

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

Saksbehandler: Gyrid Giæver Epost: gyrid.giaver@forbrukerradet.no	Vår dato: 12.12.2014	Vår referanse: 14/6977 - 2	Deres dato: 13.10.2014	Deres referanse: 14/6106-3
--	-------------------------	-------------------------------	---------------------------	-------------------------------

Høringssvar - Viderebruk av offentlig informasjon og gjennomføring av EUs endringsdirektiv til viderebruksdirektivet (2013/37/EU)

1. Innledning

Forbrukerrådet viser til høringsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet datert 14. oktober 2014 med forslag til endringer i Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

Forbrukerrådet slutter seg til de foreslåtte endringene i offentliglova som følge av endringer i viderebruksdirektivet og finner ikke grunn til å kommentere disse. Departementet ber om innspill til tilknyttede tema, og her har Forbrukerrådet merknader til spørsmålet om klageadgang, se punkt 2.

Departementet skal evaluere bruken av Norsk Lisens for Offentlige Data (NLOD) i 2015 og ber i tilknytning til høringen også om synspunkter på fremtidige lisensordninger. På dette punktet finner Forbrukerrådet det naturlig å trekke frem noen erfaringer og reise noen spørsmål knyttet til åpne data. Forbrukerrådet er enig i at offentlige data i størst mulig grad skal legges åpent tilgjengelig for viderebruk som grunnlag for å bidra til utvikling av nye tjenester, økt demokratisk kontroll og effektivisering i offentlig og privat sektor. Forbrukerrådet er positiv og slutter seg fullt ut til de politiske mål¹ for åpne data og likeledes hvordan disse er kommet til uttrykk i føringer fra ulike departement². Fra et forbruker(vern)perspektiv mener vi det kan være grunn til å løfte frem enkelte problemstillinger som kan oppstå på det operative nivået. Forbrukerrådet er derfor tilfreds med at departementet gir rom for å adressere synspunkter på fremtidige lisensordninger og har omtalt disse i punkt 3.

2. Klageadgang

Departementet ber om høringsinstansenes syn på eventuelle behov for å styrke de eksisterende klagemulighetene for viderebrukere, for eksempel gjennom å opprette et eget klageorgan for saker som relaterer seg til viderebruk.

Høringsnotatet beskriver ikke omfanget av klager eller hvordan disse fordeler seg på ulike klage typer. Departementet uttrykker at dagens klageordning fungerer tilfredsstillende uten å gå nærmere inn på temaet.

¹ eksempelvis uttrykt i Stortingsmelding 17 (2006 – 2007) IKT-meldingen og i Stortingsmelding 23 (2012-2013) Digital agenda for Norge

² Digitaliseringsrundskriv og tildelingsbrev



Forbrukerrådet ønsker generelt at det finnes gode og effektive klageordninger, blant annet for å sikre overholdelse av regelverket. Vi er derfor i utgangspunktet positiv til etablering av et klageorgan som skal behandle klager som knytter seg til viderebruk. En enhet som behandler alle klager kan bidra til å styrke kompetansen på området og det kan skapes grunnlag for uavhengig og ensartet praksis.

3. Fremtidige lisensordninger

3.1 Innledning

Departementet vil evaluere bruken av Norsk Lisens for Offentlige Data (NLOD) i 2015. Departementet ber i den forbindelse om høringsinstansenes syn på fremtidige i lisensordninger. Etter departementets syn oppfyller NLOD direktivets krav om at en lisens ikke unødig skal begrense verken viderebruk eller konkurranse.

Forbrukerrådet er positiv til en felles lisensordning som NLOD representerer. Dagens lisensavtale oppfyller de tre uttalte hovedhensyn som ligger til grunn for viderebruksdirektivet (utvikling av nye tjenester, økt demokratisk kontroll og effektivisering i offentlig og privat sektor).

Forbrukerrådet sitt mandat og samfunnsoppdrag er å ivareta forbrukerhensyn og forbrukernes interesser. På denne bakgrunn er vi opptatt av å fremme disse hensynene som legitime interesser som også må ivaretas innenfor viderebruksdirektivets rammer, ved siden av hensynet til økt verdiskaping som er eksplisitt vektlagt. Etter vår oppfatning bør og kan grunnleggende forbrukerhensyn også gis oppmerksomhet i en evaluering av fremtidige lisensordninger. Forbrukerrådet er av den oppfatning at dagens lisensordning ikke i tilstrekkelig grad hensyntar forbrukerens behov for korrekt førkjøpsinformasjon.

3.2 Markedsportaler og viderebruk

Forbrukerrådet drifter i dag to markedsportaler, hvakostertannlegen.no og finansportalen.no, og det er særlig i forbindelse med viderebruken av datagrunnlagene for disse vi er av den oppfatning at dagens lisensordning ikke i tilstrekkelig grad ivaretar forbrukerhensyn. Forbrukerrådet har av den grunn per i dag egne lisensavtaler for markedsportaler og slik vi ser det, avviker ikke disse i særlig grad fra NLOD.

Hovedformålet med markedsportalene driftet av Forbrukerrådet er å gi forbrukeren makt og mulighet til å ta gode valg innenfor områdene for den enkelte portal. Markedsportalene er sammenligningsverktøy som gir forbruker informasjon i en førkjøpssituasjon. Dataene som fremstilles i portalene innhentes og oppdateres av tilbyderne/dataavgiverne, og deler av dataene oppdateres hyppig. Dataene deles også vederlagsfritt med et betydelig antall digitale aktører, både store mediehus og mindre utviklingsmiljøer, under vilkår som sikrer forbrukernes behov. Sammenligningsverktøyene – både Forbrukerrådets egne og de som benytter seg av Forbrukerrådets data i næringsøyemed - gir beslutningsstøtte til forbrukeren. Forbrukers beslutning får normalt økonomisk konsekvenser fremover i tid, og det er derfor viktig at informasjonen forbrukeren baserer sin beslutning på er nøytral, korrekt og i sanntid.

I EU fremheves også betydningen av sammenligningsverktøy. I rapporten «Comparison Tools – Report from the Multi-Stakeholder Dialogue»³ uttrykkes viktigheten av at sammenligningsverktøyene gir forbrukerne gjennomsliktig og pålitelig informasjon. I rapporten understrekes også at sammenligningsverktøy kan bidra til økt konkurranse i markedet og kan hjelpe forbrukeren å spare tid og penger ved å finne det produktet eller den tjenesten som passer best til forbrukerens individuelle ønsker.

³ http://ec.europa.eu/consumers/archive/documents/consumer-summit-2013-msdct-report_en.pdf



Slik vi forstår det, er det kun i Norge at vi har offentlige driftede prisportaler hvor næringsdrivende⁴ er pålagt med hjemmel i lov å avgi data til et offentlig organ i den hensikt at informasjonen skal publiseres i en prisportal som til enhver tid presenterer sanntidsdata. For forbruker er det trolig ikke avgjørende om det er det offentlige eller en privat aktør som presenterer prisportalene. Det sentrale for forbruker er at han får korrekt og fullstendig og oppdatert informasjon til enhver tid.

Forbrukerrådet vil med bakgrunn i ovennevnte trekke frem noen forhold departementet bør se nærmere på i forbindelse med evalueringen av NLOD.

3.3 Sanntidsdata og oppdateringsplikt

I dagens NLOD er det ikke et uttrykkelig krav om at lisenstaker oppdaterer informasjon som presenteres til forbruker som sanntidsinformasjon. Av forbrukerhensyn har Forbrukerrådet behov for å ha et slikt vilkår i lisensavtalene tilknyttet markedsportalene, og Forbrukerrådet ønsker at det ved en evaluering av NLOD klargjøres i hvilken grad viderebruker av dataene fra portalene plikter å oppdatere slike data.

3.4 Krav til ikke-selektiv gjengivelse av data

I Forbrukerrådets egne lisenser for bruk av portaldata er det tatt inn et krav om ikke-selektiv gjengivelse. Det innebærer at dersom viderebrukeren velger å presentere bare deler av informasjonen, må dette utvalget presenteres på en fullstendig og rettferdig måte. For eksempel, om en viderebruker av data fra Finansportalen gjengir de ti billigste boliglånene på sin hjemmeside, må rangeringen samsvare med de ti billigste på Finansportalens nettside. Viderebrukeren kan ikke utelate noen av disse til fordel for aktører som betaler seg til en plassering. Forbrukerrådet ønsker at en evaluering av NLOD klargjør i hvilken grad selektivgjengivelse som beskrevet tillates.

Ovennevnte spørsmål reises på bakgrunn av erfaringene både i Europa og i Norge med at kommersielle sammenligningsverktøy ikke har tilstrekkelige insentiver til å gi forbruker et fullstendig og oppdatert bilde av markedet, noe som er godt dokumentert i ovennevnte rapport fra EU-kommisjonen, blant annet på bakgrunn av nærmere undersøkelser av 260 digitale sammenlikningstjenester. Forbrukerrådet har dessuten ved flere tilfeller blitt gjort oppmerksom på at feil priser for banktjenester er blitt presentert på viderebrukerens hjemmeside, ved at dataene ikke er blitt oppdatert tilstrekkelig hyppig. Forbrukerrådet har også sett sammenligningsverktøy hvor det står at samtlige aktører på markedet er presentert, men der søk forbruker utfører bare gjøres i et utvalg av aktører som enten har betalt for å være søkbare eller som er villig til å betale for kunder de får via portalen. Dette medfører at forbruker ikke får korrekt førkjøpsinformasjon og i tillegg kan det også begrense konkurransen.

3.5 Sanksjoner

Et annet relevant spørsmål knyttet til en fremtidig lisensordning, er hvilket sanksjonssystem som skal ligge bak lisensordningen. Sanksjonssystem må ha rådighet over praktiske virkemidler som gjør det mulig å kontrollere og sanksjonere misbruk effektivt, samt forhindre villedning av forbrukerne gjennom misbruk av offentlig produserte datasett.

Data som viderebrukes under lisensavtalene til markedsportalene til Forbrukerrådet, er ikke data produsert av Forbrukerrådet. Dataene er innhentet med hjemmel i lov, fra næringsdrivende, med sikte på å utforme og å drifte den enkelte markedsportal. Sanksjonssystemet er viktig for å sikre forbrukeren korrekt førkjøpsinformasjon, men også for å opprettholde den nødvendige tillit mellom Forbrukerrådet og den enkelte næringsdrivende.

I lys av dette ønsker Forbrukerrådet at departementet ser nærmere på sanksjonssystemet bak NLOD.

⁴ Prisopplysningsforskriften § 14



3.6 Rapportering

Forbrukerrådet er gjennom tildelingsbrev fra eget fagdepartement pålagt å rapportere bruken av våre markedsportaler. I denne sammenheng ønsker Forbrukerrådet at en evaluering ser nærmere på hvordan NLOD kan hensynta rapporteringskrav som et organ blir pålagt.

3.7 Frivillig ordning

I departementets høringsbrev av 11. april 2011 om norsk lisens for offentlige data (NLOD) fremgår det at «[b]ruken av lisensen vil være frivillig, og innebærer ikke endringer i gjeldende regelverk». I den administrative oppfølgingen etter høringen synes man imidlertid å ha gått bort fra det sentrale prinsippet om frivillighet. For eksempel kan man ikke på nettstedet <http://data.norge.no/> dele data med publikum og næringsdrivende under annen lisens enn NLOD. Forbrukerrådet antar at den administrative oppfølgingen av NLOD også vil inngå i evalueringen av NLOD.

Vennlig hilsen
FORBRUKERRÅDET

Randi Flesland
direktør

Toril Melander Stene
juridisk direktør

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.