

Oslo, 18. november 2022

Til Kultur- og likestillingsdepartementet

## Høringssvar til forslag til ny boklov

Oppsummering og konklusjon:

På grunn av betydelig markedssvikt i strømmemarkedet bør myndighetene vurdere å konsesjonsbelegge strømming av litteratur på norsk i Norge. Gjennom konsesjonskrav kan myndighetene koordinere bokaktørene, regulere bort den viktigste markedssvikten og sikre lik tilgang og like vilkår for aktørene i bokmarkedet. Den viktigste konsekvensen av en slik regulering vil være å sikre de litteraturpolitiske mål om god tilgang til litteratur til befolkningen samtidig som man skjermer og styrker forfatterens interesser.

Innledning:

To av målene i den nye bokloven er å sikre befolkningen god tilgang til litteratur og ivareta forfatter- og leserinteresser. Disse målene er gode. Det er likevel usikkerhet om lovforslaget slik det nå foreligger, vil kunne sikre målene godt nok i lydbokmarkedet, fordi strømmeteknologien skaper reelle utfordringer som kan måtte møtes med tilpassede tiltak.

I lovforslagets § 7 åpnes det for at departementet kan gi nærmere forskrift om pliktene i paragrafens tre første ledd. Det kan være en fordel om departementet åpner et stort nok rom for regulering av lydbokmarkedet når man har fått bedre oversikt over de tekniske og økonomiske utfordringer som digitale plattformer kan påføre både bokmarkedet og litteraturpolitikken. Nedenfor grunngis det hvorfor.

Digitale plattformer og strømmeteknologi har både positive og negative økonomiske effekter i kulturmarkedene de opererer i, som drama, musikk og litteratur. Selv om det her hentes eksempler og erfaringer fra alle tre, er det litteraturdelen som er dette høringssvarets hovedansvarlig. Lydbokmarkedet er geografisk avgrenset til norsk språkområde og derfor enklere å regulere enn de to andre kunstmarkedene, som på sin side opererer i et internasjonalt marked der både juridisk og politisk regulering er langt mer komplisert å få til.

Det er stor sprengkraft både i teknologiske og i økonomiske mekanismer, og disse ligger bak de problemene som reises her. Til slutt nevnes noen generelle, mulige reguleringsgrep, se nest siste kulepunkt under 11.

1. Forbrukernes stilling ved strømming av kulturvarer er god (*så lenge prisen er lav og tilbudet stort*)

Digitale plattformer har gjort betydelige mengder kulturvarer raskt, lett og bedre tilgjengelig for folk både i distriktene og i sentrale strøk. Etter at lydbøkene kom, har også det samlede norske litteraturkonsumet økt.

Forbrukerprisene i digitale kulturstrømmemarkeder spenner fra nullpris til noen hundre kroner, de varierer og kan virke normale. Men bakenfor skjuler det seg markedsmakt og skjev fordeling av inntekter, så bildet er sammensatt, mer om det nedenfor.

2. Lære av den korte historien:

Strømming av musikk kom til Norge i 2008 og førte i rekordfart til drastiske endringer. Etter 4 år, i 2012, ble plateselskapene i sin daværende form tvunget i kne, næringsstrukturen ble endret, musikernes inntekter ble betydelig redusert og store andeler av inntektene fra musikk flyttet seg over til teknologiens Eiermiljøer.

I nordisk målestokk er fordelingen av inntekter fra kulturvarene som strømmes, uvanlig skjev, og ligner mer på trekk vi finner i land vi ellers sjelden sammenligner oss med. Dette skaper utfordringer for den fremtidige kulturproduksjonen, noe som igjen kan avstedkomme følger for kulturkonsumet på en måte som kan svekke boklovens formål.

Strømmeplattformene har likevel store fordeler, og er kommet for å bli. Derfor bør konkurranseimperfeksjoner og markedssvikt som oppstår i denne teknologien reguleres, og regulering bør skje på basis av kyndighet og faglig innsikt for å øke sannsynligheten for at litteraturpolitikken og lovens formål oppfylles.

Den skjeve økonomiske fordelingen har sin rot i den makt selve teknologien gir. Eiere av strømmeplattformer kan utforme forretningsavtaler med kulturprodusentene. Det er vanlig med abonnementsløsninger med såkalt «revenue share»<sup>1</sup> betaling. Det er ikke enkelt å se hvordan disse to strukturene, abonnement og revenue share, gjør ugagn, men erfaringen fra musikkbransjen forteller at de kan skape stor skjevhet og true den økonomiske bærekraften som en levende kultursektor trenger. Dette illustreres nærmere under punkt 5.

3. Skisse over hovedtrekkene i et marked der flere digitale plattformer konkurrerer:

- Strømmetjenester er nettverk som gjør det mulig for kjøper og selger å møtes. Hvis flere plattformer konkurrerer om kjøperne, kan de konkurrere over to størrelser: innhold og pris.
- Det heter seg at «Content is King». Strømmeplattformene ønsker stort sortiment, men det får de lett om kulturprodusentene opplever at de bør være i alle strømmetjenester.
- Realiseres det, er konkurranse over innhold eliminert, og da gjenstår bare konkurranse på pris.

---

<sup>1</sup> Revenue share betyr at inntektene kommer inn fra periodens abonnemeter i plattformen, at plattformen skal selge så mange abonnemeter som mulig, og at inntekten etter perioden skal fordeles mellom plattformen, som tar en fast andel, og produsentene, som får resten. Produsentene fordeles pengene seg imellom, gjerne etter den fordelingsnøkkelen som gis av det som faktisk er blitt strømmet i perioden.

- Konkurransen kun på pris kan gi en ubønhørlig hard konkurranse der prisen presses ned mot null fortjeneste (som nå finnes i musikkstrømming) og videre til det står igjen kun én vinner og man ender opp med et monopol.
- Plattformteknologien støtter monopol, fordi hver enkelt plattform har en ubegrenset kapasitet til å levere tjenesten. Det vil si at de har betydelige stordriftsfordeler, og en eneste plattform kan i praksis betjene hele markedet alene.

4. Økonomi som fag har relevante modeller, og disse modellene (angitt med uthevet skrift) gir myndighetene klare anbefalinger om å gripe inn og regulere markedet

- En strømmeplattform har alle kjennetegn til et **naturlig monopol**, bortsett fra at investeringsutgiftene ikke er enorme, bare veldig høye.
- En strømmeplattform leverer et **kollektivt gode** på den måten at mitt konsum av et kulturprodukt ikke fortrenger ditt (eller noen andres) konsum av det samme kulturproduktet.
- For kunstprodusentene har en strømmeplattform **nettverksekskernaliteter** i to motstridende retninger: På den ene siden er verdien av å legge ens kulturprodukt i en plattform *større* jo flere andre som gjør det, fordi det gir plattformen mange kunder. På den andre siden er verdien av å legge ens kulturprodukt i en plattform *mindre* jo flere andre som gjør det, fordi sannsynligheten for å nå opp i denne konkurransen, som har sterke trekk av «winner takes all», krymper jo flere andre man må dele plassen med.
- Digitale plattformer er «two-sided markets» ifølge den franske nobelprisvinner i økonomi (2014) Jean Tirole, og det gjør det krevende å finne ut av hva som er den beste reguleringsmåten.

5. Eksempel på hvordan konkurranse kan arte seg i et (uregulert) marked med flere plattformer. (Bruker et tenkt scenario i et norsk lydbokmarked med følgende aktører og (kun for eksempelet antatte) markedsandeler: Storytel: 60%, Fabel: 30%, øvrige: 10%)

- Hvis Storytel får Fabels mest verdifulle lydbøker (målt i lytter-etterspørsel), kan Fabel naturlig nok miste abonnenter.
- Fabel kan senke abonnementsprisen for å trekke til seg flere abonnenter.
- Storytel kan svare med å senke abonnementsprisen.
- Redusert abonnementspris og betydelige markedsføringskostnader (krig om kundene) fører til redusert inntjening til forlagene og forfatterne. Revenue share blir farlig om revenue nærmer seg null.
- Forlagene kan stilles overfor en «take it or leave it»-situasjon, de må godta lav betaling hvis de vil ha sine bøker strømmet.
- Samtidig: på grunn av forventet fremtidig (super-)avkastning i et «winner takes all»-marked, er krigskassene (= markedsføringsbudsjettene) store. Mye risikovillig utenlandsk investeringskapital finner det norske lydbokmarkedet interessant.

6. Den som vinner kan få betydelig markedsrett

- Utenlandske konkurrenter har etablert seg her, og konkurransen *mellom* strømmeplattformer hardner til.
- Konkurransen vil skje via *pris ut til abonnentene* (hard priskonkurranse) fordi mange abonnenter er det som gir en strømmeplattform styrke.

- Styrken kan brukes til å presse royalty til forlag ytterligere ned (risikooverveltning basert i revenue share-avtaler).
- En strømmeplattform er som en tollstasjon som kan stenge veien til markedet dersom man ikke går med på betingelsene (betalingen). Teknologien i seg selv gir en betydelig markedsrett til å sette priser og betingelser.

#### 7. Hva selges i lydbokplattformene?

- Kundene kjøper litteratur.
- Forfattere og forlag selger litteratur.
- Men plattformene selger ikke litteratur, de selger adgang til plattformen i en tidsperiode, som et abonnement.
- Dette kan virke som en liten detalj, men den er i så fall djevelsk. Plattformene får kontroll over inntjeningen på bekostning av kunstprodusentenes interesser. Her legges det til grunn at stykkprising også i strømming, slik det er i bokmarkedet ellers, ville gitt en sunnere bokbransjeøkonomi.
- Den økonomiske risikoen ved abonnementsløsninger bør i sin helhet ligge hos strømmeplattformene, som er de som beslutter at det skal være abonnemeter.
- Boklovutkastet inneholder “digital(e) abonnemeterstjenester” fem steder. Gitt de her nevnte ulempene ved abonnement, bør departementet vurdere om, hvorfor og hvordan departementet vil lovfeste dette.

#### 8. Sidesprang til musikken, et fremtidsscenario som eksempel på markedsrett: Anta at den største plattformen vinner musikk-markedet. Hvordan kan den fremtidige forbrukeren komme ut?

- Det som før var en platesamling med musikk, samlet opp gjennom livets hendelser, er i dagens digitale virkelighet kundens personlige lister som er lagret i plattformen. Interoperabilitet, altså at man kan flytte innhold til en annen plattform, er i praksis krevende. Det er teknisk vanskelig, og plattformene har ikke incentiver til å legge til rette for dette.
- Kulturbrukerne er ikke tjent med å bindes til et livsvarig abonnement i en bestemt plattform for å få adgang til sin oppbygde musikksamling, og særskilt ikke om konkurransen skulle drive markedet til et privat og uregulert monopol.

#### 9. Tilbake til litteraturen: Strømming er kapitalintensivt, forfatter- og forlagsvirksomhet er arbeidsintensivt

- Når teknologi-investeringene er gjort, (og det ikke er hard konkurranse mellom plattformer), er det billig å drifte en strømmeplattform (kapital er normalt billig i drift).
- Å produsere et litterært verk krever mye menneskelig arbeidskraft.
- Arbeidskraft er helt nødvendig i kulturproduksjon og vil bli relativt dyrere over tid på grunn av økt produktivitet i økonomien ellers.
- For at bokbransje-økonomien (og de litteraturpolitiske mål) ikke skal bli utarmet, bør inntektene mellom strømmeplattform og forlags- og forfattervirksomhet skjevdeles med mesteparten til forlag og forfatter. Dette fordi litteraturens produksjonskostnader er betydelig høyere enn plattformens drifts- og distribusjonskostnader.

#### 10. Bokmarkedets gamle reguleringer i en ny tid, hvordan passer det?

- Dersom abonnementsformen tillates, kan skaffe- og leveringsplikten sammen med «fri konkurranse» mellom plattformer skape en motorvei til et privat, uregulert monopol med ekstrem skjevhet i fordelingen av inntekten.
- Revenue share blir i så fall her de gode intensjoner som belegger hele veien til helvetet. Men det norske bokmarkedet er, inntil videre, beskyttet av normalavtalen mellom Forleggerforeningen, Forfatterforeningen og Forfatterforbundet, der en minstepris pr. lytting til forfatter er avtalefestet. Denne avtalen kan holde lenge. Men musikkbransjen har vist at om de økonomiske kreftene blir ubønhørlige nok, vil ikke bare avtaler, men også etablert næringsstruktur kunne bryte sammen.

11. Skisse av en rolle myndighetene kan ta, og en mulig regulering av lydbokmarkedet:

- Ved å regulere, vil myndighetene hjelpe boknæringen. Bokbransjen kan ikke selv regulere det digitale strømmemarkedet slik de alle er best tjent med, heller ikke om de ville, fordi i så fall trenger alle at alle andre gjør som dem, og ikke bryter ut. Samtidig er det å bryte ut både enkelt og lønnsomt for enhver, også for aktører utenfor det norske språkområdet som ved det ikke har nytte av norsk litteraturpolitikk ellers. Økonomiske karteller har dessuten vist at slike selvregulerte tilstander sjelden klarer å være stabile over tid.
- Dette antyder at reguleringsgrep som utjevner markedsmakten, vil hjelpe bokbransjeaktørene til å koordinere seg fram til et mer velfungerende bokmarked der konkurransen foregår på likere vilkår.
- Gitt de tekniske strukturene i digitale plattformer, kan myndighetene legge til grunn at en plattform *er selve markedsplassen*, altså markedets infrastruktur, og at konkurransen bør foregå *i en plattform og ikke mellom plattformer*.
- For eksempel kan myndighetene kreve at plattformer må ha konsesjon for å drive, og legge inn vilkår om lik markedsadgang og eksponering for alle, om prisregimer (f eks stykkpris), om høyeste tillatte driftskostnadsandel, og om inndragning eller fordeling av ekstraordinært overskudd.
- (Former av disse to siste er iverksatt for strømmetteiere, se: <https://www.nve.no/media/8368/om-reguleringen-av-strømnettselskapenes-inntekter.pdf>)

Regulering til et velfungerende digitalt lydbokmarked er komplisert, og forslagene er ikke nødvendigvis modne tilstrekkelig med hensyn til lydstrømme-delen av bokmarkedet. Derfor kan det være klokt å legge inn nødvendig rom i loven slik at departementet senere vil kunne innføre regulering som er mer treffsikker overfor aktører i digitale plattformer, og slik at de litteraturpolitiske mål nasjonen har, bedre kan nås.

Med vennlig hilsen

Helle Stensbak

Samfunnsøkonom, musiker og skjønnlitterær forfatter (med verk i strømming)