



Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet  
Postboks 8004 Dep  
0030 OSLO

Saksbehandler: Finn Lützow-Holm Myrstad  
Epost: finn.myrstad@forbrukerradet.no

Vår dato: 30.04.2013

Vår referanse: 13/1209 - 2

Deres dato: Deres referanse:

## Høring – NOU 2013:2 Hindre for digital verdiskaping

Vi viser til brev datert 17. januar 2013 hvor Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet inviterer til å komme med en høringsuttalelse til NOU 2013:2 Hindre for digital verdiskaping. Rapporten fra utvalget er omfattende og berører en rekke relevante områder av betydning for forbrukerne.

### Innledning

Forbrukerrådet setter pris på initiativet da digitaliseringen kan bringe klare fordeler for forbrukerne og samfunnet som helhet. Utvalget har gjort en god jobb med å kartlegge flere av de helt sentrale utfordringene på området og Forbrukerrådet deler blant annet oppfatningen om at raskt og stabilt bredbånd er en forutsetning for digital verdiskaping. Dette vil gi forbrukerne makt og mulighet til å delta i det digitale markedet. En oppdatert målformulering for bredbåndskapasitet i Norge burde være et naturlig mål for en ambisiøs Regjering som ønsker at Norge skal være i den digitale verdenstoppen. Vi støtter også utvalgets og Regjeringens arbeid med å tilgjengeliggjøre offentlige data. Gjort på en god og forsvarlig måte, vil økt tilgjengeliggjøring av offentlige data bidra til innovasjon, bedre løsninger for forbrukerne og mer verdiskaping.

Videre støtter Forbrukerrådet flere av utvalgets analyser knyttet til hindre for digital verdiskaping, og vil spesielt vise til boksektoren hvor utviklingen etter Forbrukerrådets syn går for sakte sammenliknet med for eksempel musikknæringen. I dette høringssvaret har vi gitt støtte til utvalgets analyse og fremmet noe av det vi mener bør være løsningene for et forbrukervennlig e-bokmarked. På den andre siden mener Forbrukerrådet gjennomgående at utvalget i større grad burde fremmet flere konklusjoner og konkrete forslag til løsninger til de hindrene de identifiserer. Vi etterlyser også et klarere forbrukerfokus i rapporten. For eksempel mener vi at nettnøytraliteten er en såpass grunnleggende forutsetning for et velfungerende, forbrukervennlig marked og derfor bør lovfestes, og vi mener dette burde vært en av utvalgets klare anbefalinger.

Forbrukerrådet har i dette høringssvaret valgt å fokusere på de områdene vi mener er mest sentrale for forbrukerne.

### 2.2 Bredbåndstilgang; status, mål og virkemidler

Et godt utbygget bredbåndnett i hele landet, er som utvalget påpeker, grunnleggende for digital verdiskaping. Dette er også en forutsetning for at norske forbrukere kan ta del i den teknologiske utviklingen og nyte godt av økt valgfrihet og nye digitale tjenester.



Som utvalget påpeker har regjeringen en bruksorientert tilnærming til bredbåndskapasitet, i stedet for en spesifikk nedre grense for overføringshastighet. Dette kan være en nyttig tilnærming, men sier i for liten grad hva ambisjonene faktisk er. Forbrukerrådet er enige med utvalget i at bredbåndsmålene bør oppdatere sine mål på kapasitet til å matche land det er naturlig å sammenligne oss med.

Forbrukerrådet stiller seg bak utvalgets forslag om å få utarbeidet en helhetlig plan for å redusere det området som markedet ikke ønsker å bygge ut kommersielt, i tillegg til å organisere og gjennomføre restmarkedsutbyggingen. Som nevnt ovenfor er forbrukere i hele landet avhengige av høykapasitetsnett for å få ta del i den digitale utviklingen. Særlig viktig blir dette i lys av ambisjonene til regjeringen for digitalisering av offentlig tjenesteutøvelse slik disse er beskrevet i Stortingsmelding 23 (2012-2013) Digital agenda for Norge.

### 3.5.7 Nettnøytralitet

Utvalget peker i kapittel 3.5.7 på viktigheten av nettnøytralitet som virkemiddel for at nye tjenester skal kunne blomstre. Utvalget understreker også viktigheten ved at innholdet i dagens frivillige retningslinjer bevares og at det finnes relevante håndhevingsmetoder ved eventuelle brudd.

Det er utstrakt enighet blant norske politikere om at internett skal være nøytralt, noe som også er nedfelt i Soria Moria 2<sup>1</sup>. Samtidig gjennomførte Fribit en spørreundersøkelse i 2009, "Krev svar"<sup>2</sup>, som avdekket bred enighet på Stortinget om at nettnøytraliteten skal sikres.

Det er også svært positivt at regjeringen i Stortingsmelding 23 (2012-2013) Digital agenda for Norge understreker viktigheten av å opprettholde nøytrale nettverk; «Regjeringen vil fortsatt forsvare prinsippet om nettnøytralitet og vil følge utviklingen både her hjemme og internasjonalt. Om nødvendig vil regjeringen vurdere regulatoriske tiltak i det norske markedet.»

Forbrukerrådet stiller seg bak utvalgets beskrivelse av behovet for fri og nøytral infrastruktur for å sikre innovasjon. Mange av dagens tjenester på nett ville ikke sett dagens lys med et regime der nettleverandørene kunne blokkere og kreve ekstra betaling ut fra eget forgodtbefinnende. Både forbruker og næringsdrivende betaler for tilgangen og skal være fri til å benytte denne til hva man måtte ønske.

De norske retningslinjene for nettnøytralitet ble lansert i 2009. Forbrukerrådet var sentral i utarbeidelsen av disse retningslinjene og arbeider nå for å sikre en lovfesting. Selv om dagens retningslinjer innholdsmessig er gode er de beheftet med flere svakheter;

- For det første er de frivillige, og dermed er det sentrale aktører som ikke har sluttet seg til retningslinjene
- For det andre mangler Post- og teletilsynet formelle muligheter til å gripe inn ovenfor aktører som bryter med retningslinjene.
- For det tredje stiller vi spørsmålstegn ved muligheten Post- og teletilsynet har til å avdekke manglende etterlevelse

Selv om vi ikke har opplevd brudd på nettnøytraliteten i Norge de siste årene, viser en gjennomgang foretatt av BEREC at nettnøytraliteten i Europa brytes jevnlig og systematisk<sup>3</sup>. Norske internetttilbydere har også tatt til ordet for å skru ned og blokkere enkelt type trafikk i norske nett<sup>4</sup>. Forbrukerrådet peker videre på at nettnøytralitet ikke bare er et kapasitetsspørsmål, men også berører områder som ytringsfrihet og innovasjon. Det er dermed et område hvor regjeringen bør ha en overordnet tilnærming og som styringsmessig ikke bør sortere under Samferdselsdepartementet.

<sup>1</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2009/politisk-plattform-for-flertallsregjerin.html?id=579058](http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2009/politisk-plattform-for-flertallsregjerin.html?id=579058) (kap. 11)

<sup>2</sup> <http://krevsvar.no/>

<sup>3</sup> [http://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/press\\_releases/24-berec-publishes-net-neutrality-findings-and-new-guidance-for-consultation](http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/press_releases/24-berec-publishes-net-neutrality-findings-and-new-guidance-for-consultation)

<sup>4</sup> <http://www.mynewsdesk.com/no/pressroom/kabel-norge/pressrelease/view/flertall-for-trafikkstyring-paa-nett-743417>



Vi finner det, på bakgrunn av utvalgets egen omtale av viktigheten ved nettnøytralitet og den opplagte gevinsten for innovasjon, merkelig at utvalget avslutter kapittelet med;

”Samtidig er det av enkelte påpekt at en for sterk regulering av nettnøytraliteten kan komme i konflikt med andre viktige hensyn som for eksempel nødvendige rammevilkår for videre og ønsket utbygging av kapasitet av infrastrukturen. De videre vurderinger og avveininger er det ikke nødvendigvis innenfor utvalgets mandat å gjøre.”

Her, som gjennomgående for NOUen, ville det vært nyttig om man i større grad tok stilling til de hindrene og påstandene som løftes frem. Mener utvalget at nettnøytraliteten faktisk er grunnleggende for innovasjon og konkurranse, eller er det andre hensyn som må tas? Hvilke hensyn er det her i så fall snakk om – og mener utvalget at disse for eksempel står i veien for en lovfesting?

Utvalget kommer også tilbake til det samme under avisnettet 3.5.9. ”... Digitutvalget vil peke på at nettnøytralitet er viktig for innovasjonen, men at utbyggerne av infrastrukturen må kunne sikre sine investeringer.”

Ut fra utbyggernes forståelse et slikt utsagn<sup>5</sup>, fremstår dette ikke som forenelig med definisjonen av nettnøytralitet. Det hadde også her vært ryddig og mer håndterlig om utvalget hadde vært mindre tvetydig i sine utsagn.

### 3.5.8 Personvern og nye forretningsmodeller

Forbrukerrådet har de senere årene arbeidet med ulike digitale tjenester og særlig personvernutfordringer knyttet til bruk av disse. Fremveksten av forretningsmodeller som baserer seg på bruk av persondata som betalingsform har gitt behov for et økt fokus på hvilke regler og normer som skal gjelde for digitale tjenester.

Vi viser i denne sammenhengen også til utfyllende høringssvar til Justisdepartementet 19.04.12 i forbindelse med EU-kommisjonens forslag til nye personvernregler.<sup>6</sup>

Digitale produkter og innhold distribueres i stadig større grad som tjenester heller enn varer, og de fleste tjenester leveres under forutsetning av at brukeren godtar et eller flere sett med vilkår.

Gjennom å godta brukervilkårene til digitale tjenester, fraskriver ofte brukerne seg en rekke rettigheter både i tilknytning til personlig informasjon og utnyttelse av tjenestene ellers. Vilkårene er ofte utformet og presentert på en måte som gjør det svært vanskelig for den enkelte å forstå innhold og rekkevidde av brukeravtalene. Dessuten er det en gjennomgående utfordring at vilkårene kan endres ensidig etter avtaleinngåelse.

Personvern handler om retten til et privatliv og retten til å bestemme over egne personopplysninger. Dette er et grunnleggende prinsipp i en rettsstat. Denne retten utfordres og undergraves i dag kontinuerlig på nett, blant annet gjennom ensidige og urimelige brukervilkår. Samtidig kan personvern, som utvalget fremhever, også brukes som et konkurransefortrinn ved utvikling av nye tjenester.

Der utvalget peker på behovet for å balansere personvernlovgivningen og gode løsninger for å delta i den globale konkurransen, vil Forbrukerrådet understreke viktigheten av at et sterkt personvern, også der det er et hinder for nye tjenester.

At utenlandske tjenester har en konkurransefordel, sammenlignet med nasjonale aktører når det gjelder å utvikle tjenester som utfordrer og bryter med norsk personvernlovgivning, betyr på ingen måte at personvernet skal eller bør reduseres.

## 4.1 Immaterielle rettigheter

Forbrukerrådet er opptatt av at lovgiver finner en riktig balanse mellom opphavsmennenes interesser og allmennhetens interesser. Viktige stikkord i denne forbindelse er rettighetsklarering, låneregler og vernetid. Forbrukerrådet er kjent med at det arbeides med en revisjon av åndsverkloven i Kulturdepartementet og ser frem til å kommentere på disse spørsmålene når et konkret lovforslag blir sendt på høring.

<sup>5</sup> <http://www.mynewsdesk.com/no/pressroom/kabel-norge/pressrelease/view/flertall-for-trafikkstyring-paa-nett-743417>

<sup>6</sup> <http://www.regjeringen.no/pages/37837409/Forbrukerraadet.pdf>



Kapittel 4 om immaterielle rettigheter inneholder dessverre flere faktafeil og en rekke uttalelser som tyder på at utvalget mangler noe kunnskap om dette rettsområdet. Forslagene som fremsettes er dessuten lite presise. Utredningen danner dermed ikke noe godt utgangspunkt for å diskutere konkrete reformer av norsk opphavsrett og patentrett.

Etter utvalgets oppfatning er det behov for å forenkle klareringsordningene, og utvalget anbefaler videre utredning av dette. Digitutvalgets forslag om at det for digitalt innhold bør "legges til rette for en online, samlet og automatisk klareringsordning, en rettighetsbørs..." fremstår etter Forbrukerrådets syn som lite realistisk. Forbrukerrådet er enig i at det er behov for å forenkle klareringsordningene, særlig internasjonalt. Forbrukerrådet støtter således utvalgets forslag om at "regjeringen bør ta initiativ til en opprydding og forenkling av de internasjonale lisensieringsreglene for opphavere, utviklere og tjenestetilbydere på tvers av landegrensene". Et slikt initiativ bør etter Forbrukerrådets syn ta utgangspunkt i avtalelisensordningen som finnes i de nordiske landene. Forbrukerrådet er enig i det kan reises spørsmålsteget ved vernetidens lengde. For noen verkstyper, for eksempel dataprogrammer, fremstår en vernetid på 70 år etter opphavsmannens død som meningsløs og uhensiktsmessig. Forbrukerrådet støtter således realistiske initiativ til innskrenkninger som tar utgangspunkt i Norges internasjonale forpliktelser på området. Digitutvalgets forslag om å lovfeste retten til å fremstille eksemplarer til privat bruk synes noe underlig i lys av at en slik rett allerede følger av åndsverkloven § 12. Bestemmelsen er imidlertid under press fra film- og musikkindustrien og Forbrukerrådet er således opptatt av at det ikke åpnes opp for restriksjoner i adgangen til fri kopiering til privat bruk. Sterke rettspolitiske hensyn taler for en vid adgang til å kopiere til privat bruk.

### 5.1: Innholdsnæringene

Forbrukerrådet stiller seg bak mye av vurderingene til utvalget med tanke på innholdsnæringene. Vi mener overordnet for alle digitale innholdsnæringene at brukervennlige løsninger er helt avgjørende for at forbrukerne skal kunne betale for innhold.

Forbrukerrådet støtter artistene og innholdsskaperenes bekymring for at en for liten andel av pengene når fram til den som faktisk har skapt innholdet. Likevel er det grunn til å peke på at forbrukerne hele tiden bruker mer penger på lovlige innholdstjenester, og at det således bør undersøkes hvor i næringskjeden pengene blir av.

Stadig flere undersøkelser og erfaring tilsier at nye forretningsmodeller er bærekraftige for rettighetshaverne. Hvis mellommenn skummer fløten av musikeren, filmskaperens eller forfatterens arbeid, er det, etter Forbrukerrådets oppfatning, heller næringskjeden som bør ettergås. Forbrukere ønsker å betale for kvalitetsinnhold, men bransjene må selv sørge for at fordelingen av penger er rimelig ut fra hvilken innsats de enkelte leddene gjør.

Forbrukerrådet er enig i utvalgets vurdering av at utviklingen i de tre utvalgte næringene (musikk, bøker og video) er på ulike stadier og at ulike virkemidler må benyttes for å sikre forbrukernes og rettighetshavernes interesser.

På musikkområdet ser vi at andelen ulovlig nedlastet eller delt musikk har sunket i takt med at gode, lovlige løsninger vinner terreng. Musikkbransjen står som et godt eksempel på en bransje, som om godt på overtid, i stor grad har tilpasset seg den digitale verden. Den samme utviklingen ser vi starten på i video/film-feltet, hvor flere lovlige nedlastnings- og strømmetjenester øker i omfang. Vi støtter Digitutvalgets syn om at stabilt bredbånd med høy kapasitet er en forutsetning for et velfungerende marked, spesielt innen dette feltet. Utover dette, vil Forbrukerrådet påpeke at det fortsatt er lite valgfrihet i kabel-TV-markedet, noe vi også har spilt inn ved tidligere anledninger, blant annet til Sønneland-utvalget i 2011.

Vi mener derfor fortsatt at en TV-portal eller en sammenlikningstjeneste, som også inkluderer nettbaserte tjenester som NetFlix og HBO, vil bidra til å øke forbrukernes bevissthet, makt og mulighet til å velge og bytte leverandører. Utover dette vil vi også rette fokus på EUs (COM(2013) 23<sup>7</sup>) pågående prosess med å kartlegge mulighetene den økte integreringen av TV og internett gir for både forbrukere og bedrifter i Europa. Arbeidet med en eventuell regulering startet nå og norske myndigheter bør delta fra starten i denne prosessen.

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/convergence\\_green\\_paper\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/convergence_green_paper_en_0.pdf)



Tidligere i år 14.03.2014) ga vi detaljerte innspill til høringen om ny boklov – herunder forslaget om å inkludere e-bøker. I høringen la vi vekt på at bøker har en viktig kulturpolitisk oppgave i vårt samfunn, som det er viktig å stimulere og ivareta. Ved å sikre forbrukere tilgang til bredde, mangfold og kvalitet stimuleres interessen for litteratur generelt og norsk litteratur spesielt.

Samtidig er det viktig å se at bokbransjen også er en kommersiell bransje med kommersielle interesser. I dette ligger interesse for profittmaksimering ved salg av bøker. Det er svært uheldig dersom forbrukere skal subsidiere en kommersiell bransje, med det argument at det skal opprettholde en viktig kulturpolitisk oppgave i forbindelse med salg av breddeutgivelser og opprettholdelse av bokhandler i distriktene.

En boklov som omfatter hele bransjen og alle formater vil videreføre og til dels forsterke de konkurransemessige negative sidene ved dagens bokavtale, samtidig som det fremstår som et upresist og kostbart virkemiddel. Vi kan ikke se at det finnes faglig grunnlag for en så sterk inngripen. Forbrukerrådet har merket seg at prisforskjellen mellom Norge og andre land er stor også når det gjelder e-bøker.

Dersom ikke tilbudet av norske e-bøker blir mer konkurransedyktig vil det resultere i at mange fortsatt vil velge utenlandske tilbydere. Etter hvert som bruken av e-bøker øker vil dette undergrave viktige kulturpolitiske målsettinger knyttet til å stimulere interessen for norsk litteratur og å styrke norsk språk og skriftkultur.

## 7.1 Digitaliseringsprogrammet

Forbrukerrådet slutter seg til Digitalutvalgets opplevelse av at mangel på sentral styring og ledelse bidrar til at utbredelsen av digitale løsninger går tregere enn ønsket innen offentlig sektor.

Gjennom mange år fra oppstart i 2005 har Forbrukerrådet gjennomført årlige undersøkelser av tjenestetilbudet i norske kommuner. I undersøkelsen gjennomført i 2011 ble det dokumentert at utviklingen av elektroniske utfyllbare skjema, søkefunksjon på kommunale nettsider og forsøk med chat opplevdes varierende både i utbredelse og kvalitet av brukerne, borgerne og betalere. Selv om Forbrukerrådet kan dokumentere gradvis bedring gjennom de senere år opplever vi at det fortsatt er langt frem før norske kommuner er heldigitalisert.

Mange forbrukere opplever derfor at helhetlige digitale løsninger er etablert innen privat tjenesteyting, men at tilsvarende digitalisering av kommunal tjenesteproduksjon opplevs ufullstendig og manglende koordinert. Forbrukerrådet slutter seg derfor til Digitalutvalgets synspunkt om at disse utfordringene hindrer den digitale verdiskapingen - og like viktig fra et forbrukerperspektiv - kvalitetsopplevelsen av de offentlige tjenester som produseres.

I kapitlet 7.2 Digital kommunikasjon med forvaltningen peker Digitalutvalget på at det norske digitaliseringsprogrammet slår fast at "Digital kommunikasjon skal være hovedregelen for kommunikasjon med forvaltningen" og "Innbyggere og bedrifter skal få post fra forvaltningen i en sikker digital postkasse". Forbrukerrådet støtter synspunktene, men ønsker å minne om at det skal tas hensyn til universell utforming av IKT-løsninger rettet mot både offentlige og private nettsider slik disse er nedfelt i regjeringens nye forskrift og at det for enkelte forbrukere i en sårbar situasjon må innrømmes mulighet for reservasjonsrett.<sup>8</sup>

Forbrukerrådet støtter også Digitalutvalgets synspunkt om at gode digitale tjenester vil øke både faktisk bruk og opplevelsen av kvalitet av tjenestene.

I delkapittel 7.4 Tilgjengeliggjøring av offentlige data viser Digitalutvalget til de mange positive sidene ved å lette tilgjengeligheten til offentlige data for nærings- og tjenesteutvikling.

Forbrukerrådet støtter Digitalutvalgets - og mer nylig regjeringens synspunkter i Stortingsmelding 23 (2012-2013) Digital agenda for Norge knyttet til dette.

Offentlige data er en av de største og viktigste kildene til informasjon for forbrukerne. Som kilde til økt forbrukervelferd er verdien av dataene høy. Økt tilgang til og bruk av offentlige data genererer nye produkter og verktøy som daglig gir forbrukerne flere og bedre tjenester. Forbrukerrådet registrerer i denne sammenheng en økende tilgang til offentlige data i Norge gjennom at stadig flere datasett gjøres tilgjengelig på datahotellet administrert av Difi.

<sup>8</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/horinger/horingsdokumenter/2012/horing-forskrift-uu/horingsnotat.html?id=704675> og EUs krav til universelt utformede digitale nettsider rettet mot publikum av offentlige tjenester (COM(2012)721 final)



Vi stiller oss til rådighet for ytterligere samtaler og innspill dersom det er ønskelig.

Vennlig hilsen  
**FORBRUKERRÅDET**

Audun Skeidsvoll  
avdelingsdirektør

Finn Lützow-Holm Myrstad  
fagdirektør

*Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke signatur.*