



DET KONGELIGE
NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENT

Miljøverndepartementet
v/avdelingsdirektør Kari Strande
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref
201202333-4/FHS

Dato
14.08.2012

Utredning om formidling av grunnbok- og matrikkelinformasjon - Høring

Nærings- og handelsdepartementet viser til brev av 10. mai 2012 med utredning om formidling av grunnbok- og matrikkelinformasjon på alminnelig høring.

Det er departementets vurdering at utredningen legger opp til løsninger som er i strid med forutsetninger i Justisdepartementets utredning om fremtidig organisering av tinglysingen, Offentleglova og viderebruksdirektivet. Med det opplegget som beskrives i utredningen ser vi en fare for at ikke minst næringslivets tilgang til eiendomsinformasjon og utvikling av nye verdiøkende produkter knyttet til slike data settes tilbake. Innvendingene er utdypet nedenfor.

Generelt vil Nærings- og handelsdepartementet påpeke at rapporten kunne vært klarere mht. de problemstillinger den skulle besvare; herunder valg av prismodell, og en klar definisjon av rådata. Det er departementets oppfatning at man ved valg av avgivergrensesnitt må forholde seg til Offentleglovas hovedregel om at det skal legges til rette for viderebruk av offentlig data med utgangspunkt i kostpris. Vi kan ikke se at forslagene i utredningen i tilstrekkelig grad er basert på dette. Det er NHDs vurdering at utredningen burde valgt å legge sentrale prinsipper i Brønnøysundregistrenes løsning til grunn. Brønnøysundregistrene har gode erfaringer med å tilgjengeliggjøre løpende oppdaterte delkopier av sine registre til autoriserte distributører. Årlig vederlag er en fast pris, og distributørene har fri rett til viderebruk innenfor rammene av norsk lov.

Valg av avgivergrensesnitt

Hvilke format Statens kartverk skal gjøre informasjon tilgjengelig på er et sentralt

Postadresse	Kontoradresse	Telefon	Eierskapsavdelingen	Saksbehandler
Postboks 8014 Dep	Einar Gerhardsens plass 1	22 24 90 90		Frode Humborstad
0030 Oslo		Org no.	Telefaks	Sørland
		972 417 890		22 24 04 50

spørsmål. Det er positivt at utredningen i utgangspunktet anbefaler etableringen av et nytt "massivnedlastingsgrensesnitt", som kan gi mulighet for rask nedlasting av en større mengde grunnboksdata for lokal lagring hos markedsaktører. Nærings- og handelsdepartementet mener at å etablere et ikke-diskriminerende avgivergrensesnitt for rådata fra grunnbok og matrikkel, er vesentlig for å stimulere konkurransen og dermed innovasjonen i næringslivet. Løsningen bør åpne for lokal lagring av kjøpte rådata kombinert med en løpende sanntids oppdatering av endringsdata. Dette er etter Nærings- og handelsdepartementets vurdering en sentral forutsetning for å stimulere private leverandører til å verdivikkle data fra Grunnboken og Matrikkelen og for en effektiv utvikling av verdiøkende tjenester. Det er imidlertid ikke uvesentlig hvordan grensesnittet konkret utformes og i hvilken grad mottakere får tilgang til ubearbeidede rådata for at potensialet for innovativ produktutvikling skal kunne utnyttes.

Det heter imidlertid i utredningen at data som lastes ned bør ha et så vidt høyt informativt format at markedsaktørene ikke trenger særskilt GIS- eller tinglysningsfaglig kompetanse for å kunne behandle og nyttiggjøre seg dataene. Nærings- og handelsdepartementet er sterkt tvilende til gyldigheten av dette premisset. For å kunne drive produktutvikling av verdiøkende tjenester må mottakerne ha nødvendig innsikt i dataene og deres bakgrunn. Dersom Kartverket selv skal bearbeide dataene slik at de i utgangspunktet direkte skal kunne benyttes av en bred gruppe, overtar det offentlige et ansvar for viderebruk/-utvikling som ikke er forutsatt i viderebruksdirektivet og eller i tråd med intensjonene i offentleglova. En rolle for Kartverket hvor etaten skal foreta betydelig bearbeiding av dataene fra grunnbok og matrikkel før de gjøres tilgjengelig for viderebruk kan også sies å være i brudd med forutsetningene knyttet til reorganiseringen og splitting av oppgaver og ansvar mellom Statens kartverk og Norsk Eiendomsinformasjon (jf JDs utredning "Fremtidig organisering av tinglysnings").

Vi anbefaler at berørte departementer avklarer hva som her menes med rådata. I kap. 4 b) s. 13 heter det at gruppen *"har funnet det særlig utfordrende å definere hva som er "rådata" i relasjon til eiendomsdatabasene. Selv om FAD gjør bruk av begrepet rådata i sine retningslinjer om tilgjengliggjøring av offentlig informasjon, har man ikke fra sentralt hold etablert en entydig definisjon av begrepet."* Vi stiller spørsmål til hvorfor det ikke lar seg gjøre å definere rådata som innlagte data, også kontrollerte, som ikke er videre bearbeidet. Et mulig utgangspunkt kan være dagens avgivergrensesnitt for matrikkelinformasjon.

Rapporten innfører i stedet et nytt begrep, "grunndata", som laveste nivå for data som Kartverket skal avgi til markedsaktører. Begrepet har ikke et klarere intuitivt innhold enn rådata og er egnet til å tilsøre diskusjonen. Vi oppfatter det slik at "grunndata" slik det presenteres i rapporten representerer registrerte data fra grunnboken som er videre bearbeidet av Kartverket på en måte som ikke lett og uten betydelig ekstra kostnad lar seg løse opp av mottakerne. Et sentralt spørsmål her er derfor om Kartverkets bearbeiding kan redusere andre aktørers mulighet for bearbeiding og også virke inn på hvilke datasystemer m.m. avtagerne kan anvende. Dette er også omtalt på s. 77 uten at

det bringer mer klarhet, f.eks. ”Det er på denne bakgrunn rimelig å legge til grunn at man kan tale om rådata på ulike nivåer, noen mer bearbeidet og strukturerte enn andre.” Det er etter NHDs syn avgjørende at Kartverket ikke opptrer i konkurranse med sine avtagere, men tvert om legger til rette for innovativ viderebruk av sine data fra profesjonelle kunder til beste for samfunnet. Dette kan etter departementets vurdering bare oppnås ved at Kartverket etablerer et ikke-diskriminerende avgivergrensesnitt med oppdaterte massive uttrekk av ikke-bearbeidede data, dvs. rådata som ikke er bearbeidet ut over at de er kvalitetssikret, og også på et enkelt format som er kompatibelt med avtagernes format. Utviklingen av et slikt grensesnitt bør skje i samarbeid med bransjens organisasjoner.

Gjennom dette og ved en riktig prising av tilgangen til data, basert på kostnadene ved å utvikle og drifte et sanntids avgivergrensesnitt vil det stimuleres til konkurranse. Det kan i denne sammenheng ikke være noen rolle for Kartverket å lage løsninger som i utgangspunktet diskriminerer bestemte mottakssystemer.

På s. 75 og 76 heter det ”I tildelingsbrevet til Statens Kartverk for 2011, har Miljøverndepartementet med bakgrunn i rundskivet fastsatt følgende: [...]. Før virksomheten eventuelt selv etablerer nye publikumsløsninger basert på rådata, må det vurderes om det er mer kostnadseffektivt å tilgjengeliggjøre rådata i maskinlesbare formater som grunnlag for at andre kan utvikle tjenester.” Nærings- og handelsdepartementet kan ikke se av utredningen at slike vurderinger er gjort.

Det kan tenkes at bearbeiding av data hos Kartverket både kan gjøre avtagernes systemer ute av stand til å ta i mot data og kanskje også redusere avtagernes muligheter til å bearbeide data. Vi viser i den forbindelse til s. 108 hvor det heter at ”Prosjektgruppens anbefaling om etablering av et nytt Massiv Webservice api i XML-format for grunnboksdata må føre til at EDR blir tilpasset dette nye api'et.” Vi viser også til s. 91 hvor det heter at ”Lokal GB-database: Erfaring fra matrikkelen gjør at utvikling vil anbefale en løsning der [SK] har mer ”kontroll” over de lokale databasene. Utvikling planlegger å gjenbruke designet fra avgiverdatabasen, og vil utvikle et vedlikeholdsprogram for opprettelse og vedlikehold av lokal kopi. Det forutsettes at forhandlerne bruker [SKs] lokale databaseløsning og vedlikeholdsprogram for sine lokale databaser. Dette muliggjør effektiv etablering av lokal database samt sikrer datakvaliteten for disse.”

Hvilke oppgaver Kartverket skal ivareta på dette området, og Kartverkets rolle overfor avtagere som anvender data fra Grunnboken

Utredningen synes ikke entydig klar på hvilke oppgaver Kartverket skal ha og hvilke forretningsmuligheter det gir for avtagerne, bl.a. mht. hvor langt Kartverket skal gå mht. å levere data på et ”Informativt format”, se bl.a. kap. 2 s. 9-10. Det er riktignok gjort forsøk på s. 12 under punkt j) og k), men uten at det gir en endelig avklaring sett i sammenheng med utredningen for øvrig.. Det er uansett NHDs vurdering at utredningen burde være klarere i sin omtale av hva Kartverket skal tilby av tjenester i

dag og hva Kartverket forventes å ville tilby i tiden fremover, og hva MD mener skal overlates til markedet å tilby. Vi viser til JDs utredning "Fremtidig organisering av tinglysingen" som sier at det er et "rådatagrensesnitt" Kartverket skal utvikle. Vi viser videre til at det er offentlighetslovens intensjon at det skal overlates til næringslivet å utvikle informasjonsprodukter. Vi har vanskelig for å dele utredningsgruppens bekymring for hvilken kvalitet avtagerne vil levere, herunder om de kan tilføre feil til grunndataene. Kravet til nøyaktighet i eiendoms- og tinglysningsdata hos sluttbrukerne er slik at de som driver produktutvikling er nødt til å ha høye kvalitetskrav i sine produkter. Behovet til sanntidsoppdateringer av databaser er nettopp grunnet i slike krav til nøyaktighet. Så vidt vi kjenner til er personopplysningene begrenset til tinglyste data som enhver person i dag kan innhente pr telefon fra Kartverkets kundesenter i Ullensvang. Videre finnes tilnærmet hele Grunnbokens hjemmelsdel i dag i søkbar form på Internett via et 20-talls nettaviser, uten noen tilgangskontroll. Det har formodning mot seg at det er en trussel mot personvernet at en autorisert aktør som lever av å tilgjengeliggjøre tinglyste data, gis anledning til å gjøre denne jobben innenfor rammene av norsk lov. Det følger av personopplysningsloven at slike autoriserte aktører uansett må kunne dokumentere et tilfredsstillende system for informasjonssikkerhet og internkontroll, som skal sikre at personopplysninger blir behandlet innenfor lovens rammer.

Departementet viser til at Brønnøysundregistrene gir tilgang til hel- eller delkopier uten å anse personvernet som noe problem. Brønnøysundregistrene er underlagt det samme regelverket i offentlighetsloven, tinglysningsloven og personopplysningsloven.

Hvilke betingelser Kartverket skal operere med overfor avtagerne

Prosjektgruppen har ikke foreslått en konkret prismodell. Valg av prismodell vil etter vår vurdering være helt sentralt for hvordan dette kommer til å fungere. Myndighetene har samlet inn informasjon, og den skal tilgjengeliggjøres. Dette er dekket inn ved tinglysningsgebyrer som betales for at dokumenter om kjøp og salg av eiendom blir offentliggjort i grunnboka jf Statens innkrevingsentral. Det tas inn mer enn 1 mrd. kroner i tinglysnings- og borettsgebyr. Dette dekker etter det vi forstår mer enn kostnadene knyttet til all registrering av data til grunnboka inkludert drift og vedlikehold av Regina, og også til publikumsinformasjon.

Med dette utgangspunktet bør prinsippene fra Offentleglova legges til grunn for prising slik at data brukes mest mulig, at avtagerne har riktige incentiver, også til innovasjon, at det ikke skapes for store etableringshindre som kan hemme konkurransen m.m. Utredningen er ikke klar når det gjelder om avtagerne er tenkt å skulle betale flere ganger for videresalg av data, såkalt lisensiering. En prising av grunnboksinformasjon ut fra et lisensieringsprinsipp innebærer etter vår oppfatning at kjøperne må telle og tilbakerapportere all bruk og viderebruk til Kartverket i faktureringsøyemed. NHD mener dette vil være en restriksjon på retten til fri viderebruk og derfor i strid med offentlighetsloven § 7. Kartverket er lovpålagt en kostnadsbasert prisfastsettelse.

Kundenes viderebruk vil neppe pådra Kartverket noen kostnader, og bør derfor etter NHDs vurdering ikke bygges inn i prisingsmodellene.

Kartverket skal finansieres ved statsoppdraget og brukerbetaling, jfr. utkast til forskrift (§ 3), *"Betaling [...] skal fastsettes av [SK]. Betalingen skal fastsettes slik at de samlede inntektene til [SK] ikke overstiger de faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjon med tillegg av en rimelig avkastning av investeringene."* Vi mener det er positivt at prinsippet for betaling fastlegges, men vi stiller spørsmål ved om og evt. hvorfor Kartverket skal fastsette betalingen. Vi viser også til diskusjonen om tinglysingsgebyrene over. Det betales etter vår oppfatning allerede inn beløp til staten som dekker Kartverkets kostnader til innsamling, registrering, drift og vedlikehold av grunnboka inkludert informasjon. Slik §3 er utformet kan den benyttes til å belaste brukere av et avgivergrensesnitt med uspesifiserte kostnader knyttet til Kartverkets aktiviteter. Det kan også gjelde egendefinerte aktiviteter fra Kartverkets side knyttet til utvikling av informasjonstjenester og alternative avleveringssystemer for data. Etter vår oppfatning er dette i strid med de generelle prinsippene for prissetting av offentlige data.

Det er behov for å avklare nærmere hvordan Kartverket i praksis skal dekke inn sine kostnader, både knyttet til drift og investeringer, ved prising av sine tjenester. I og med at noen publikumsløsninger, f.eks. enkeltvis oppslag i grunnboken, skal være kostnadsfrie, så kan det tenkes at markedsaktørene må dekke deler av kostnadene ved disse løsningene, om overføringene er mindre enn kostnadene. Det synes åpenbart urimelig dersom det kreves at avtagere av rådata for viderebearbeiding skal dekke kostnadene knyttet til utvikling av mer bearbeidede informasjonsprodukter hos Kartverket. Prisingen kan således ikke ses løsrevet fra Kartverkets rolle som eventuell leverandør av mer bearbeidede informasjonsprodukter. Vi viser til at en for høy pris kan føre til for liten anvendelse av informasjon med de samfunnsøkonomiske tap som er knyttet til det, og det bør derfor vurderes hva som bør og kan gjøres for å unngå dette.

Det må skje en klarlegging av hvilken informasjon/produkter Kartverket skal stille til rådighet for samfunnet gratis. Kostnader ved denne aktiviteten må dekkes ved samfunnsoppdraget evt. gjennom en samfinansiering.

Nærmere om bruk av immaterielle rettigheter til å hindre fri viderebruk

NHD har tidligere hatt en dialog med prosjektgruppen om praktiseringen hos Brønnøysundregistrene som påberoper seg immaterielle rettigheter jf. at de påpeker at de i sin rammeavtale har en henvisning til "katalogregelen" i åndsverkslovens § 43. Ifølge Brønnøysundregistrene har bestemmelsen aldri blitt satt på prøve, men de antar at den vil kunne påberopes overfor mottakere av delkopier, dersom mottakerne ville selge hele databasestrukturen videre da det ikke er meningen å selge hele registerdriften. Brønnøysundregisteret kan ikke se at Offentleglova er til hinder for en slik klausul. Ifølge registeret er spørsmålet om hvor langt staten skal gå i å "håndheve" sine rettigheter etter åndsverkslovens § 43 et policy-spørsmål, som eventuelt må fattes på departementalt plan.

Ifølge utredningen kan ikke prosjektgruppen se at det er forhold som tilsier at staten bør frasi seg rettigheter til databaser for eiendomsinformasjon på generelt grunnlag. Så vidt NHD kan se er det heller ingen som tar til ordet for at staten skal gjøre dette. Det sentrale poenget slik vi ser det, er imidlertid at det ikke kan være statens oppgave å bruke immaterielle rettigheter som begrunnelse for å forhindre viderebruk av data. Etter departementets vurdering vil dette være svært uheldig å overlate til Statens kartverk å regulere hvordan samfunnet skal tillates å nyttiggjøre seg tinglyst informasjon. Slike reguleringer bør fastsettes av overordnet myndighet som rammer for Kartverkets virksomhet. Etter vår vurdering bør staten ikke påberope seg immaterielle rettigheter til Grunnboken og Matrikkelen i den hensikt å regulere viderebruk av slike offentlig tilgjengelige data. Det vil etter vår vurdering være uheldig om den lovfestede retten til fri viderebruk blir vannet ut ved at staten hevder immaterielle rettigheter til offentlig tilgjengelig informasjon. Etter vår vurdering vil det være fullt mulig å opprettholde statens immaterielle rettigheter til databasene uten samtidig å båndlegge adgangen til viderebruk. Brønnøysundregistrene har så langt vi kan se lykkes med det.

Med hilsen

Mette I. Wikborg (e.f.)
ekspedisjonssjef

Frode Humborstad Sørland
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer