørende for opphavsmannens evne til å tilegne seg inntekter fra utnyttelsen av verket (Furubotn & Pejovich, 1974). Siden opphavsretten dekker alle litterære, vitenskapelige og kunstneriske verk favner den mye videre enn filmpolitikken og den er sådan ikke kun et rent filmpolitisk verktøy.

Et annet eksempel på institusjonelle rammevilkår av stor betydning for produksjon av nasjonal film er de reglene som arbeidsmiljøloven legger for blant annet arbeidstid og bruk av overtid. Som følge av denne loven jobber man i Norge med forholdsvis korte innspillingsdager, noe som isolert sett bidrar til mindre produktivitet i norske produksjoner sammenlignet med land som tillater mer fleksibel arbeidstid tilpasset filmproduksjonens prosjektbaserte natur. At mange norske filmproduksjoner velger å flytte selve innspillingen ut av landet (Lismoen, 2013), for eksempel til Tsjekkia hvor standard arbeidsdag for filmarbeidere er 12 timer mot Norges 7,5 timer, kan sees som et resultat av liten produktivitet grunnet arbeidstidsbegrensninger og et generelt høyt norsk kostnadsnivå. Selv om arbeidsmiljøloven på denne måten har viktige filmpolitiske implikasjoner blir den sjelden behandlet i et filmpolitisk perspektiv fordi den ikke bare dekker filmsektoren men hele det norske arbeidsmarkedet.¹

Gjeldende norsk filmpolitikk er basert på og kan fortsatt i stor grad leses ut av Stortingsmelding nr. 22 (2006–2007) med tittelen *Veiviseren*. Denne omhandler nesten utelukkende filmpolitikk på nivå for styringsformer. Av totalt 140 sider er kun en halv side viet opphavsrettslige spørsmål og arbeidsforhold er kun nevnt i en setning. Selv om opphavsrettslige spørsmål generelt har fått økende oppmerksomhet i årene etter at *Veiviseren* ble skrevet synes den akademiske diskurs som da hadde funnet sted om denne institusjonelle rammebetingelsen (Gaustad, 2002; Helgesen & Gaustad, 2002; Landes, 2002; Merges, 1995; Towse, 1999, 2001) bare i liten grad å være reflektert i den praktiske filmpolitikken. I *Kulturutredningen 2014* (NOU2013:4), som blant annet oppsummerer filmpolitikken i den aktuelle perioden, er opphavsretten viet større oppmerksomhet. Blant annet blir det slått fast i den historiske gjennomgangen av kulturpolitikken at «ved siden av de økonomiske støtteordningene har åndsverksloven vært en sentral bærebjelke i den norske kulturpolitikken» (s. 39) og det vises generelt til opphavsrettslige utfordringer i møte med digitaliserte kulturprodukter. Likevel er opphavsretten intet tema i utredningens spesifikke gjennomgang av filmpolitikken.

Det overordnede norske filmpolitiske målet er «et mangfold av film- og tv-produksjoner basert på norsk språk, kultur og samfunnsforhold, som er anerkjent for høy kvalitet, kunstnerisk dristighet og nyskaping, og som utfordrer og når et stort publikum i Norge og internasjonalt» (St.meld.nr. 22, 2007s. 45). Spesielt relevant fra vårt opphavsrettslige perspektiv er det at dette målet delvis skal nås gjennom styrket produksjon som blant annet innebærer en økonomisk solid bransje. Delmålet

om solid økonomi skal ifølge *Veiviseren* nås gjennom (1) effektive og målrettede tilskuddsordninger, (2) økte private investeringer og (3) økte markedsinntekter.

Siden opphavsretten etablerer økonomisk eiendomsrett til en film, er den avgjørende for markedsinntektene. I de nå digitaliserte markedskanalene for film er selve filmproduktet teknologisk sett gått fra å være et såkalt salgbart fellesgode til å bli et ikke-salgbart eller rent fellesgode (Adams & McCormick, 1993; Gaustad, 2002). Dette skyldes at det for en film i ubeskyttet digitalisert form er svært vanskelig å kontrollere tilgangen forskjellige brukere vil ha til kopier av filmen. Filmen har mistet sin teknologiske ekskluderbarhet. Rene fellesgoder kjennetegnes ved at de grunnet sin mangel på ekskluderbarhet ikke kan selges og dermed ikke blir produsert av private tilbydere. Det offentlige tar derfor ansvar for produksjon og tilbud. Typiske eksempler er fyrstårn og nasjonalt forsvar. Når digitaliseringen i stor grad har fjernet filmens teknologiske ekskluderbarhet er den blitt enda mer avhengig av den institusjonelle ekskluderbarheten som etableres gjennom opphavsretten. På denne måten er filmenes markedsinntekter i dag mer avhengig av det opphavsrettslige rammeverket enn noen gang tidligere.

Målet om økte private investeringer er like avhengig av det opphavsrettslige rammeverket siden disse investeringene vil være en funksjon av forventede markedsinntekter. Høyere inntekter for en film vil gi bedre avkastning på de private investeringene i filmen, og generelt vil høyere avkastning (eller mindre tap) gi bedre tilgangen til privat finansiering.²

Verdien av den opphavsrettslige beskyttelsen vil imidlertid avhenge av rettighetshavernes kostnader ved å håndheve sine rettigheter. Dersom kostnadene en filmskaper har for å håndheve sine rettigheter i en ny digital markedskanal er større enn inntektene fra denne kanalen, har filmen ingen økonomisk verdi i denne kanalen selv om åndsverksloven utvetydig beskytter filmskaperens rettigheter. Dette har vært en utfordring for filmskaperne i møte med de nye digitale markedskanalene fordi de står overfor en strøm av transaksjoner som hver for seg gir små inntekter. Dersom hvert enkelt brudd på åndsverksloven skal forfølges individuelt, og hvert brudd i tillegg krever betydelige ressurser å forfølge, vil disse transaksjonskostnadene ikke stå i forhold til det økonomiske tapet lovbruddet påfører filmskaperen, og det vil ikke være økonomisk rasjonelt å forfølge dem. Av denne grunn vil rettighetshaverne gjerne prioritere å forfølge ulovlig tilgjengeliggjøring (opplasting) hvor de økonomiske skadevirkningene per lovbrudd er størst, mens de i ingen eller liten grad vil forfølge ulovlig anskaffelse (nedlasting) siden skadevirkningene per lovbrudd er forholdsmessig små.

I kulturdepartementets siste proposisjon til revisjon av åndsverksloven er det da også nettopp håndhevelsen som vektlegges: «Formålet er å styrke rettighetshavernes muligheter for håndheving av sine rettigheter ved krenkelser på Internett, for eksempel ved ulovlig fildeling og ulovlige strømmingstjenester.» (Prop.65L, 2012–2013: s. 5). Det foreslås blant annet tiltak for å gjøre det enklere for rettighetshavere å identifisere de som står bak opphavsrettskrenkelser, samt regler som gir rettighetshavere adgang til å begjære at domstolene pålegger internetttilbydere å hindre eller vanskeliggjøre tilgang til nettstedet med innhold som krenker opphavsrett i grove tilfeller. Dersom disse forslagene vedtas kan de bidra til å senke håndhevelseskostnadene og dermed øke verdien av filmskaperens rettigheter.

På et formelt institusjonelt nivå er altså både *etablering* og effektiv *håndbevelse* av økonomisk eiendomsrett gjennom opphavsretten viktige filmpolitiske grep for å nå eksisterende filmpolitiske mål om en økonomisk solid bransje.

Selv om det ikke står noe om håndhevelse i *Veiviserens* korte delkapittel om *digitalisering og opphavsrettigheter* legges det derimot vekt på bevisstgjøring og holdningsskapende arbeid blant brukere for å hindre forbruk utenfor lovens rammer. Her ligger det altså en strategi om å bruke uformelle institusjonelle rammebetingelser i form av normer og skikker blant konsumentene som et filmpolitisk verktøy.

Lovlig og ulovlig norsk hjemmevideokonsum

For å kunne gi et bedre bilde av den filmpolitiske betydningen av disse institusjonelle rammebetingelsene ønsket vi å undersøke hvor mye av filmkonsumet i det etter hvert meget digitaliserte norske hjemmevideomarkedet som foregår utenom de opphavsrettslige rammene gjennom uautoriserte kanaler, samt hvilke holdninger konsumentene har til den type forbruk.

Forbruk utenfor de autoriserte markedskanalene representerer tapte markedsinntekter for produsentene, noe som bidrar til å svekke produksjonen av nasjonal film gjennom de mekanismene som er beskrevet overfor. Det er av enkelte blitt anført at gratis konsum gjennom uautoriserte kanaler ikke nødvendigvis har en negativ effekt på rettighetshavernes totale inntjening siden slikt konsum kan ha en markedsføringseffekt i forhold til konsum av de samme produktene i autoriserte kanaler (Bakos, Brynjolfsson, & Lichtman, 1999; Varian, 2000), men empiriske undersøkelser av filmkonsum i vestlige markeder som ligner på det norske viser en klar substitusjonseffekt ved at gratis uautorisert konsum erstatter betalt autorisert konsum og således gir filmskaperne tapte markedsinntekter (Danaher & Smith, 2013; Hennig-Thurau, Henning, & Sattler, 2007; Rob & Waldfogel, 2007; Smith & Telang, 2012).

Metode

Datainnsamlingen som er benyttet her, ble gjort høsten 2011 gjennom en syndikert befolkningsundersøkelse via Norstats webpanel med 1900 deltakere. Undersøkelsen er en del av BI-forskningsprosjektet *Digitalt kulturkonsum: en norsk studie* (Gran, Figenschou, Gaustad, & Molde, 2012), der vi har målt digitalt kulturkonsum hvert halvår siden høsten 2008. Deltakerne er 15 år og eldre, og resultatene er vektet for alder, kjønn og geografi. I spørreskjemaet ble deltakerne spurt om sitt forbruk av film og TV-serier i løpet av siste seks måneder. Forbruk gjennom TV-kanaler (gratis og betalt-TV) var ikke inkludert i undersøkelsen slik at vi fikk et bedre bilde av forbruket hvor deltakeren selv gjorde et valg basert på tittel.

I spørreskjemaet benyttet vi ordlyden «gratis» og «betalt» nedlasting av film og TV-serier. Begrepene viser kun til det faktum om man har betalt for produktene eller ikke, og sier strengt tatt ikke om nedlastningsmåten er lovlig eller ulovlig. På grunn av faren for underrapportering var det uaktuelt å spørre deltakerne om de hadde gjort noe ulovlig de siste seks månedene.

Når det gjelder digitalt konsum av spillefilm og TV-serier er dette hovedsakelig lovlig kun gjennom betalte løsninger som nedlasting og digital leie. Unntakene er svært få. Noen lavbudsjettfilmer blir lagt ut fritt av filmskaperne selv og kan dermed sees gratis og lovlig, men det er naturlig å anta at dette utgjør en forsvinnende liten del av det totale konsumet. Muligheten for å se enkelte filmer og TV-serier gratis på allmennkringkaster NRKs nettsider kan også ha bidratt til at noe rapportert gratis konsum ikke representerer ulovlig bruk. Det er likevel realistisk å anta at hovedvekten av gratiskonsumet er gjort i uautoriserte markedskanaler og således er ulovlig.

Mulige målefeil består hovedsakelig av at respondentene a) husker feil og oppgir konsum som ligger lenger tilbake enn seks måneder, og b) at man ikke forstår eller misforstår spørsmålet og derfor svarer feil/upresist. Det siste er spesielt aktuelt for nye digitale markedskanaler hvor terminologien fortsatt preges av liten presisjon. Vårt viktigste anliggende er imidlertid å skille mellom gratis og betalt konsum, og i forhold til disse hovedkategoriene er faren for misforståelser langt mindre.

Selv om kinomarkedet ikke er utsatt for substitusjon på samme måte som de autoriserte markedskanalene i hjemmevideomarkedet, inkluderte vi likevel kinokonsumet for å få et mest mulig komplett bilde av forbruket i alle kanaler hvor publikum velger konsum ut fra hvilken spesifikk film de ønsker å se.

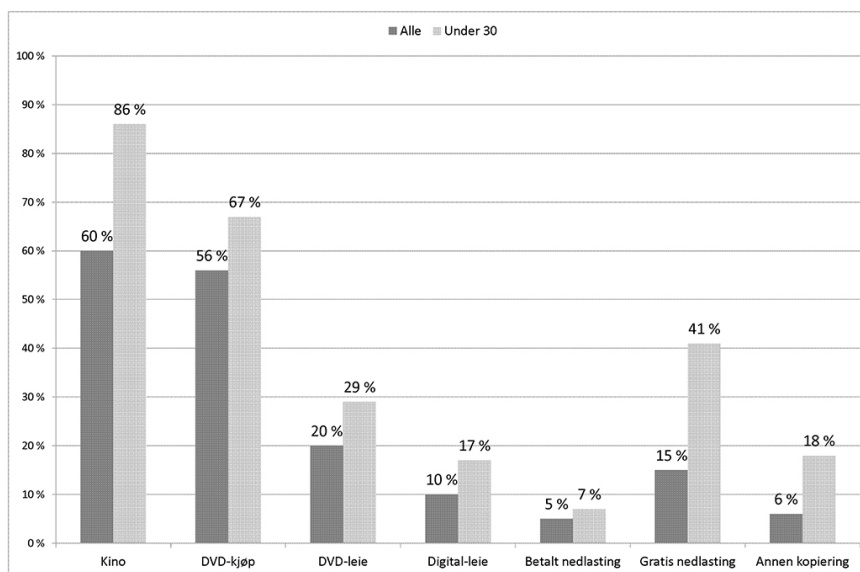
Blant hjemmevideo-kanalene målte vi betalt konsum i: DVD-kjøp og DVD-leie (begge inkludert Bluray), digital filmleie (primært kabelbaserte video-on-demand (VOD) tjenester), og betalt nedlasting (internett-baserte tjenester som iTunes og SF Anytime). Vi skilte ikke mellom betalte nedlastningstjenester og betalte streaming/SVOD-tjenester, selv om dette er et skille som siden er blitt langt mer aktuelt. Vi målte gratis konsum i to kanaler: gratis nedlastning (fra internett) og annen kopiering (for eksempel kopiering fra harddisk til harddisk). Av praktiske hensyn omtaler vi digital filmleie, betalt og gratis nedlasting samt annen kopiering som de «digitale kanalene» selv om også DVD/Bluray og kino er basert på digital teknologi.

Siden vi har spurt om konsum av film og TV-serier generelt, må vi forutsette at konsumet av norsk film og TV-serier følger omtrent samme mønster som det totale konsumet, selv om konsumet av amerikanske filmer og TV-serier er desidert størst. Vi vil imidlertid anta at det er utslag i forhold til sjanger og type film og TV-serie og demografi blant seerne. Siden vi ikke måler i forhold til type eller sjanger er dette utslag vi ikke registrerer. Dersom norsk film for eksempel består av forholdsvis mye drama og lite action vil dette resultere i at det reelle konsumet av norsk film og TV-serier vil skille seg noe fra det konsumet våre tall viser.

Resultatene må tolkes innenfor en feilmargin på $\pm 1,0$ og $\pm 2,4$ prosentpoeng for hovedfrekvensene avhengig av prosentresultatets størrelse. Usikkerheten er størst ved prosentresultat på 50/50 prosent og minst på prosentresultat på 5/95 prosent. Prosentresultat pluss/minus feilmarginen gir et 95 prosent konfidensintervall.

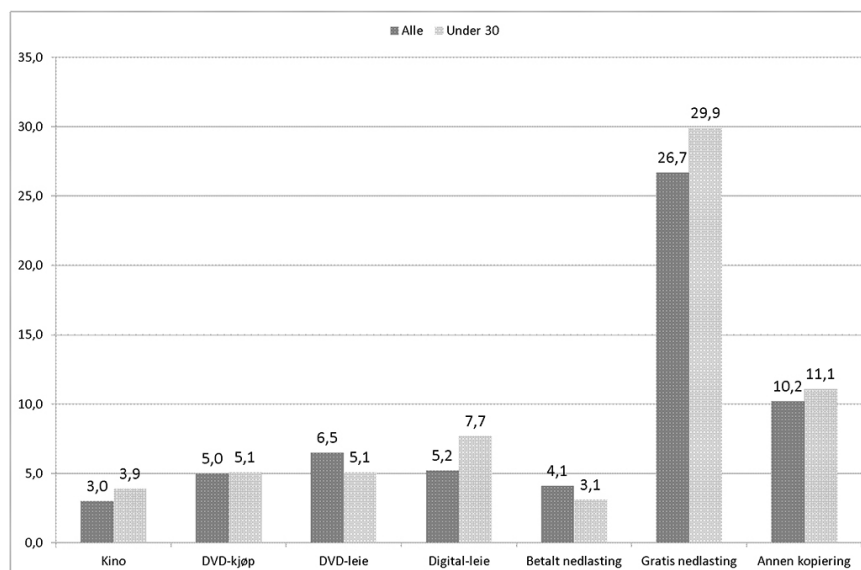
Resultater

Vi ønsket først å se hvor stor andel av befolkningen som benytter seg av de forskjellige kanalene, og resultatene viser at tradisjonelle kanalene dominerer (Figur 2). Flere benyttet seg fortsatt av DVD kjøp og leie enn de nye betalte og gratis digitale kanalene. Aller flest benyttet seg av kino. Når vi skilte ut respondentene under 30 år og så på disse separat var det imidlertid flere som hadde benyttet seg av gratis nedlastning enn av DVD-leie.



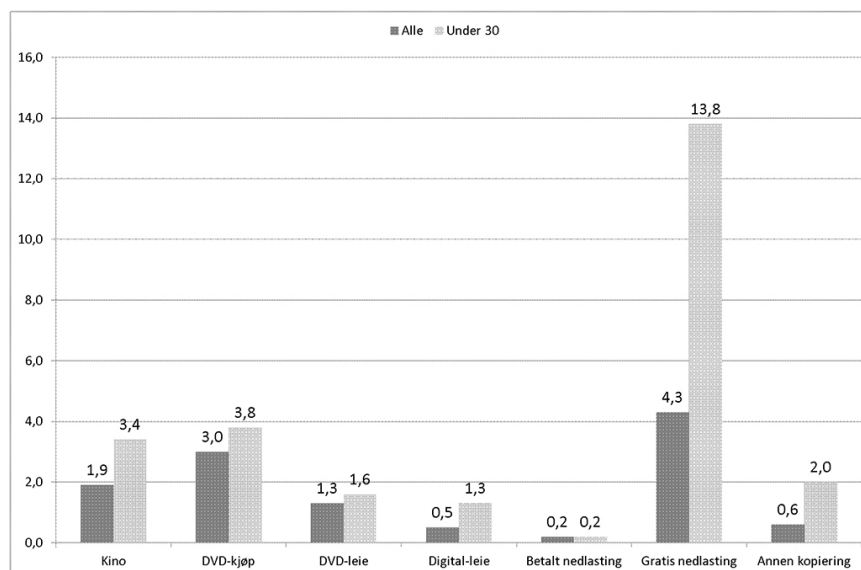
Figur 2: Andel av befolkningen som har benyttet forskjellige kanaler for tilegnelse av film og TV-serier siste 6 måneder

Ut fra vårt perspektiv er det spesielt interessant å se hvor mye som faktisk konsumeres i hver markeds kanal. Her fant vi at blant de som hadde benyttet hver enkelt kanal så var konsumet desidert høyest i gratis nedlastingskanalen (Figur 3). Konsumet i annen kopieringskanalen var også høyere enn i noen av de betalte kanalene. Siden respondentene under 30 år utgjorde hovedtyngden av konsumentene i disse kanalene var det her ikke store utslag når vi skilte ut disse for seg selv.



Figur 3: Antall filmer og TV-serier brukere av de forskjellige kanalene har anskaffet seg gjennom kanalen i løpet av de siste 6 måneder

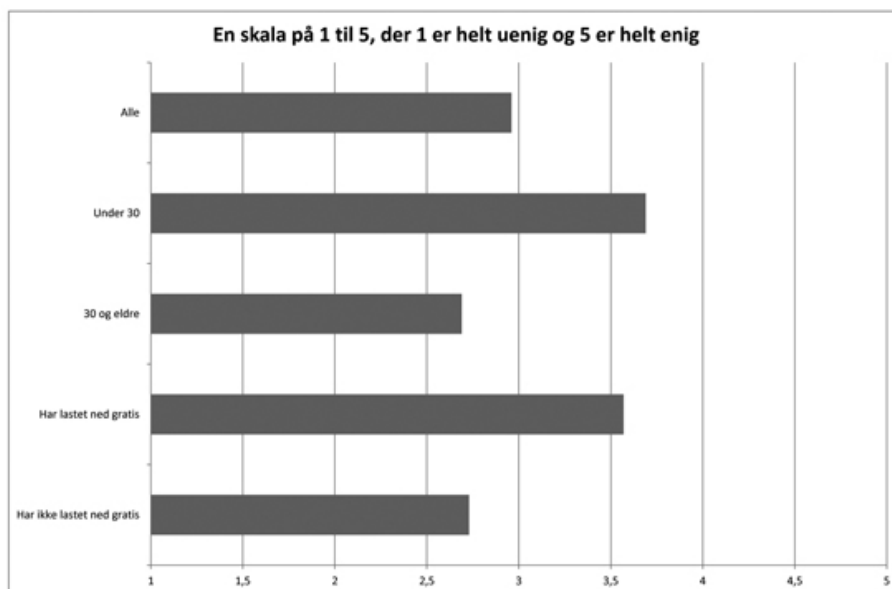
Det beste bildet av hvordan det totale konsumet er fordelt i de forskjellige kanalene får vi imidlertid når vi ser på gjennomsnittlig konsum i hver kanal blant hele befolkningen og ikke bare blant de som benytter hver kanal. Her ser vi at selv om det er en forholdsvis liten del av befolkningen som benytter gratis nedlastning så konsumerer disse så mye at dette konsumet likevel utgjør et større hjemmevideokonsum enn det vi ser i noen annen kanal. Faktisk var konsumet i form av gratis nedlastning for befolkningen totalt like stort som det samlede konsumet av DVD kjøp og leie (Figur 4). For befolkningen under 30 år er konsumet i form av gratis nedlastning dominerende med et volum over tre ganger så stort som den største betalte kanalen, DVD-kjøp. For denne delen av befolkningen var er også konsumet i den andre gratis kanalen, annen kopiering, større enn i noen av de betalte kanalene med unntak av DVD-kjøp.



Figur 4: Hvor mange filmer og TV-serier hele befolkningen i gjennomsnitt har anskaffet seg gjennom kanalen i løpet av de siste 6 måneder

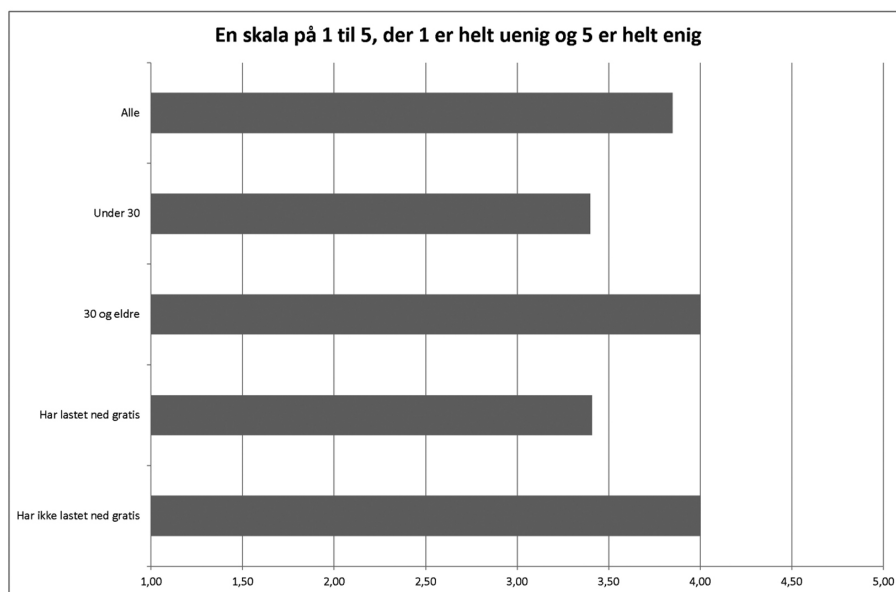
Summerer vi gratis og betalt konsum i hjemmevideomarkedet finner vi at det totale gratiskonsumet utgjør 97 prosent av det totale betalte konsumet for befolkningen totalt. For de under 30 år utgjør imidlertid gratiskonsumet hele 231 prosent av det betalte konsumet. De yngste consumerer altså over dobbelt så mye gratis som betalt.

For å få en indikasjon på holdninger og normer omkring ulovlig konsum spurte vi om motforestillinger mot ulovlig nedlastning. For å unngå underrapportering av ulovlige aktiviteter spurte vi ikke om deltakernes egne motforestillinger, men om motforestillinger i deres nærmeste vennekrets (Figur 5). Gjennomsnittet av befolkningen totalt er verken enig eller uenig i påstanden «*det er ingen motforestillinger mot ulovlig nedlastning i min nærmeste vennekrets*», men her er det signifikante aldersforskjeller. Mens de under 30 til dels er enige i påstanden, er de over 30 til dels uenige i påstanden. Det synes altså å være konsistens mellom lovverk og holdninger blant de eldre, mens det blant de yngre synes å være aksept for lovbrudd. Ikke overraskende er det omtrent tilsvarende forskjeller mellom de som har lastet ned gratis og de som ikke har gjort det. Mens de som har lastet ned gratis oppgir at de er til dels enige i at det ikke er motforestillinger mot ulovlig nedlastning i sin vennekrets, sier de som ikke har lastet ned gratis seg til dels uenige i denne påstanden.



Figur 5: På en skala fra 1 til 5, hvor 1 er helt uenig og 5 er helt enig, hvor enig er deltakerne i påstanden «det er ingen motforestillinger mot ulovlig nedlasting i min nærmeste vennekrets».

Videre ønsket vi å undersøke konsumentenes holdninger sett i lys av konsekvensene av ulovlig nedlasting og ba deltakerne ta stilling til om *ulovlig nedlasting er galt fordi artistene og filmskaperne taper penger på det* (Figur 6). Gjennomsnittet av befolkningen totalt stiller seg til dels enige i denne påstanden, men også her ser vi samme signifikante utslag i forhold til alder og bruk av ulovlig nedlasting som overfor. Her er det imidlertid ingen av gruppene som sier seg uenig i påstanden, selv om det er signifikante forskjeller i hvor enige de er.



Figur 6: På en skala fra 1 til 5, hvor 1 er helt uenig og 5 er helt enig, hvor enig er deltakerne i påstanden «ulovlig nedlasting er galt fordi artistene og filmskaperne taper penger på det».

Diskusjon

Resultatene vitner om filmpolitiske utfordringer i forhold til både bransjens formelle og uformelle institusjonelle rammebetingelser. Innen de formelle er vårt fokus på opphavsretten, og med forbehold om at noe av gratiskonsumet kan være lovlig tyder resultatene likevel på at en betydelig del av filmkonsumet i det norske hjemmevideomarkedet skjer utenfor de rammene som opphavsretten setter. I forhold til de filmpolitiske målene blir spørsmålet hvilken betydning konsumet gjennom uautoriserte kanaler har for de norske produsentenes inntjening.

Dette fordrer det kontrafaktiske spørsmålet om hvordan konsumet ville sett ut dersom man effektivt kunne hindre forbruk gjennom uautoriserte kanaler. Våre data gir intet grunnlag for å beregne dette, men internasjonal forskning kan gi oss en pekepinn. Studier utført av Rob og Waldfogel (2006, 2007) sammen og alene (Waldfogel, 2010) blant amerikanske universitetsstudenter har spesifikt sett på hvor mye betalt film- og musikk-konsum gratis konsum erstatter. For film finner de at forholdet er omtrent 1:1, altså at hver film konsumert gratis erstatter kjøp av en film. Dette er en langt høyere substitusjonsrate enn den de finner for musikk (1:5), hvilket er naturlig siden film er basert på historiefortelling og dermed i langt mindre grad enn musikk blir konsumert mer enn en gang. Har du først sett en film gratis og vet hvordan den ender er det i de fleste tilfeller ikke så interessant å kjøpe den for å se den flere ganger.

Legger vi denne substitusjonsraten til grunn ser vi at det uautoriserte konsumet som skjer utenfor opphavsrettens rammer nærmest halverer hjemmevideomarkedet. For en norsk filmprodusent er det naturlig å anta at inntektene fra det nasjonale hjemmevideomarkedet utgjør cirka halvparten av markedsinntektene fra en film (Gaustad, 2009). Ut fra Rob og Waldfogel's substitusjonsrate for film kunne man dermed si at det uautoriserte hjemmevideokonsumet representerer et tap på opp mot

en tredjedel av de totale markedsinntektene. Reelt vil det imidlertid være naturlig å tro at tapet i snitt for norske produsenter ligger noe lavere siden konsumet av norsk film og TV-serier antakelig skiller seg noe fra det generelle konsumet. Storkonsumentene, spesielt gjennom uautoriserte kanaler, er de yngre seerne og våre bakgrunnstall viser videre at det her er en overvekt av menn. Gjennom valg av sjanger og type film og TV-serie er det naturlig å tro at disse konsumerer forholdsvis mindre av norske produksjoner. Men her vil det være store utslag fra film til film og TV-serie til TV-serie. For mange produsenter vil tapet være lavere enn det som er anslått overfor, mens det for andre kan være større.

Når de fleste norske filmprosjekter ender med delvis tap av private investeringer (Gaustad, 2009) er det høyst sannsynlig ut fra sammenhengene mellom markedsinntekter og investering diskutert overfor at også tilgangen til privat finansiering ville vært bedre uten det uautoriserte konsumet.

Filmkonsumet vi påviser utenfor opphavsrettens rammer, og tapet dette påfører filmskaperne, er et fenomen primært knyttet til *håndhevelse* siden gjeldende opphavsrett *etablerer* økonomisk eiendomsrett og sådan også danner grunnlaget for å definere konsumet som ulovlig. Vi ser altså hvordan formelle institusjonelle rammebetingelser, i form av manglende håndhevelse av opphavsretten, negativt påvirker måloppnåelsen i filmpolitikken i form av redusert inntjening og lavere private investeringer som igjen gir en mindre økonomisk solid bransje og dermed svekket produksjon. Styrket og mer effektiv håndhevelse, slik det er lagt opp til i kulturdepartements siste proposisjon til revisjon av åndsverksloven, representerer i så måte et filmpolitisk grep for å bedre måloppnåelsen.

Resultatene vi finner i forhold til de uformelle institusjonelle rammebetingelsene som ligger i folks normer og holdninger er interessante av to grunner. Før det første indikerer de en generell mangel på motforestillinger mot ulovlig nedlasting, og en viss aksept for ulovlig adferd blant yngre konsumenter. Her synes det altså å være en diskrepans mellom de formelle og uformelle institusjonelle rammebetingelsene, og spesielt da i forhold til de yngre konsumentene. Vi ser også at det er overensstemmelse mellom holdninger og handlinger siden denne gruppens gratis-konsum er godt over dobbelt så stort som dens betalte konsum. At dette kan tolkes som et generasjonsskifte hvor den yngre delen av befolkningen konsumerer mer film ulovlig og har mindre motforestillinger mot ulovlig konsum er interessant i lys av ideen om at de uformelle rammebetingelsene (holdningene) sitter dypere forankret og forandrer seg saktere enn de formelle (lovverket). I den norske debatten om fildeling og piratkopiering ble myndighetene lenge anklaget for å ignorere lovbruddene ved ikke å håndheve loven (Hagen, 2008). I dette perspektivet kan den mangelen på motforestillinger vi finner også tolkes som resultat av en feedbackeffekt fra det formelle rammeverket til det uformelle ved at mangelen på håndhevelse og reaksjoner kan ha signalisert at lovbruddene ble ansett som mindre alvorlige eller ufarlige.

For det andre ser vi at holdningsspørsmålet endrer seg når det blir satt i perspektiv av det ulovlige filmkonsumets konsekvenser. Sett i lys av at filmskaperne taper penger på ulovlig nedlasting svarer de aller fleste at de er enige i at slikt konsum er galt, selv om det er signifikant mindre enighet blant de yngre og de som laster ned filmer gratis. Forklaringen på at de fleste sier seg enige kan være at man her rører ved dypere prinsipper som retten til å tilegne seg fortjeneste fra egen eiendom og retten til eget arbeid, – prinsipper som ligger til grunn for økonomisk eiendomsrett og opphavsrett.

I sum kan det se ut til at den etiske kostnaden (Hennig-Thurau et al., 2007) ved å påføre filmskaperen et tap oppleves som høyere enn den etiske kostnaden ved å bryte en lov som uansett ikke håndheves.

Dersom man ut fra filmpolitiske målsetninger ønsker å forme også bransjens uformelle institusjonelle rammebetingelser er det denne type data man må ta utgangspunkt i. Skulle man derimot ignorere disse uformelle rammebetingelsene kan utfallet bli et filmpolitisk utilsiktet langsiktige skifte i holdninger og prinsipper, som aldersforskjellene i våre tall indikerer at kan komme. Et slikt skifte vil naturlig måtte følges av justerte formelle rammevilkår, i vårt tilfelle en svakere opphavsrettslig beskyttelse, som igjen vil legge helt nye føringer på filmpolitikkens styringsformer.

Konklusjon

Vi har i denne artikkelen vist at opphavsretten har en åpenbar og viktig filmpolitisk betydning. Ved å analysere den i lys av ny institusjonell økonomisk teori har vi også vist dens sentrale rolle som en del av det formelle institusjonelle rammeverket som ligger i mellom det uformelle rammeverket (bestående blant annet av normer og prinsipper) og filmpolitikkens konkrete styringsformer (blant annet i form av støtteordninger og offentlig eierskap).

Mens etablering av opphavsretten i utgangspunktet er et meget kostnadseffektivt verktøy for staten for å legge til rette for privat produksjon av kulturprodukter som film (Merges, 1995) så viser vår studie at denne effekten uthules av en manglende evne til effektiv håndhevelse av loven. Dette er reflektert i et betydelig hjemmevideokonsum utenfor lovens rammer. Det har ikke vært vår intensjon å gi presise anslag på hvor store tap brudd på opphavsretten påfører norske filmprodusenter. Til det kreves videre studier spesifikt av substitusjonsraten i det norske markedet. Vi har imidlertid vist ved å sammenstille våre data med andre forskningsresultater at det ulovlige konsumet bør sees som en betydelig filmpolitisk utfordring siden det svekker muligheten til å nå målet om en økonomisk solid bransje og økt produksjon.

Det har heller ikke vært vår intensjon her å gi noen uttømmende analyse av opphavsrettens filmpolitiske betydning. Mange interessante problemstillinger, som for eksempel hvilken betydning den har i forhold til verdifordeling og styrkeforhold mellom de forskjellige kreative og administrative aktørene i verdikjeden (Towse, 2001), er ikke berørt. Denne, og mange andre interessante problemstillinger av tilsvarende type, ligger i skjæringsområdet mellom formelle institusjonelle rammebetingelser og styringsformer. Vårt fokus har vært den andre veien, ved å utvide mot de uformelle institusjonelle rammebetingelsene. Her har vi påvist og diskutert mønstre hvor det er avvik mellom holdninger og lovverk, men mer samsvar mellom holdninger og håndhevelse.

Mer generelt viser vår studie at det er et behov for en vid horisont i den filmpolitiske diskurs som inkluderer problemstillinger på nivåer for styringsformer samt formelle og uformelle institusjonelle rammebetingelser. Ny-institusjonell økonomisk teori gir oss et nyttig analyseverktøy for også å se disse nivåene i sammenheng, og her ligger det også spennende muligheter for videre utvikling av den akademiske filmpolitiske diskursen.

Litteratur

Adams, R. D., & McCormick, K. (1993). The Traditional Distinction Between Public and Private Goods Needs to be Extended, Not Abandoned. *Journal of Theoretical Politics*, 5(1): 109–116.

Asbjørnsen, D., & Solum, O. (2009). Public service cinema? On strategies of legitimacy in policies for Norwegian cinema. *International Journal of Cultural Policy*, 5(2): 269–291.

- Bakos, Y., Brynjolfsson, E., & Lichtman, D. (1999). Shared information goods. *Journal of Law & Economics*, 42: 117–155.
- Coase, R. H. (1959). The Federal Communications Commission. *Journal of Law & Economics*, 2(1): 1–40.
- Danaher, B., & Smith, M. D. (2013). Gone in 60 Seconds: The Impact of the Megaupload Shutdown on Movie Sales. *Social Science Research Network*, March 6, 2013, Hentet: March 13, 2013 <http://ssrn.com/abstract=2229349>.
- David, R. J., & Han, S.-K. (2004). A Systematic Assessment of the Empirical Support for Transaction Cost Economics. *Strategic Management Journal*, 25(1): 39–58.
- Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*, 57(2): 347–360.
- Furubotn, E. G., & Pejovich, S. (1974) *The economics of property rights*. Cambridge, MA: Ballinger.
- Gaustad, T. (2002). The Problem of Excludability for Media and Entertainment Products in New Electronic Market Channels. *Electronic Markets*, 12(4): 248–251.
- Gaustad, T. (2009). Sweetening the Deal: To what Extent can Public Funding Attract private Film Investors?. *Nordicom Review*, 30(2): 179–197.
- Gran, A.-B., Figenschou, A., Gaustad, T., & Molde, A. (2012). *Digitalt kulturkonsum: en norsk studie*. Forskningsrapport 2/2012, Oslo: Handelshøyskolen BI
- Grund, J. (2008) *Kulturpolitikk er kunst*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagen, A. W. 2008. Politiet tar ikke ansvar. *Dagens Næringsliv*. 19.02.2008
- Hanche, Ø., Iversen, G., & Aas, N. K. (2004) «Bedre enn sitt rykte»: en liten norsk filmbistorie. (2nd ed.). Oslo: Norsk filminstitutt.
- Helgesen, T., & Gaustad, T. (2002) *Medieøkonomi: strategier, markedsføring, medierettigheter*. Nesbyen: Stølen.
- Hennig-Thurau, T., Henning, V., & Sattler, H. (2007). Consumer File Sharing of Motion Pictures. *Journal of Marketing*, 71(October 2007): 1–18.
- Kangas, A., & Vestheim, G. (2010). Institutionalism, cultural institutions and cultural policy in the Nordic countries. *Nordisk kulturpolitisk tidsskrift*, 13(2): 268–286.
- Klein, B., Crawford, R. G., & Alchian, A. A. (1978). Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process. *Journal of Law & Economics*, 21(2): 297–326.
- Landes, W. M. (2002). Copyright. R. Towse, & R. Holzhauser (Eds.), *The Economics of Intellectual Property*: 132–142. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Lismoen, K. (2013). Oppbrudd i norsk film. *Rushprint.no*, Hentet: 31. januar 2013 <http://rushprint.no/2013/1/oppbrudd-i-norsk-film/>
- Merges, R. P. (1995). The Economic Impact of Intellectual Property Rights: An Overview and Guide. *Journal of Cultural Economics*, 19: 103–117.
- Newman-Baudais, S. (2011). *Public Funding for Film and Audiovisual Works in Europe*. Strasbourg: European Audiovisual Observatory
- North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1991). «Institutions». *Journal of Economic Perspectives*, 5(1): 97–112.
- NOU2013:4 (2013). *Kulturutredningen 2014*. Oslo: Kulturdepartementet
- Pratt, A. C. (2005). Cultural Industries and Public Policy. *International Journal of Cultural Policy*, 11(1): 31–44.
- Prop.65L (2012–2013). *Endringer i åndsverkloven (tiltak mot krenkelser av opphavsrett m.m. på Internett)*. Oslo: Kulturdepartementet
- Rob, R., & Waldfogel, J. (2006). Piracy on the high C's: Music downloading, sales displacement, and social welfare in a sample of college students. *Journal of Law & Economics*, 49(1): 29–62.
- Rob, R., & Waldfogel, J. (2007). Piracy on the silver screen. *Journal of Industrial Economics*, 55(3): 379–395.
- Smith, M. D., & Telang, R. (2012). Assessing the Academic Literature Regarding the Impact of Media Piracy on Sales. *Social Science Research Network*, August 19, 2012, Hentet: March 13, 2013 <http://ssrn.com/abstract=2132153>.
- St.meld.nr.22 (2007). *Veiviseren for det norske filmloftet*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Strandvad, S. M. (2009). New Danish Screen – an organizational facilitation of creative initiatives: gatekeeping and beyond. *International Journal of Cultural Policy*, 15(1): 107–121.
- Towse, R. (1999). Copyright, risk and the artist: An economic approach to policy for artists. *International Journal of Cultural Policy*, 6(1): 91–107.
- Towse, R. (2001). Partly for the Money: Rewards and Incentives to Artists. *Kyklos*, 54(2/3): 473–490.
- Varian, H. (2000). Buying, sharing, and renting information good. *Journal of Industrial Economics*, 48: 473–488.

Waldfoegel, J. (2010). Music file sharing and sales displacement in the iTunes era. *Information Economics and Policy*, 22(4): 306–314.

Williamson, O. E. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.

Williamson, O. E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.

Williamson, O. E. (1991). Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36(2): 269–296.

Williamson, O. E. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3): 595–613.

1 Sjøfart, fangst, fiske og militær luftfart er unntatt, men reguleres av tilsvarende særlover.

2 Andre faktorer kan også ha betydning for tilgang til private investorer (for eksempel styrket omdømme for investor gjennom sponsor- eller produktplasseringsavtaler, et ønske hos investor om å få en historie fortalt, investors ønske om å kunne omgås filmkjendiser, osv.) men vi kan anta at disse holdes konstante. Merk at tilskuddsordningene som går direkte til å finansiere filmprosjekter generelt også vil ha en positiv effekt på de private investeringene siden et tilskudd vil redusere andelen dekket av private investeringer og dermed inntektsbehovet for å tilbakebetale disse. På den måten reduseres risikoen ved de private investeringene, noe som kan åpne for tilgang til også mindre risikovillige investorer.