



DET KONGELEGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 111 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringar i offentleglova
(gjennomføring av endringsdirektivet
til vidarebruksdirektivet)

Innhald

1	Hovudinnhaldet i proposisjonen	5	5.3.2	Høyringsinstansane sitt syn	16
2	Bakgrunnen for forslaget.....	6	5.3.3	Departementets vurderingar	18
3	Gjeldande rett	7	5.4	Tilvisingsendringar i offentleglova	20
3.1	Endringsdirektiv 2013/37/EU	7	6	Opphavsrett, personvern oa.	21
4	Høyringsforslaget og høyringa	9	6.1	Opphavsrett og vidarebruk	21
4.1	Høyringa	9	6.1.1	Høyringsnotatet. Bakgrunn	21
4.2	Særlege rettslege tema	12	6.1.2	Høyringsinstansane sitt syn	21
5	Forslag til endringar	13	6.1.3	Departementets vurdering	21
5.1	Offentleglova § 8 fjerde ledd	13	6.2	Personvern og vidarebruk	22
5.1.1	Høyringsforslaget	13	6.2.1	Høyringsinstansane sitt syn	22
5.1.2	Høyringsinstansane sitt syn	14	6.2.2	Departementets vurdering	22
5.1.3	Departementets vurdering	14	6.3	Andre forhold	23
5.2	Offentleglova § 8 femte ledd	14	7	Økonomiske og administrative konsekvensar	24
5.2.1	Høyringsforslaget	14	8	Særskilte merknader	26
5.2.2	Høyringsinstansane sitt syn	15		Forslag til endringar i offentleglova (gjennomføring av endringsdirektivet til vidarebruksdirektivet)	29
5.2.3	Departementets vurderingar	15			
5.3	Offentleglova § 30 tredje ledd	16			
5.3.1	Høyringsforslaget	16			



DET KONGELEGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 111 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringar i offentleglova (gjennomføring av endringsdirektivet til vidarebruksdirektivet)

*Tilråding frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet 15. april 2016,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Solberg)*

1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår i denne proposisjonen, i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet, endringar i nokre av føresegnene i offentleglova som regulerer tilgjengeleggjing av offentleg informasjon for vidarebruk. EU-direktivet 2013/37/EU om endring av direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor (endringsdirektivet) skal leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon i kommersiell og ikkje-kommersiell verksemd. Norsk lovgiving oppfyller langt på veg krav til reguleringar som kjem fram i endrings-

direktivet, men det må gjerast visse endringar. Samtidig fremmar departementet ein del andre forslag med det siktemål å styrkje tilgangen til og bruken av offentleg informasjon. Proposisjonen inneheld forslag om endringar i reglane om når ein kan krevje betaling for tilgjengeleggjing av offentleg informasjon, og noko strengare krav til openheit om grunnlaget for slik betaling. I tillegg foreslår departementet å innføre krav om at når informasjon blir tilgjengeliggjord for allmenta, skal dette skje i alle eksisterande format og språkversjonar, også i maskinleselege format.

2 Bakgrunnen for forslaget

Forslaga som departementet legg fram, er utarbeidde for å gjennomføre føresegnene i direktiv 2013/37/EU – endringsdirektiv for direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av den offentlege sektors informasjon (Public Sector Information – PSI).

Kommisjonens legislative prosess med endringsdirektivet tok til i desember 2011, og direktivet blei formelt godkjent av Europaparlamentet og Europarådet i juni 2013. Fristen for implementering var sett til 18. juli 2015.

Samtidig er prosessen med å ta inn direktivet i EØS-avtalen kraftig forseinka. Forslaget som blir lagt fram, er derfor ikkje knytt til sjølve direktivet, men oppfyller dei krava minimumsdirektivet vil stille til norsk lovgiving dersom det blir vedteke å ta det inn i EØS-avtalen.

Endringsforslaga blir lagde fram utan at dei formelle prosessane for å ta inn direktivet i EØS-avtalen er avslutta.

Tilgjengeleggjing av offentlege data kan medverke til ei positiv utvikling på fleire område:

- **Utvikling av nye tenester.** Offentlege data om for eksempel geografiske forhold, vassføring og meteorologi er data som kan danne grunnlag for nye tenester. Standardisering av

dataformat og programvare har medverka til at det ligg godt til rette for at private aktørar kan utnytte offentlege rådata i nye, innovative produkt og tenester. Vi ser allereie fleire eksempel på at offentlege data eignar seg for utvikling av enkle applikasjonar på mobiltelefonar og nettbrett, sjå for eksempel yr.no og BMWs bruk av plandata som Norsk Reiseinformasjon AS har samla inn.

- **Demokratisk deltaking og kontroll med forvaltninga.** Informasjon er ein viktig føresetnad for å kunne ta stilling til saker, delta i debattar og påverke samfunnsutviklinga. Innsyn i saker og prosessar gir høve til å kontrollere korleis offentleg tilsette og politikarar forvaltar posisjonane sine og offentleg middel. Gjennom bruk av offentlege datasett kan pressa eller andre for eksempel avdekkje feil i system eller saksbehandling.
- **Effektivisering i offentleg og privat sektor.** Når data frå ei verksemd blir gjorde tilgjengelege, kan offentlege verksemdar sleppe å hente inn data som andre delar av det offentlege allereie har. Det kan medverke til at oppgåver blir løyste på ein meir effektiv måte.

3 Gjeldande rett

Dagens reglar knytte til vidarebruk er i all hovudsak nedfelte i offentleglova med tilhøyrande forskrift. Offentleglova gir reglar om openheit og innsynsrett i forvaltninga og offentleg kontrollerte verksemder og legg med det også til rette for tilgjengeleggjing og vidarebruk av offentlege data.

Offentleglova med tilhøyrande forskrift set opp reglar for innsyn i offentlege saksdokument, journalar og liknande register, og hovudregelen er at desse skal vere opne for innsyn, jf. § 3. Prinsippet om vidarebruk av offentleg informasjon er nedfelt i offentleglova § 1 andre punktum.

Verkeområdet for dei reglane i offentleglova som gjennomfører vidarebruksdirektivet, er vidare enn verkeområdet for lova elles, jf. offentleglova § 2 sjette ledd, der det er vist direkte til vidarebruksdirektivet. Sjå Rettleiar til offentleglova punkt 3.4 om verkeområdet til lova på dette feltet. Reglane om vidarebruk gjeld derfor i dag uavhengig av unntaka frå verkeområdet i offentleglova § 2 første til fjerde ledd og i offentlegforskrifta § 1, dersom det gjeld ei verksemd som er omfatta av det opphavlege vidarebruksdirektivet. Ein må derfor til vidarebruksdirektivet og EU-retten for å få ei endeleg avklaring av omfanget av subjekt. Det er særleg reglane om at verksemder som hovudsakleg er finansierte av offentlege styresmakter er omfatta av direktivet, som fannar vidare enn det generelle verkeområdet til offentleglova. Det er i tillegg heimla utviding av verkeområdet for offentleglova i forskrifta til lova for verksemder som er omfatta av vidarebruksdirektivet sjølv om dei er haldne utanfor offentleglova elles.

I offentleglova § 7 første ledd blir det slått fast at:

«Informasjon som det er gitt tilgang til etter lova her eller anna lovgiving som gir ålmenta rett til innsyn i offentleg verksemd, kan brukast til eitkvart formål dersom ikkje anna lovgiving eller retten til ein tredjeperson er til hinder for det.»

Det klare utgangspunktet er såleis at når ein får tilgang til informasjon på bakgrunn av offentle-

glova eller anna lov, ligg det føre ein fri rett til vidarebruk til alle slags føremål.

Åndsverklova (åvl.) og personopplysningslova (popplyl.) er saman med straffelova dei mest relevante lovene som kan setje avgrensingar for vidarebruk av offentlege opplysningar. Reglane om teieplikt, som blant anna finst i forvaltningslova § 13, vil normalt vere til hinder for utlevering av opplysningar, men kan òg avgrense moglegheitene til vidarebruk. Offentlegforskrifta §§ 6 og 7 gir enkelte avgrensingar for kva organ som er omfatta av offentleglova, kan gjere tilgjengeleg på Internett, men inneheld ikkje ytterlegare avgrensingar i retten til vidarebruk.

3.1 Endringsdirektiv 2013/37/EU

Europaparlamentets og rådets direktiv 2013/37/EU av 26. juni 2013 om vidarebruk av offentleg sektors informasjon har som hovudformål å auke tilfanget av tilgjengeleg offentleg informasjon og å leggje best mogleg til rette for vidarebruk av den same informasjonen.

Trass i at det finst mange og gode rapportar om den positive verknaden av vidarebruk på europeisk økonomi, fann Kommissjonen at det framleis var eit stort uforløyst potensial på dette området. Ut frå kommisjonens undersøkingar kom dette blant anna av at næringar og borgarar hadde problem med å finne og bruke vidare offentleg informasjon. Endringane i vidarebruksdirektivet søker å betre situasjonen for begge partar.

I fortalen til endringsdirektivet blir Kommissjonen oppmoda til å støtte opp om implementeringsarbeidet gjennom å utarbeide retningslinjer for standardlisensar, datasett og gebyrfastsetjing for vidarebruk av offentleg informasjon. Kommissjonen publiserte slike retningslinjer 24. juli 2014 gjennom «COMMISSION NOTICE, Guidelines on recommended standard licences, datasets and charging for the reuse of documents, 2014/C 240/01». For å lette tilgangen til og bruken av data frå offentleg sektor tilrår kommissjonen blant anna at datasetta bør vere

- a. publiserte på nettet i original, umodifiserte form for å sikre rettidig utgiving;
- b. publiserte og oppdaterte på høgast mogleg detaljnivå å sikre at dei er fullstendige;
- c. publiserte og oppbevarte på ein stabil stad for å sikre enkel tilgang og langsiktig tilgjenge;
- d. publiserte i maskinleselege og opne format, f.eks. CSV, JSON, XML, RDF, etc.) for å vere meir tilgjengelege;
- e. framstilte i gode metadataformat og klassifiserte i samsvar med standard vokabular (DCAT, EUROVOC, ADMS etc.) for å lette søking og sikre interoperabilitet;
- f. tilgjengelege som massiv nedlasting, helst gjennom API-ar (Application Programming Interface), for å leggje til rette for automatisk behandling;
- g. følgde av forklarande dokument på metadata og vokabular, for å fremme interoperabilitet av databasar; og
- h. gjenstand for regelmessige tilbakemeldingar frå vidarebrukarar (høyringar, kommentarfeltet, bloggar, automatisert rapportering etc.), for å halde på kvalitet over tid og fremme offentleg engasjement.

Desse tilrådingane både overlappar og utfyller dei norske retningslinjene for tilgjengeleggjering av offentlege data, som blei publiserte 30. november 2012 av det dåverande Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet.

Digitaliseringsrundskrivet for 2016 viser i punkt 1.4 til at dei vedlagde retningslinjene normalt skal følgjast av statlege verksemder. Det heiter her:

«1.4 Gjør offentlig informasjon tilgjengelig for vidarebruk

I samsvar med vidarebruksbestemmelsene i offentleglova skal virksamheten gjøre egnet informasjon tilgjengelig i maskinlesbare formater. Dette gjelder informasjon som kan vidarebrukes og som ikke er taushetsbelagt. Virksamheten kan få dekket sine kostnader ved tilgjengeliggjøring i tråd med offentleglovas bestemmelser. Data bør tilgjengeliggjøres under en åpen lisens som for eksempel Norsk lisens for opne data (NLOD).

Virksomheter som etablerer nye eller oppgraderer eksisterende fagsystemer eller digitale tjenester, skal legge til rette for at data fra disse tjenestene kan gjøres tilgjengelige i maskinlesbare formater. Virksamheten skal følge Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data, som ble publisert av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet 30. november 2012.»

Departementet gjer merksam på at direktiv 2013/37/EU av 26. juni 2013 i skrivande stund ikkje er ferdigbehandla for eventuell innlemming i EØS-avtalen.

4 Høyringsforslaget og høringa

4.1 Høringa

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sende 13. oktober 2014, i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet, på høring eit forslag til endringer i offentleglova og offentlegforskrifta i samband med gjennomføring av endringsdirektivet til vidarebruksdirektivet.

Høyringsnotatet blei sendt til i alt 670 instansar.

Dette var:

Departementa

Arbeidsretten
 Arbeidstilsynet
 Arkivverket
 Artsdatabanken
 BIBSYS
 Barne-, ungdoms- og familieetaten
 Barneombodet
 Barnesakkyndig kommisjon
 Bioforsk
 Bioteknologirådet
 Brønnøysundregistra
 CRISTIN
 DSS
 Datatilsynet
 Dei nasjonale forskingsetiske komiteane
 Det kriminalitetsførebyggjande råd
 Deltasenteret
 Direktoratet for byggkvalitet
 Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
 Direktoratet for mineralforvaltning, med
 Bergmeisteren for Svalbard
 Direktoratet for nødkommunikasjon
 Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap
 Direktoratet for utviklingssamarbeid
 Direktoratet for økonomistyring
 Distriktssenteret
 Domstoladministrasjonen
 Finanstilsynet
 Fiskeridirektoratet
 Folketrygdfondet
 Forbrukarombodet
 Forbrukarrådet
 Forbrukartvistutvalet og Marknadsrådets
 sekretariat

Fordelingsutvalet for tilskot til frivillige barne-
 og ungdomsorganisasjonar
 Foreldreutvalet for barnehagar
 Foreldreutvalet for grunnopplæringa
 Forsvaret og Forsvarsstaben
 Forsvarets forskingsinstitutt
 Forsvarsbygg
 Forvaltningsorganet for opplysningsvesenets fond
 Fredskorpset
 Fylkesmennene
 Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
 Gáldu- Kompetansesenteret for urfolks rettar
 Garantiinstituttet for eksportkreditt
 Garantikassa for fiskarar
 Generaladvokaten
 Grensekommisariatet
 Havforskningsinstituttet
 Helsedirektoratet
 Husbanken
 Husleigetvistutvalet
 Innovasjon Norge
 Integrerings- og mangfaldsdirektoratet
 Internasjonalt reindriftssenter
 Jernbaneverket
 Justervesenet
 Kyrkjerådet
 Klagenemnda for behandling i utlandet og
 Preimplantasjonsdiagnostikknemnda
 Klagenemnda for industrielle rettar
 Kommisjonen for gjenopptaking av straffesaker
 Konfliktråda
 Konkurransetilsynet
 Kontoret for valdsoffererstatning
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Kripos
 Kulturrådet
 Kunst i offentlege rom
 Kystverket
 Landbruksdirektoratet
 Likestillings- og diskrimineringsnemnda
 Likestillings- og diskrimineringsombodet
 Lotteri- og stiftingstilsynet
 Luftfartstilsynet
 Mattilsynet
 Medietilsynet
 Meteorologisk institutt

Miljødirektoratet	Statens innkrevjingsssentral
NAV	Statens institutt for forbruksforskning
Nasjonalt tryggingsorgan	Statens institutt for rusmiddelforskning
Nasjonalbiblioteket	Statens jernbanetilsyn
Nasjonalt ID-senter	Statens kartverk
Nasjonalt folkehelseinstitutt	Statens legemiddelverk
Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning	Statens lånekasse for utdanning
Nasjonalt kunnskapscenter for helsetenesta	Statens pensjonskasse
NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanninga	Statens sivilrettsforvaltning
Noregs Bank	Statens strålevern
Noregs forskingsråd	Statens vegvesen
Noregs geologiske undersøking	Statistisk sentralbyrå
Noregs teknisk-naturvitskaplege universitet	Statleg spesialpedagogisk teneste
Noregs vassdrags- og energidirektorat	Statsbygg
Noregsuniversitetet	Sysselmannen på Svalbard
Norsk akkreditering	Tilsynsrådet for advokatverksemd
Norsk filminstitutt	Toll- og avgiftsetaten
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning	Trygderetten
Norsk institutt for skog og landskap	Universitetet for miljø- og biovitenskap
Norsk kulturminnefond	Universitetet i Agder
Norsk lokalhistorisk institutt	Universitetet i Bergen
Norsk lyd- og blindeskriftsbibliotek	Universitetet i Oslo
Norsk pasientskadeerstatning	Universitetet i Stavanger
Norsk polarinstitutt	Universitetet i Tromsø
Norsk romsenter	Utdanningsdirektoratet
Norsk utanrikspolitiske institutt	Utlendingsdirektoratet
Oljedirektoratet	Utlendingsnemnda
Pasientskadenemnda	Utrykkingspolitiet
Patentstyret	VOX – nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk
Pensjonstrygda for sjømenn	Veterinærinstituttet
Personvernnemnda	Vitskapskomiteen for mattryggleik
Petroleumstilsynet	Økokrim
Politidirektoratet	Sametinget
Politiets tryggingsteneste	Fylkeskommunane
Politiets utlendingseining	Kommunane
Post- og teletilsynet	Longyearbyen lokalstyre
Regjeringsadvokaten	Abelia
Riksadvokaten	Ambita AS
Riksantikvaren	Boligmappa.no
Riksmeklareren	Civita
Riksteatret	Den Norske Advokatforening
Samordna opptak	Den Norske Dataforening
Senter for IKT i utdanninga	Elektronikkbransjen
Senter for internasjonalisering av utdanning	Elektronisk forpost Norge
Sjøfartsdirektoratet	Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH)
Skatteetaten	Friprogsenteret
Spesialeininga for politisaker	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Språkrådet	Handelshøgskolen BI
Statens arbeidsmiljøinstitutt	Hovudorganisasjonen Virke
Statens autorisasjonskontor for helsepersonell	IKT Norge
Statens havarikommisjon for transport	Kabel Norge
Statens helsepersonellnemnd	KS
Statens helsetilsyn	

LO stat
 Markedsforbundet
 Mediebedriftenes Landsforening
 Microsoft Norge
 Norges Blindeforbund
 NorSIS
 Norsk Arkivråd
 Norsk Industri
 Norsk Journalistlag
 Norsk Presseforbund
 Norsk Redaktørforening
 Norsk Regnesentral
 Norsk samfunnsvitenskapleg datateneste
 NRK
 NUUG (Norwegian Unix User Group)
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
 Opera Software
 Posten Norge
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
 Seniornett
 SIFO
 Sintef
 Standard Norge
 Teknologirådet
 Telenor ASA
 Transportøkonomisk institutt

I alt mottok departementet 68 svar. Av dei hadde desse 25 merknader til forslaga:

Kulturdepartementet
 Nærings- og fiskeridepartementet
 Olje- og energidepartementet

Artsdatabanken
 Direktoratet for forvaltning og IKT
 Felles studieadministrativt tenestesenter
 Forbrukarrådet
 Helsedirektoratet
 Landbruksdirektoratet
 Meteorologisk institutt
 Nasjonalbiblioteket
 Norsk kulturråd
 Riksarkivet
 Skattedirektoratet
 Statens kartverk
 Statens vegvesen – Vegdirektoratet
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo

Ambita AS
 IKT-Norge
 KS

Mediebedriftenes Landsforening
 Norsk Arkivråd
 Norsk Journalistlag
 Norsk Presseforbund
 Norsk Redaktørforening

Desse 37 instansane har gitt innspel der dei anten støttar eller ikkje har merknader til forslaget:

Barne-, likestillings- og inkluderings-
 departementet
 Finansdepartementet
 Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Utanriksdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Brønnøysundregistra
 Datatilsynet
 Direktoratet for byggkvalitet
 Direktoratet for nødkommunikasjon
 Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap
 Domstoladministrasjonen
 Finanstilsynet
 Fiskeridirektoratet
 Garantikassa for fiskarar
 Generaladvokaten
 Havforskningsinstituttet
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Kystverket
 Medietilsynet
 Noregs vassdrags- og energidirektorat
 Norsk filminstitutt
 Petroleumstilsynet
 Politidirektoratet
 Politiets tryggingsteneste
 Service- og tryggingorganisasjonen til
 departementa
 Statistisk sentralbyrå
 Statens arbeidsmiljøinstitutt
 Statens innkrevjingssentral
 Statens jernbanetilsyn
 Statens legemiddelverk
 Toll- og avgiftsdirektoratet
 Universitetet i Tromsø – Noregs arktiske
 universitet

Buskerud fylkeskommune
 Rogaland fylkeskommune

Stiftelsen Elektronikkbransjen

4.2 Særlege rettslege tema

Eit av hovudprinsippa i endringsdirektivet er at alle offentlege data bør gjerast tilgjengelege og vidarebrukast, og det utan eller med minimalt av tekniske, økonomiske og rettslege avgrensingar. Tilgjengeleggjering og vidarebruk av offentlege data skjer innan alminnelege rettslege rammer, og dei fleste skrankar finst utanfor offentleglova. Blant anna set personopplysningslova, åndsverkløva og forvaltningslova rettslege rammer for kva som kan gjerast tilgjengeleg og vidarebrukast.

Høyringsnotatet inneheld derfor òg utgreiingar om ein del opphavs- og personvernrettslege

problemstillingar i relasjon til vidarebruk av offentlege data. Inneverande lovproposisjon inneheld ingen forslag til endringar på desse områda, men departementet vel likevel å gi ei kort framstilling av innspela som er komne inn på desse tema og under høyringsprosessen.

For dei som ønskjer ein grundig gjennomgang av vidarebruk og personvernregelverket, tilrår departementet dei to tekstane om vidarebruk frå Artikkel 29-gruppa (det uavhengige rådgivande EU-organet for personvern): «Opinion 7/2003 on the re-use of public sector information and the protection of personal data», og «Opinion 06/2013 on open data and public sector information (PSI) reuse».

5 Forslag til endringar

5.1 Offentleglova § 8 fjerde ledd

5.1.1 Høyringsforslaget

Etter gjeldande rett må offentlege verksemder som krev betaling for utlevering av informasjon, ta utgangspunkt i sjølvkost. Ved utrekninga av sjølvkost må dei samla inntektene ved informasjonsutlevering ikkje overstige dei faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.

Endringsdirektivet fastset eit prinsipielt utgangspunkt når det gjeld gebyr. Det viser til at det berre vil vere høve til å krevje marginalkostnader relaterte til å reprodusere, gjere tilgjengelege og spreie dokumenta. I dette ligg det ei erkjening av at det offentlege (som forvaltar) ikkje bør engasjere seg i forretningsdrift med utgangspunkt i sal av informasjonen.

Endringsdirektivet medfører at direktivets verkeområde blir utvida til å gjelde for enkelte kulturelle institusjonar, nærmare bestemt arkiv, bibliotek- og museumssektoren (ABM).

Kultursektoren har ikkje vore eksplisitt unntatte føresegnene om vidarebruk i den norske reguleringa. For Noregs vedkommande har dermed denne sektoren heile tida vore omfatta av føresegnene om vidarebruk, så langt tilvisingar til vidarebruksdirektivet i offentleglova ikkje har medført noko anna.

Etter departementets syn vil det ikkje vere nødvendig å foreslå konkrete endringar for at denne sektoren skal omfattast av dei norske føresegnene om vidarebruk i offentleglova med tilhøyrande forskrift.

Samtidig får denne sektoren høve til også å ta med kostnader knytte til klarering av rettar i utrekninggrunnlaget. Denne føresegna er ny og krev endring i offentlegforskrifta.

I endringsdirektivet er kulturinstitusjonane og unntatte å rekne ut gebyr etter objektive, opne og kontrollerbare kriterium, samtidig som desse verksemdene er unntatte plikta til å referere til tredjeparts immaterielle rettar, sjå artikkel 4, tredje ledd.

Gitt at norske ABM-verksemder heile tida har vore omfatta av føresegnene om vidarebruk i offentleglova, kan ikkje departementet sjå nokon openberre grunnar til ikkje å krevje at desse verksemdene skal underleggjast tilsvarende krav til openheit om utrekningmåtar som andre offentlege verksemder. Departementet foreslår derfor ingen særlege reglar om dette for enkeltsektorar.

I praksis er det tre hovudkategoriar for kostnader knytte til vidarebruk:

- a) dataproduksjonen (inkludert innsamling og vedlikehald);
- b) datadistribusjon; og
- c) sal og marknadsføring eller formidling av verdiaukande tenester.

I relasjon til utgangspunktet om marginalkostnader vil (a) og (c) gå utover reproduksjon, framskaffing og spreiding. Samtidig er det klart at marginalkostnader, som i økonomisk teori er definert som prisen for å produsere ein ekstra kopi av dokumentet, berre vil kunne knytast til dei kostnadene som fell inn under bokstav b.

I denne samanhengen vil det kunne innebere at for eksempel informasjonsoppgåver som forvaltninga utfører i eigenskap av forvaltningsorgan, ikkje skal reknast med i marginalkostnadene. Dei ekstrakostnadene verksemda får ved å leggje til rette og gjere tilgjengeleg offentleg informasjon for vidarebruk, skal takast med. Ordninga føreset at forvaltningsorganet er i stand til å skilje forvaltningsoppgåver frå annan informasjonsframlegging i kostnadsalkylane sine.

For informasjonsframlegging utover forvaltningsoppgåvene kan marginalkost typisk vere kostnader som oppstår i samband med overføring for tilgjengeleggjeringa, under dette eventuell tilrettelegging for slike tiltak. All tilarbeiding og tilrettelegging av data for ekstern bruk vil kunne reknast med i marginalkostnaden.

Endringa vidarefører utgangspunktet om sjølvkost, men medfører at offentlege verksemder som krev betaling for utlevering av informasjon for vidarebruk, ikkje lenger har høve til å ta inn kostnader knytte til innsamling og produksjon av

offentleg informasjon i utrekningane av eventuelle gebyr.

Endringane påverkar ikkje offentlege verksemder som per i dag har eit innteningskrav knytt til utføringa av oppdrag, all den tid dei er omfatta av andre føresegner. Endringane påverkar for eksempel ikkje Statens kartverks rutinar og modellar for å kunne ta betalt for delar av produksjonen sin.

Endringsforslaget baserer seg på ei konkret føresegn i endringsdirektivet og vil vere obligatorisk dersom direktivet blir innlemma i EØS-avtalen.

5.1.2 Høyringsinstansane sitt syn

Kommunesektorens Organisasjon peiker på at den framstillinga som departementet har gitt av dei økonomisk og administrative konsekvensane, gir små sjansar til å gjere ei nærmare vurdering av om endringane er såpass små at dei ikkje utgjør større økonomiske konsekvensar for dei offentlege verksemdene som gjer eigne data tilgjengelege for vidarebruk.

Det er ikkje komme fram vesentlege merknader til forslaget elles.

Kartverket trekkjer fram at omgrepet «substansiell del» kan forståast på fleire måtar. Kartverket meiner at ei forståing der det er beløpet i seg sjølv, ikkje i relasjon til for eksempel totalbudsjettet, som må vere det rette utgangspunktet.

5.1.3 Departementets vurdering

Departementet presiserer at det ikkje er foreslått endringar i andre føresegner som er relevante for verksemder som for eksempel har eit innteningskrav. Endringa av ordlyden i offentleglova § 8 fjerde ledd, jf. forslaget om å stryke orda «innsamling» og «produksjon», vil ikkje medføre nokon utilsikta innverknad på prisføresegnene verken i kart- og planforskrifta eller i forskrift om opplysningar frå grunnbok og matrikkel.

Departementet reknar framleis med at desse endringane ikkje vil få vesentleg innverknad på dei verksemdene som krev gebyr for å gjere dokumenta sine tilgjengelege. Departementet understrekar òg at føresegnene i endringsdirektivet vil vere obligatoriske dersom det blir teke inn som eit tillegg til EØS-avtalen.

Departementet merkjer seg Kartverkets merknad til omgrepet «substansiell del». Dette omgrepet er verken definert eller forklart i direktivteksten eller fortalen, eller i Europakommisjonens retningslinjer publiserte 24. juli 2014 (2014/C 240/

01), men det kjem fra punkt 22 i endringsdirektivets fortale:

«Where charges are made by public sector bodies for the re-use of documents, those charges should in principle be limited to the marginal costs. However the necessity of not hindering the normal running of public sector bodies that are required to generate revenue to cover a substantial part of their costs relating to the performance of their public tasks or of the costs relating to the collection, production, reproduction and dissemination of certain documents made available for re-use should be taken into consideration.»

Som det går fram ovanfor, må direktivets føresegner blant anna tolkast slik at ein skal kunne fråvike utgangspunktet om marginalkost, slik at ein ikkje hindrar den normale drifta av verksemda. Departementet meiner at også omgrepet «substansiell del» i direktivets artikkel 6, må forståast i lys av dette. Forslaget får heller ingen innverknad på forståinga av omgrepet «substansiell del».

5.2 Offentleglova § 8 femte ledd

5.2.1 Høyringsforslaget

I samsvar med gjeldande rett skal offentlege verksemder som krev betaling for informasjon, offentliggjere denne informasjonen i elektronisk form dersom det er mogleg og formålstenleg. Vidare skal verksemdene på førespurnad gi opplysningar om grunnlaget for utrekning av satsane, og eventuelt kva faktorar som blir lagde til grunn for utrekninga.

Etter departementets meining er openheit rundt utrekningar og vilkår viktig for at føresegnene skal nå målet sitt. Formålsføresegna i offentleglova § 1 understrekar òg kor viktig det er at offentlege verksemder er opne og gjennomsiktige. Det heiter her:

«Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og yringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.»

Departementet erkjenner samtidig at visse forhold kan gjere det vanskeleg eller umogleg å yte full openheit om alle saker, for eksempel forretningssløyndomar.

Denne føresegna gjeld for tilfelle av innsynskrav, også der innsynskrav blir retta mot instansar som kan ha særlege behov for å leggje til rette for innsyn, eller som vanlegvis ikkje tek betalt.

Departementet foreslår derfor at full openheit berre kan krevjast der det er rimeleg.

I høyringsnotatet foreslo derfor departementet å føre vidare hovudregelen om at slik informasjon skal offentleggjerast elektronisk. Departementet foreslo vidare å stryke føresetnaden om at dette berre kan krevjast der det er formålstenleg, men halde på føresetnaden om at det må vere mogleg.

Føresegna som er foreslått, seier at dei som kan krevje betaling for informasjon, skal – så langt det er rimeleg – på førehand offentleggjere vilkår og faktisk avgiftsbeløp, under dette utrekningsgrunnlaget for ei slik avgift. Denne informasjonen skal gjerast tilgjengeleg elektronisk der det er mogleg og rimeleg.

5.2.2 Høyringsinstansane sitt syn

Difi trekkjer fram at føresegna i direktivet referer til standardgebyr, og meiner det vil vere i strid med direktivet om ein opnar for at dataforvaltarar kan la vere å publisere gebyrsatsar under tilvising til «så langt det er rimeleg».

Difi meiner vidare at informasjonen skal vere tilgjengeleg elektronisk dersom det er mogleg, og foreslår å stryke vilkåret «føremålstenleg».

I ei felles høyringsfråsegn gir *Presseforbundets offentlighetsutvalg*, *Norsk Journalistlag* og *Mediebedriftenes Landsforening* uttrykk for skepsis til det høyringsinstansane oppfatar som avgrensingane i formuleringa «så langt det er rimeleg» i forslaget. Høyringsinstansane peiker på at skjønnsutøving i forvaltninga då kan føre til svært ulik praksis, og at dette er i strid med direktivets formål om meir gjenbruk av all offentleg informasjon.

Norsk Redaktørforening gir i sitt høyrings svar liknande merknader og peiker på at det allereie vil finnast tilstrekkeleg heimlar for å halde dokument unna offentlegheita.

Ambita ber om at det blir innført eit rekneskapsmessig skilje som kan dokumentere at dei marknadsretta aktivitetane i ei offentleg verksemd har like krav til sjølvkost til produkta.

Nærings- og fiskeridepartementet meiner det bør vurderast å ta inn i lova ei oppmoding eller eit krav om eit rekneskapsmessig skilje for blant anna å redusere moglege problemstillingar knytte til kryssubsidiering og konkurranse på ulike vilkår.

5.2.3 Departementets vurderingar

Departementet meiner openheit rundt utrekningar og vilkår er viktig for at føresegnene skal verke etter siktemålet. Formålsføresegna i offentleglova understrekar òg kor viktig det er at offentlege verksemder er opne og gjennomsiktige.

Departementets forslag til endring i offentleglova § 8 femte ledd tek utgangspunkt i endringsdirektivet artikkel 7, som lyder:

«Transparency

1. In the case of standard charges for the reuse of documents held by public sector bodies, any applicable conditions and the actual amount of those charges, including the calculation basis for such charges, shall be pre-established and published, through electronic means where possible and appropriate. [...]»

Etter departementets vurdering viser avgrensinga til «possible and appropriate» i føresegna til den *elektroniske* publiseringa og ikkje til publiseringa i seg sjølv. Departementet finn støtte for dette synet i artikkel 7, nr. 3, fortalen punkt 13 i vidarebruksdirektivet, og i punkt 4.3 i Europakommisjonens retningslinjer frå juli 2014.

Departementet kan ikkje sjå vesentlege innvendingar mot å fjerne rimelegheitsavgrensinga for tilgjengeleggjering som blei presentert i høyringsforslaget.

Samtidig vidarefører departementet hovudregelen om at slik informasjon skal offentleggjerast elektronisk, men foreslår å stryke føresetnaden om at dette berre kan krevjast der det er «føremålstenleg». Departementet foreslår derimot å halde på føresetnaden om at det må vere mogleg. All den tid føresegna skal fremje opne og gjennomsiktige prosessar i offentleg forvaltning, skal det etter departementets syn svært gode grunnar til for å gi offentlege verksemder høve til å halde tilbake informasjon som er vesentleg for allmenta.

Departementet meiner vidare at hovudregelen om at tilgangen til offentleg informasjon skal vere gratis, vil vere lite sameinleg med ein regel som opnar for å løyne informasjon om utrekning av eventuell betaling for utlevering av informasjon på eit reint skjønsmessig grunnlag.

Det inneverande forslaget går lenger enn det som ligg i «mogleg og føremålstenleg» i direktivteksten. Departementet har ei viss forståing for at eit krav om førehandspublisering vil kunne innebære eit meirarbeid for dei aktuelle verksemdene.

Departementet peiker i denne samanheng på at offentleglova § 8 femte ledd gjeld for standard-

gebyr. Departementet kan derfor vanskeleg sjå at dette vil medføre ei tilleggsbør av administrativ art for den enkelte etaten som veg tungt nok til å fråvike eit av omsyna lova byggjer på.

Den føresegna som er foreslått, medfører ikkje at det blir innført noko krav om å etablere rekneskapsmessige skilje i den enkelte etaten, og å lovfeste eit slikt krav vil krevje ein eigen prosess.

Departementet foreslår derfor å ikkje vidareføre vilkåret «så langt det er rimeleg» frå høyringsforslaget til offentleglova § 8 femte ledd. Samtidig går departementet inn for å fjerne dagens vilkår om at tilgjengeleggjing i elektronisk format berre krevst der det er formålstenleg.

5.3 Offentleglova § 30 tredje ledd

5.3.1 Høyringsforslaget

I høyringsnotatet gjorde departementet greie for at endringsdirektivet introduserte ein legaldefinisjon av blant anna omgrepet «maskinleseleg format». Definisjonsføresegna i offentleglova er berre knytt til dokumentomgrepet, sjå offentleglova § 4.

Det vil etter departementets meining kunne verke både unaturleg og lovt teknisk uheldig å introdusere nye definisjonar, som i utgangspunktet berre er relevant i samband med vidarebruk. Departementet kan ikkje sjå at dei nye definisjonane frå endringsdirektivet har eigenverdi i relasjon til innsynsreguleringa elles.

Samtidig erfarer departementet at for å nå formåla med vidarebruk er det heilt avgjerande at informasjonen blir gjort tilgjengeleg i visse former og format.

I kommisjonens retningslinjer blir verksemdene oppfordra til å gjere offentlege data tilgjengelege i maskinleselege, standardiserte, ikkje-proprietære format. Samtidig blir det nemnt i punkt 20 i fortalen at:

«For å lette vidarebruk bør offentlege myndigheter, dersom det er mulig og hensiktsmessig, gjøre dokumenter tilgjengelige i åpne og maskinleselige formater og sammen med tilhørende metadata, med best mulig presisjon og detaljrikdom, i et format som sikrer samvirkingsevne, for eksempel ved å behandle dem i samsvar med prinsippene for kompatibilitets- og brukervennlighetskrav for geografisk informasjon i henhold til europaparlaments- og rådsdirektiv 2007/2/EF av 14. mars 2007 om opprettelse av en infrastruktur for geografisk informasjon i Det europeiske fellesskap (INSPIRE).»

Departementets forslag stiller krav til at verksemdene som skal gjere sine egne data og metadata tilgjengelege, pliktar å gjere dette i maskinleselege format dersom det er mogleg og formålstenleg.

I endringsdirektivet artikkel 2 nr. 6 er «maskinleselig format» definert slik:

««maskinleselig format» et filformat strukturert slik at programvare enkelt kan påvise, gjenkjenne og trekke ut bestemte data, herunder individuelle opplysninger og deres interne struktur;»

I endringsdirektivets fortale punkt 21 er «maskinleselig format» framstilt slik:

«Et dokument bør anses å være i et maskinleselig format dersom det er i et filformat som er strukturert på en slik måte at programvare enkelt kan påvise, gjenkjenne og trekke ut bestemte data fra det. Data kodet i filer som er strukturert i et maskinleselig format, er maskinleselige data. Maskinleselige formater kan være åpne eller lukkede, de kan være formelle standarder eller ikke. Dokumenter kodet i et filformat som begrenser elektronisk behandling, fordi dataene ikke kan eller ikke enkelt kan trekkes ut av dem, bør ikke anses å være i et maskinleselig format. Medlemsstater bør, der det er hensiktsmessig, oppmuntre til bruk av åpne, maskinleselige formater.»

Departementet foreslo etter dette at denne setninga skulle takast inn i offentleglova § 30 som nytt tredje ledd, og bad høyringsinstansane komme med sitt syn på forslaget:

«Verksemder som nemnde i andre ledd, skal gjere sine dokument med tilhøyrande metadata tilgjengelege i alle format eller språkversjonar som allereie finst og, dersom det er mogleg og føremålstenleg, i maskinleselege format.»

Departementet foreslo ikkje å lovfeste ein legaldefinisjon av omgrepet «maskinleseleg format», men såg det som meir formålstenleg å vise til dei relevante direktiva for ei rettsleg forståing av omgrepet.

5.3.2 Høyringsinstansane sitt syn

Artsdatabanken ser på forslaget om metadata og maskinleselege format som viktig for å oppnå «*reell åpenhet i datatilgjengeligheten*».

Difi peiker på at forslaget berre gjeld maskinleselege format, og ikkje stiller krav til opne former og standardar. *Difi* vurderer det slik at lovtæksten også må innehalde krav til at data blir gjorde tilgjengelege med «åpne standarder» og «åpne maskinlesbare formater».

Kommunesektorens Organisasjon (KS) viser til at vilkåret om å gjere tilgjengeleg i maskinleselege format når det er «mogleg og føremålstenleg» vil kunne medføre store variasjonar for kommunane sin del. *KS* peiker på at det ved ei slik vurdering vil vere relevant å leggje vekt på kva som er administrativt og økonomisk rimeleg å krevje i den enkelte kommunen. *KS* foreslår derfor å utforme kravet om tilgjengeleggjering i maskinleseleg format til ein bør-regel, og held fram at ein skal-regel synest å gå lenger enn det som krevst etter ordlyden i direktivet.

Kulturdepartementet peiker på at det etter endringsdirektivet ikkje kan vere noko krav om at all informasjon som institusjonane har som *kan* gjerast tilgjengeleg, også *skal* gjerast tilgjengeleg. *Kulturdepartementet* meiner at føresegna er utforma som om alle verksemder skal gjere alt tilgjengeleg alltid, og at dette er uheldig.

Landbruksdirektoratet held fram at nytt tredje ledd i offentleglova § 30 bør ha ein parallell til skranken som ligg i «enkle fremgangsmåter» i offentleglova § 9, som rettar seg mot innsyn generelt og ikkje vidarebruk spesielt. Merknaden er gitt i samanheng med at direktoratet meiner det kan vere nødvendig med ei nærmare spesifisering av kvar skranken for tilgjengeleggjering går, når den offentlege verksemda ikkje har «plikt til å fremstille, tilpasse eller gjøre andre justeringar i dokumentene som skal tilgjengeliggjøres».

Presseforbundets offentlighetsutvalg, Norsk Journalistlag og Mediebedriftenes Landsforening støttar forslaget om å lovfeste direktivets krav om å gjere dokument og metadata tilgjengelege i maskinleseleg form. Samtidig meiner dei at avgrensingane som ligg i «føremålstenleg» er for vage og upresise, og held fram at «personvern hensyn» og eventuelle andre omsyn som ein ønskjer å sikre, må konkretiserast i lovtæksten.

Også *Norsk Redaktørforening* støttar forslaget i utgangspunktet, men uttrykkjer skepsis til formuleringa av atterhaldet som ligg i «føremålstenleg». *Norsk Redaktørforening* foreslår å endre ordlyden til «dersom det er mogleg og personvernomsyn ikkje er til hinder for det», dersom det er personvernomsyn som er grunnen til avgrensinga.

Norsk Kulturråd ønskjer å heve terskelen for å la vere å gjere data tilgjengelege i maskinleselege format og vil at lovtæksten skal utformast slik at

han gir ei sterkare oppmoding om å gjere data tilgjengeleg i maskinleselege format enn det forslaget gir uttrykk for. *Kulturrådet* tilrår derfor å endre «dersom det er mogleg og føremålstenleg» til «dersom det ikkje medfører særskilde vanskar».

Norsk Arkivråd saknar at høyringsnotatet drøftar grensene mellom OEP (eller andre dokumentinnsyns- og publiseringsløyserar på internett generelt) og den nye føresegna i offentleglova § 30 tredje ledd.

Nærings- og fiskeridepartementet meiner det bør vurderast å leggje til «Dokumentene skal til enhver tid holdes oppdatert, så fremt tungtveiende hensyn ikke tilsier noe annet». Dette fordi data blir oppdaterte, og dermed sikrar ein at brukarane får tilgang til oppdaterte data. *Departementet* peiker på at dette blant anna har vore eit tema knytt til tilgang til kart- og eigedomsdata.

Olje- og energidepartementet peiker på at føresegna synest å føresetje at informasjon som det er gitt innsyn i éin gong, skal gjerast tilgjengeleg for allmenta, gjerne på internett, slik det går fram av *Difis* rettleiar i tilgjengeleggjering av offentlege data. *Olje- og energidepartementet* ser at ei slik tilnærming opnar for innsparingar i ressursbruket til den enkelte saksbehandlaren, noko *departementet* er positiv til. *Omsynet* til innsparingar i ressursbruk må likevel vegast opp mot *omsynet* til ikkje å gjenta feilvurderingar. *Olje- og energidepartementet* har, til liks med andre *departement*, ei rekkje data som ikkje er eigna for offentleggjering på grunn av tryggleik eller forretningsmessige forhold. Ei generell plikt til å offentleggjere data fordi det ein gong er gitt innsyn, kan opne for uheldig spreieing av slik informasjon.

Olje- og energidepartementet meiner endringsføresegna er utforma vel generelt og kategorisk. I dei generelle prinsippa i grunnrettsakta, direktiv 2003/98/EC artikkel 3, er det føresett at vidarebruket må vere tillaten. Etter *departementets* syn går forslaget til nytt tredje ledd i offentleglova § 30 utover det som krevst etter direktivet. *Føresegna* bør ta høgd for at vidarebruket er lovleg, med dei avgrensingane som følgjer av internasjonal rett og annan norsk rett.

Riksarkivet reiser spørsmål ved at data skal vere tilgjengelege i alle eksisterande format, og viser til at *Arkivverket* produserer transkriberte data og digitale bilete for tilgjengeleggjering i *Digitalarkivet*, og at når det gjeld transkriberte data, er rådataformatet XML og andre aktuelle produktformat som CSV, JSON (frå API) og RDF opne og maskinleselege. Det gjeld også digitale bilete i formata TIFF, JPG2000, PNG og JPG.

Ifølgje Riksarkivet vil det vere ressurskrevjande å halde ved like alle dei aktuelle datasetta deira i fleire format, all den tid enkelte datasett finst i fleire versjonar som representerer ulike steg i den interne tilarbeidinga av dataa og Riksarkivet for eksempel skil mellom ulike format for publisering og langtidslagring.

Etter Riksarkivets mening bør ein depotinstitusjon få unntak frå krav om tilrettelegging for vidarebruk når det gjeld format som er produserte særskilt for langtidslagring, blant anna fordi desse er dårleg tilrettelagde for vidarebruk. Det vil krevje mykje ekstra ressursar om desse lagringsformata skulle endrast for å leggje til rette for vidarebruk. Riksarkivet meiner derfor at formata for langtidslagring bør få unntak for dette kravet.

Riksarkivet ber om at ordlyden blir endra dersom føresegna skal tolkast slik at også format som er produserte særskilt for langtidslagring og andre mindre formålstenlege format, skal vere omfatta av plikta til å gjere tilgjengeleg. Vidare ber Riksarkivet om at det blir nærare presisert dersom føresegna skal tolkast slik at enkelte format fell utanfor.

Skattedirektoratet oppfattar det som noko uklart kva tredje ledd regulerer, all den tid § 30 første ledd tredje punktum regulerer *retten til kopi etter føregåande innsynskrav*. Skattedirektoratet føreset at § 30 ikkje inneber ei plikt til å gjere tilgjengeleg alle dokument hos ei offentleg verksemd på fastsett måte utan føregåande førespurnad, jf. at krav om praktiske ordningar kjem fram av artikkel 9. Skattedirektoratet tilrår derfor at føresegna blir omformulert slik at siktemålet med § 30 tredje ledd kjem klarare fram.

Skattedirektoratet skriv vidare at:

«I departementets forslag til § 30 tredje ledd foreslås det å gjøre tilgangen til metadata obligatorisk, jf. «skal gjøre sine dokument med tilhøyrande metadata tilgjengeleg» Dette avviker fra omtalen av artikkel 5 nr. 1 i konsoliderte direktivet på EUR-Lex som det vises til i høringsnotatet.»

Skattedirektoratet viser også til høringsnotatets omtale av fortalen punkt 21 og tilrår på denne bakgrunn at departementet knyter tilgjengeleggjering av metadata i offentleglova § 30 tredje ledd til vilkåra «*mulig og hensiktsmessig*» slik det er gjort i direktivet artikkel 5 nr. 1.

Skattedirektoratet viser vidare til bruken av omgrepet «dokument» i forslaget og peiker på at det er definert i offentleglova § 4, men at denne

definisjonen avvik frå direktivets definisjon i artikkel 3 nr. 3.

Statens vegvesen peiker på ei utfordring ved at data kan vere ustrukturerte, fragmenterte eller udokumenterte. Statens vegvesen held fram at dette kan innebere ein risiko for at data blir feiltolka eller brukte på område der dei har avgrensa relevans og gyldigheit, og dermed blir misvisande, ved tilgjengeleggjering og vidarebruk av data.

Statens vegvesen foreslår derfor at det i tilknytning til det nye tredje leddet bør liggje føringar om at dersom det ikkje finst nødvendige metadata, og dokumentasjon som gjer det mogleg å tolke og nytte slik data, bør dette utarbeidast i samheng med tilgjengeleggjeringa (jf. prinsippet om rettleingsplikt i forvaltningslova § 11).

Statens vegvesen peiker òg på at dette er i tråd med kommisjonens retningslinjer om at data bør vere klarlagt i gode metadataformat og klassifisert i samsvar med standard vokabular, og følgt av forklarande dokument på metadata og vokabular.

Universitetet i Bergen peiker på at dersom informasjon blir lagt ut i opne format, gjer det det langt enklare å lese informasjonen maskinelt.

5.3.3 Departementets vurderingar

Departementet foreslår at forslaget frå høringsnotatet i hovudsak blir vidareført, men høyringa har vist at det trengst nokre justeringar.

Det er viktig å understreke at tilgjengeleggjering for vidarebruk av offentleg informasjon er eit middel og ikkje eit mål. For å nå dei endelege måla om effektivisering, innovasjon og demokratisk kontroll med det offentlege er det avgjerande at informasjon blir gjord tilgjengeleg på ein måte som legg best mogleg opp til at informasjonen blir brukt.

Formuleringa «i alle allerede foreliggende format eller språkversjoner» refererer til at verksemda i utgangspunktet ikkje har noka plikt til å gjere om informasjonen til andre format enn det som allereie ligg føre, eller til å omsetje informasjonen til andre språk eller språkversjonar enn dei som allereie finst. Forslaget er uttrykk for eit utgangspunkt for tilgjengeleggjering av offentleg informasjon: ein har rett til den informasjonen som allereie ligg føre, men reglar om innsyn eller vidarebruk opnar ikkje for å påleggje verksemda å produsere dokument på gitte område eller å jobbe på andre måtar enn verksemda sjølv vel.

Departementet understrekar at det aldri har vore intensjonen bak føresegnene om vidarebruk i offentleglova at alt skal gjerast tilgjengeleg alltid, og reglane har heller aldri vore utforma med sikte

på noko slikt. Offentleglova § 10 tredje ledd er ei kan-føresegn, og endringane som er foreslåtte, vil ikkje endre på dette.

Endringsdirektivet artikkel 1 avgrensar direktivets verkeområde til å gjelde allereie eksisterande «dokument». Artikkel 5 stiller vidare krav om at:

«Public sector bodies shall make their documents available in any pre-existing format or language, and, where possible and appropriate, in open and machine-readable format together with their metadata. Both the format and the metadata should, in so far as possible, comply with formal open standards.»

Den foreslåtte avgrensinga om at tilgjengeleggjing skal skje «i alle eksisterande format og språkversjonar», er teken inn for å klargjere at dei offentlege verksemdene i utgangspunktet ikkje er pålagde å formatere innhald til det ein vidarebrukar reknar som meir eigna enn dei formata og språkversjonane som allereie ligg føre. Føresegna følgjer opp dei vurderingane som blei gjorde ved gjennomføringa av artikkel 5 nr. 1 i direktiv 2003/98/EF i offentleglova § 30 første ledd, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005).

Fortalen punkt 13 i endringsdirektivet understrekar at moglegheitene for vidare bruk av offentleg informasjon aukar når offentlege verksemdar ikkje treng å digitalisere papirbasert innhald eller prosessere digitale filer for å gjere dei «mutually compatible». Dette punktet kan sjåast i samanheng med føresegna i offentleglova § 9, som avgrensar innsynskrav i samanstillingar av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til verksemda, dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.

Det må gjerast kontinuerlege og konkrete vurderingar av kva som er mest formålstenleg når det gjeld bruk av ressursar ved tilgjengeleggjing for vidarebruk. Under dette kjem også omsynet til effektivisering av eiga verksemd. Det vil for eksempel sannsynlegvis vere meir effektivt å gjere data tilgjengelege på data.norge.no éin gong enn å behandle fleire innsynskrav om tilgang til det same innhaldet.

I denne vurderinga bør det også vere særleg relevant at tilgjengeleggjing av offentlege data for vidarebruk kan gi store samfunnsøkonomiske gevinstar. Slike gevinstar er dokumenterte i ei rekke analysar og undersøkingar som er gjennomførte dei siste åra, både nasjonalt og internasjonalt. Vista Analyses rapport, som blei levert i mars 2014 på bestilling frå Kommunal- og moderniserings-

departementet, viser at tilgjengeleggjing av kart- og geodata vil kunne ha ein årleg samfunnsøkonomisk gevinst på 60 millionar kroner.

Departementet viser også til digitaliseringsrundskrivet punkt 1.4:

«I samsvar med vidarebruksbestemmelsene i offentleglova skal virksomheten gjøre egnet informasjon tilgjengelig i maskinlesbare formater. Dette gjelder informasjon som kan viderebrukes og som ikke er taushetsbelagt. Virksomheten kan få dekket sine kostnader ved tilgjengeliggjøring i tråd med offentleglovas bestemmelser. Data bør tilgjengeliggjøres under en åpen lisens som Norsk lisens for åpne data (NLOD).

Virksomheter som etablerer nye eller oppgraderer eksisterende fagsystemer eller digitale tjenester, skal legge til rette for at data fra disse tjenestene kan gjøres tilgjengelige i maskinlesbare formater. Virksomheten skal følge Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data, som ble publisert av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 30. november 2012.»

Departementet peiker vidare på at offentleglova § 9, som enkelte høyringsinstansar har trekt inn i sine kommentarar til forslaget om nytt tredje ledd i offentleglova § 30, handlar om å produsere nye dokument ut frå informasjon som er elektronisk lagra i databasane til verksemda. Den nye føresegna i § 30 tredje ledd handlar derimot om korleis allereie eksisterande dokument skal gjerast tilgjengelege.

Vilkåret om at tilgjengeleggjinga skal skje i maskinleseleg format berre der det er formålstenleg, kan etter departementets mening medføre ei rettsleg uvisse, all den tid det vil kunne vurderast forskjellig ut frå kva ståstad ein har. Frå eit brukarsynspunkt vil det sannsynlegvis alltid vere formålstenleg å gjere tilgjengeleg i maskinleseleg format. Frå ei offentleg verksemds side vil det kunne finnast eksempel der ein ikkje ser det som formålstenleg, noko som òg har komme fram i høyringsrunden. I tillegg kjem ei vurdering med utgangspunkt i formålsføresegna i offentleglova. Departementet meiner at dei innspela som er komme frå høyringsinstansane, er godt sikra ved at kravet om publisering i både eksisterande format og språkversjonar, også maskinleselege format, blir avgrensa på grunnlag av meir konkrete forhold hos den offentlege verksemda.

Sidan det her er snakk om å leggje ut dokument i ulike versjonar, med tilhøyrande metadata

osv., er det mest naturleg å bruke omgrepet «dokument». Informasjon må i slike samanhengar leggast ut i form av dokument. Dette omgrepet er også brukt i offentleglova § 30 første ledd. Offentleglova §§ 6 og 7 handlar derimot om tilgang til og vidarebruk av informasjon på alle måtar, også der det ikkje er mogleg å snakke om noko dokument. Dette gjeld typisk når informasjon blir gitt og brukt munnleg. Offentleglova § 30 andre ledd gjeld informasjon som er underlagd immaterielle rettar, uavhengig av korleis denne kjem til uttrykk. Det er informasjonen og ikkje nødvendigvis noko særskilt dokument som er omfatta av slike rettar. Omgrepet «dokument» i offentleglova inkluderer også datasett.

For å klargjere at § 30 etter endringa handlar om både korleis det skal givast innsyn, og korleis dokument skal gjerast tilgjengelege elles, foreslår departementet å endre overskrifta til føresegna for å klargjere at føresegna no også regulerer korleis informasjon skal gjerast tilgjengeleg.

Når det gjeld oppdaterte data, viser departementet til at føresegna regulerer data som allereie eksisterer, og at metadataa som følgjer desse, bør omtale oppdateringsfrekvensen for dataa. Norsk lisens for offentlege data legg også til rette for at denne typen informasjon blir gitt som supplerande fråsegner om forventa eller tilsikta datakvalitet.

Departementet har forståing for Riksarkivets merknader og meiner det viktigaste er at innhaldet blir gjort tilgjengeleg på ein måte som er eigna for både verksemda og vidarebrukaren. Arkivverket bør kunne satse på eitt format som legg til rette for vidarebruk, for eksempel format som er API-baserte (Application Programming Interface, det vil seie eit grensesnitt i ei programvare som inneber at enkle applikasjonar kan behandle dataa) eller RDF.

Samtidig erfarer departementet at om ein skal nå formåla med vidarebruk, er det heilt avgjerande at informasjonen blir gjort tilgjengeleg i særskilde former og format. I retningslinjene som er omtalte ovanfor, blir verksemdene oppfordra til å gjere offentlege data tilgjengelege i maskinleselege, standardiserte og ikkje-proprietære format. I Difis retningslinjer for tilgjengeleggjering av offentleg data, blir det understreka kor viktig standardiserte og opne format er, og i tillegg godt dokumenterte datasett.

I høyringsnotatet gir departementet att direktivets definisjon av «maskinleseleg format» som eit strukturert filformat. Det er også slik at maskinleseleg tilgang til data blir gitt i form av eit API der informasjonen blir send som strukturerte data-

pakkar. Slik tilgang vil i mange tilfelle gi betre høve til vidarebruk enn å krevje at tilgangen må skje i form av datafiler.

Departementet meiner derfor det er gode grunnar til å forstå ordlyden i direktivet slik at omgrepet «filformat» også omfattar denne typen «pakke»-utveksling, og viser blant anna til fortalen punkt 20, som er teke inn ovanfor.

Som det går fram av § 4 andre ledd, kan «saksdokument» etter offentleglova både vere oppretta av organet sjølv og ha komme utanfrå. § 30 tredje ledd vil òg gjelde for dokument som elles ikkje er å rekne som «saksdokument» etter offentleglova § 4 andre ledd, dersom eit organ legg ut slike dokument. Også slike dokumenter kan vere utarbeidde av organet sjølv eller ha komme utanfrå. Departementet foreslår derfor at det i føresegna ikkje skal heite «dokumenta sine», men «dokument».

Forslaget omfattar heller ikkje nokon krav til opne standardar eller til standardiseringar av metadata. I tillegg til at Europakommisjonens retningslinjer omtaler også desse forholda, finst det i dag fleire nasjonale obligatoriske og tilrådde standardar som offentlege verksemdar må kjenne og ta omsyn til. Sjå for eksempel Difis «Referansekatalog for IT-standarder i offentlig sektor (Referansekatalogen)». Referansekatalogen inneheld for eksempel «Standard for beskrivelse av datasett og datakataloger» (DCAT-AP-NO), som er tilrådd brukt for å skildre datasett og datakatalogar i offentleg sektor. Standarden gjeld for alle datasett i offentleg sektor (inkludert opne data) som er forklarte med tanke på oppføring i ein katalog eller ei «inventarliste».

Departementet vil også vise til at geodatalova fastset utfyllande reglar om metadata og tekniske løysingar for tilgang til offentlege geodata.

5.4 Tilvisingsendringar i offentleglova

Offentleglova § 2 sjette ledd, § 6 tredje ledd, § 7 andre ledd, § 8 fjerde og sjette ledd og § 30 første og andre ledd inneheld alle referansar til vidarebruksdirektivet, direktiv 2003/98/EF. For å gjere tilvisinga riktig etter innføringa av endringsdirektivet, blir det teke inn ei tilvising også til dette direktivet, direktiv 2013/37/EU, i desse føresegnene. Endringane medfører ingen realitetsendringar. Høyringsnotatet inneheldt ingen forslag om dette, men departementet ser det som uproblematisk å ta dette med her. Det er berre snakk om reine tilvisingar, og endringane medfører ingen forskjell når det gjeld rettane lova gir.

6 Opphavsrett, personvern oa.

6.1 Opphavsrett og vidarebruk

6.1.1 Høyringsnotatet. Bakgrunn

Høyringsnotatet inneheldt ein omfattande gjennomgang av forholdet mellom opphavsrett og vidarebruk av offentleg informasjon. Bakgrunnen for dette er at temaet dukkar opp når vidarebruk blir diskutert både på nasjonalt og på europeisk nivå. Departementet ønskte derfor å gjere greie for dei problemstillingane som blir diskuterte. Det blei samtidig gjort klart i høyringsnotatet at det ikkje ville bli foreslått nokon endringar i åndsverklova.

Vidarebruk og opphavsrettar blei elles inngåande diskuterte og omtalte ved implementeringa av vidarebruksdirektivet, sjå punkt 5.17 i rapporten «Fra bruk til gjenbruk – gjennomføring av direktiv 2003/98/EF om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon og supplerende forslag».

6.1.2 Høyringsinstansane sitt syn

Difi skriv i sitt høyringssvar:

«Som et innspill til arbeidet ønsker vi å trekke frem at det er en relativt liten kunnskap om hvordan opphavsretten gjelder for offentlige virksomheter. I vårt arbeid som pådriver for åpne data er en av de vanligste misforståelsene vi har møtt knyttet til opphavsrett; mange tror at det å publisere noe på etatens nettsider er det samme som å tillate viderebruk. De er ikke klar over at det for de fleste dokumenter og data som publiseres på norske etaters nettsider kreves en eksplisitt angivelse av at etaten tillater viderebruk, for eksempel i form av en lisens.

Vi regner med at spørsmålet om en bør endre opphavsrettsreguleringen i Norge vil føre til diskusjoner om en mulig vei å gå er å etablere liknende regler som i USA, der føderale myndigheter ikke har opphavsrett. En slik regulering vil også redusere behovet for lisenser.

Difi foreslår derfor at departementet ser på disse problemstillingene i det videre arbeidet med endringer i opphavsrettsreguleringen.»

IKT-Norge er oppteken av at data som er finansierte av skattebetalarane og skaffa fram av det offentlege, tilhøyrrer samfunnet, og at det offentlege ikkje bør hevde opphavsrett til offentleg informasjon.

6.1.3 Departementets vurdering

Når det gjeld *Difis* innspel om å etablere liknande opphavsrettsreglar som i USA, vil departementet peike på at veldig mange av dei dokumenta som blir publiserte på nettsidene til norske etatar, ikkje vil vere verna etter gjeldande reglar. Dei vil dermed fritt kunne brukast, jf. åndsverklova § 9. Departementet har, i samråd med Kulturdepartementet, ikkje vurdert det som ønskjeleg å foreslå endringar i åndsverklova § 9 om unntak for offentlege dokument.

Åndsverklova set rammer for bruk av opphavsrettsleg verna materiale og gir i utgangspunktet opphavsmenn einerett til å råde over åndsverk, jf. åndsverklova § 2. Mange dokument som er skapte av offentleg forvaltning, har derimot ikkje opphavsrettsleg vern. Dokument som «lover, forskrifter, rettsavgjørelser og andre vedtak av offentlig myndighet», og «forslag, utredninger og andre uttalelser som gjelder offentlig myndighetsutøvelse, og er avgitt av offentlig myndighet, offentlig oppnevnt råd eller utvalg, eller utgitt av det offentlige», er ikkje omfatta av åndsverklova, jf. åndsverklova § 9.

Forholdet mellom åndsverklova og offentleglova er presisert i åndsverklova § 27, der det er slått fast at føresegnene i offentleglova om dokumentoffentlegheit går føre reglane om opphavsrettsleg vern i åndsverklova. Dette fordi innsyn etter offentleglova ikkje inneber at verket er offentliggjort i åndsverklovas forstand. For tilgjengeleggjering og vidarebruk vil ein måtte gjere konkrete vurderingar.

Vidarebruksdirektivet artikkel 1, nr. 2, bokstav b, i tillegg til direktivets fortalepunkt 22 og 24, gjer det klart at eventuell opphavsrett ikkje blir påverka av vidarebruksdirektivet. Dette utgangspunktet gjeld for opphavsrettar som ligg til anten tredjepartar eller den offentlege verksemda.

Samtidig gir fortalen ei klar oppfordring om at offentlege verksemder forvaltar rettane sine på ein måte som legg til rette for og mogleggjer vidarebruk: «[...] Public sector bodies should, however, exercise their copyright in a way that facilitates re-use.»

6.2 Personvern og vidarebruk

Høyringsnotatet inneheldt også ein gjennomgang av forholdet mellom personvern og vidarebruk av offentleg informasjon. Dette er eit område som kan vere både juridisk og teknisk komplisert. Departementet ønskte derfor å gjere greie for visse problemstillingar.

Det er presisert i fortalen i endringsdirektivet at implementering av vidarebruksreglane i nasjonal rett skal skje i fullt samsvar med innhaldet og prinsippa i personverndirektivet, og det skal gjerast ei juridisk vurdering av eventuell tilgjengeleggjering på grunnlag av nasjonal rett. Personverndirektivet er implementert i norsk rett i personopplysningslova, slik at personopplysningslova set ramma for tilgjengeleggjering og vidarebruk i nasjonal rett.

Personopplysningslova regulerer verksemders behandling av personopplysningar og gjeld fullt ut ved tilgjengeleggjering av offentlege data. Det følgjer av personopplysningslova § 6 første ledd at lova ikkje avgrensar innsynsrett etter offentleglova. Same avgrensing blir ikkje gitt for tilgjengeleggjering for vidarebruk, slik at reglane i personopplysningslova som hovudregel må vere oppfylte for å kunne gjere dokument tilgjengelege for vidarebruk. Å gjere personopplysningar tilgjengelege er «behandling» etter personopplysningslova § 2 nr. 2, og det må derfor liggje føre behandlingsgrunnlag, jf. personopplysningslova § 8, for å kunne gjere dokument tilgjengelege. Behandlingsgrunnlaget kan vere anten samtykke eller lovheimel, eller det kan reknast som «nødvendig» av fleire grunnar, jf. personopplysningslova § 8.

I høyringsnotatet blir samansette og anonymiserte data, tekniske løysingar og lisensiering presenterte som alternative utvegar for auka vidarebruk.

6.2.1 Høyringsinstansane sitt syn

Difi problematiserer både innsynskrav utanfor EØS og publisering av dokument på internett og peiker på at departementet i lita grad går inn på kva for tekniske sperrer som kan vere aktuelle for

å sikre personvernet samtidig som ein gjer offentlege data tilgjengelege. *Difi* peker i den samanhengen på søkjesperra som er implementert i offentleg elektronisk postjournal (OEP). *Difi* stiller spørsmålsteikn ved om lisensiering er eigna som mekanisme for å sikre personvern ved publisering av personopplysningar på internett.

IKT-Norge peiker i sitt høyringssvar på at omsynet til personvern ofte blir brukt som ei grunngeving for ikkje å gjere data tilgjengelege, også i tilfelle der personvernet openbert ikkje er utfordra.

Kartverket hevdar at det må vere feil når departementet i høyringsnotatet skriv at offentlegforskrifta § 7 er heimel for at sensitive personopplysningar ikkje kan brukast vidare. *Kartverket* meiner det for eksempel vil vere føresegnene i forvaltningslova om teieplikt og tilsvarende føresegner i særlovgivinga som utgjer skranken for vidarebruk av slike personopplysningar.

Kartverket peiker vidare på at manglande prinsipielle retningslinjer for korleis personopplysningar skal gjerast tilgjengelege, gjer det vanskeleg for dei aktørane som skal vurdere informasjonen.

Norsk Arkivråd og Universitetet i Oslo peiker begge på endringsforbodet i arkivlova, og det blir understreka at anonymisering eller nøytralisering ikkje kan skje på ein måte som kompromitterer dei opphavlege dataa utan å komme i strid med arkivlovgivinga.

6.2.2 Departementets vurdering

Personopplysningslova gjeld fullt ut ved tilgjengeleggjering av offentlege data der desse dataa inneheld personopplysningar. Det medfører at det må gjerast ei konkret vurdering i forkant av ei eventuell tilgjengeleggjering av offentlege dokument, for å avklare om dataa inneheld personopplysningar, og dersom dei gjer det, kva som då skal skje. Eitt alternativ er at verksemda må avstå frå tilgjengeleggjering fullt ut. Dersom dataa etter ei vurdering likevel skal gjerast tilgjengelege for vidarebruk, må det vurderast om personopplysningar skal anonymiserast, om dei skal presenterast gjennom ei teknisk sperre som hindrar urettmessig vidarebruk, eller om vidarebruk skal lisensierast under særlege reglar.

Det er fastsett i offentlegforskrifta at det som i personopplysningslova er definert som sensitive personopplysningar, ikkje skal gjerast tilgjengelege på internett, jf. offentlegforskrifta § 7 andre ledd bokstav c. Det er viktig å vere klar over at «sensitive personopplysningar» ikkje alltid er omfatta av teieplikt, og det er heller ikkje nødven-

digvis slik at dei kan haldast unna innsyn. Offentlegforskrifta § 7 andre ledd fastset at visse opplysningar ikkje skal leggjast ut på nettet, uavhengig av om dei er omfatta av teieplikt eller ikkje.

Departementet kan ikkje sjå at endringsforbodet i arkivlova er til hinder for anonymisering eller nøytralisering, som Norsk Arkivråd og Universitetet i Oslo hevdar. Den versjonen av arkivmaterialet som det skal takast vare på, vil etter departementets forståing framleis ligge hos organet sjølv, i original versjon.

Informasjon som inneheld personopplysningar eller er underlagde teieplikt, skal som hovudregel ikkje gjerast tilgjengeleg for vidarebruk. I visse tilfelle kan likevel samfunnsbehov vege tyngre enn den enkelte sin rett til privatliv, slik at informasjon som inneheld personopplysningar, likevel kan gjerast tilgjengeleg for vidarebruk. Dette kan for eksempel gjelde for lister over politiske verv etc.

Personopplysningslova skal gjelde ved tilgjengeleggjering og vidarebruk av offentlege data der desse dataa inneheld personopplysningar. Det medfører at det må gjerast ei konkret vurdering i forkant av ei eventuell tilgjengeleggjering av offentlege dokument, for å avklare om dataa inneheld personopplysningar. Dersom datasett inneheld personopplysningar, må det ligge føre heimel i personopplysningsloven §§ 8-9, jf. § 11, for å gjere setta tilgjengelege. Dersom det ikkje finst heimel, må verksemda i utgangspunktet avstå frå tilgjengeleggjering. I nokre tilfelle vil personopplysningane kunne anonymiserast. Informasjonen vil då kunne gjerast tilgjengeleg for vidarebruk på vanleg måte. Høve til anonymisering må avklarast

i kvar enkelt sak. Datatilsynet lanserte i 2015 «Anonymisering av personopplysningar – Veileder 2015», og denne og liknende tiltak vil vere til god hjelp for verksemdar som skal gjere tilgjengeleg data som i utgangspunktet omfattar personopplysningar.

Departementet erkjenner at vidarebruk frå tid til anna kan reise vanskelege personvernspørsmål som gjerne krev konkrete vurderingar av komplekse tekniske og juridiske forhold. Departementet meiner at det likevel er påkravd at verksemdene gjer konkrete vurderingar i kvart enkelt tilfelle.

6.3 Andre forhold

Universitetet i Oslo og Norsk Arkivråd har registrert at den uoffisielle norske omsetjinga av endringsdirektivet omset «archives» til det norske ordet «arkiver». Begge peiker på at ei meir presis omsetjing vil vere «arkivinstitusjonar». Departementet sluttar seg til denne forståinga av omgrepet «archives».

Etter endringsdirektivet artikkel 2, punkt 9, omfattar omgrepet «universitet» all offentleg verksemd som tilbyr undervisning som leier mot ein akademisk eksamen.

Det er få som støttar ideen om eit eige klageorgan for vidarebrukarar som får avslag på tilgang til informasjon, og fleire peiker på at dei generelle nasjonale forvaltningsrettslege reglane fullt ut sikrar dei omsyna som ligg bak kommisjonens forslag om ei slik oppretting.

7 Økonomiske og administrative konsekvensar

Vidarebruksdirektivet har som formål å leggje til rette for at mest mogleg offentleg informasjon blir gjort tilgjengeleg for vidarebruk. Hovudregelen i offentleglova er at alt innsyn skal vere gratis, noko som også vidarebruksføresegnene tek utgangspunkt i. Lovforslaget styrkjer dette ytterlegare. Gjeldande reglar om betaling blir likevel i all hovudsak vidareførte.

Departementet kan derfor ikkje sjå at forslaget vil medføre særlege økonomiske eller administrative konsekvensar. I tillegg konkluderer ei rekkje nasjonale og internasjonale utgreiingar og rapportar med at tilgjengeleggjing for vidarebruk har eit både økonomisk og samfunnsøkonomisk potensial. I utgreiinga frå Vista Analyse som det er vist til ovanfor, blir det konkludert med at tilgjengeleggjing av geodata utan gebyr ventleg har ein samfunnsøkonomisk nytte tilsvarende 60 millionar årleg. Vista Analyse skriv dette på side 10:

«Nytten av gratisdata er trolig høgere enn kostnaden.

Essensen i vår analyse er at nytten av gratis kart- og eiendomsdata er de samfunnsmessige verdiene som skapes av gratis kart- og eiendomsdata. Kostnaden er de samfunnsmessige verdiene som skapes når alminnelige skatter og avgifter øker noe.

Analysen tyder på at verdiene som skapes kan være store, og nytten av tiltaket er sannsynligvis høgere enn kostnaden. I verste fall kan samfunnet tape 30 millioner kroner i året dersom tiltaket ikke gir noen flere, bedre eller billigere produkter, hvilket vi vurderer å være meget usannsynlig. I beste fall kan den høye oppsiden utløse nyttegevinst på flere hundre millioner i året. Det ville være dumt for samfunnet å stenge for den muligheten når det såpass lite å tape.

Formelt sett er det drøyt 95 prosent sannsynlig at nytten er større enn kostnaden. Forventet nytte minus kostnad, altså netto nytte, er 60 millioner kroner. Under stiliserte forutsetninger er neddiskontert netto nytte av tiltaket lik 2,4 milliarder kroner.»

Hovudprinsippet er at offentlege data skal tilbydast gratis, sjå offentleglova § 8. Offentleglova med forskrift inneheld samtidig konkrete unntak frå hovudprinsippet. Både vidarebruks- og endringsdirektivet har føresegnar som opnar for unntak. Desse unntaka blir vidareførte, men noko innskrenka samanlikna med dagens regulering. Departementet meiner likevel at endringane er så små at dei ikkje utgjer større økonomiske konsekvensar for dei offentlege verksemdene som gjer sine data tilgjengelege for vidarebruk.

Europakommisjonen fekk i 2011 utført ein analyse med sikte på å estimere det økonomiske potensialet ved auka vidarebruk av offentleg informasjon i EU, den såkalla Graham Vickery-rapporten. Rapporten kom til at den samla marknaden for offentleg informasjon i 2008 utgjorde EUR 28 milliardar for heile EU. Samtidig fann rapporten at den økonomiske gevinsten ved å lette tilgangen til offentleg informasjon ytterlegare, ville utgjere EUR 40 milliardar årleg. Rapporten kom fram til at den samla direkte og indirekte økonomiske fortenesta ved vidarebruk av offentleg informasjon utgjer rundt rekna EUR 140 milliardar årleg.

Rapporten understrekar at ein vesentleg føresetnad for å realisere dei økonomiske verdiane er at det er lett tilgang til informasjonen, og at informasjonen anten er gratis, eller at gebyra ikkje overstig marginalkostnadene knytte til distribusjon.

I rapporten «*Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information*» frå McKinsey Global Institute, utgitt i oktober 2013, er verdien av opne data estimert til \$ 3 billionar:

«Open data—machine-readable information, particularly government data, that's made available to others—has generated a great deal of excitement around the world for its potential to empower citizens, change how government works, and improve the delivery of public services. It may also generate significant economic value, according to a new McKinsey report. Our research suggests that seven sectors alone could generate more than \$3 trillion a year in additional value as a result of open data, which is already giving rise to hundreds

of entrepreneurial businesses and helping established companies to segment markets, define new products and services, and improve the efficiency and effectiveness of operations.»

Forslaga opnar for auka tilrettelegging for vidarebruk av offentleg informasjon, noko som vil

kunne medføre meirarbeid for dei offentlege verksemdene. Samtidig står unntaket frå gratisprinsippet ved lag. Dette er meint å vege opp for eventuelt meirarbeid som verksemdene har med å leggje til rette.

8 Særskilte merknader

Til offentleglova § 8 fjerde ledd

Føresegna gjennomfører endringsdirektivet artikkel 6. Føresegna blir foreslått endra slik at verksemder som fell utanfor verkeområdet til offentleglova, men som er omfatta av anna lovgiving som gir rett til innsyn, eller av vidarebruksdirektivet, ikkje lenger vil ha høve til å ta med kostnader knytte til innsamling og produksjon ved utrekninga av eventuell betaling for informasjonsutlevering. Departementet viser til utgreiinga under punkt 5.1.3.

Til offentleglova § 8 femte ledd

Føresegna gjennomfører endringsdirektivet artikkel 7. Føresegna regulerer i utgangspunktet berre krav til openheit rundt utrekninga av standardgebyr som ei offentleg verksemd krev i samband med at verksemda gjer informasjon tilgjengeleg. For å gjere det tydeleg at plikta berre gjeld dei som til vanleg krev betaling, og ikkje dei som krev betaling ut frå den konkrete situasjonen, blir orda «som på generell basis» foreslått lagt til i *første punktum*. Dette er ikkje meint å medføre noka realitetsendring.

Sidan føresegna regulerer standardsatsar, er det òg naturleg at slik informasjon er ope tilgjengeleg på førehand. Departementet går derfor inn for å innføre ei plikt i første punktum til på førehand å offentleggjere gjeldande vilkår og faktisk betalingssum, medrekna utrekningssummen for betalinga. Dette er ei tydeleg endring frå dagens regel, som i hovudsak berre påbyr å offentleggjere betalingssatsane og etter konkrete førespurnader å gi opplysningar om grunnlaget for utrekninga av satsane.

Føresegna går lenger enn det endringsdirektivet føreskriv, men departementet meiner at openheit rundt slike forhold er særleg viktig. Utforminga av føresegna er dermed eit uttrykk for ei oppfatning av at det i utgangspunktet ikkje er rimeleg å ikkje vere transparent om forhold som betalingsvilkår og faktiske betalingssummar.

Dermed vil det kvile på verksemder som skal krevje betaling for informasjon, og som ønskjer og

har heimel for å krevje betaling, å publisere utrekningssummen og vilkåra elles.

Forslaget til *andre punktum* gjer det dessutan til ei plikt for den offentlege verksemda å gjere denne informasjonen tilgjengeleg elektronisk, for eksempel gjennom publisering på nett, dersom det er mogleg. I dagens § 8 femte ledd første punktum er plikta til å offentleggjere betalingssatsane elektronisk avgrensa til å gjelde der det er «mogleg og formålstenleg». Vilkåret «formålstenleg» kjem fra artikkel 7 i vidarebruksdirektivet, som opnar for å stille slikt krav. Departementet meiner at vilkåret ikkje har gode, praktiske funksjonar, samtidig som det stundom kan føre til vanskelege og lite føreseielege vurderingar for både offentlege verksemder og potensielle vidarebrukarar. Departementet foreslår derfor å fjerne vilkåret. Sjølv om dette forslaget medfører ei endring i gjeldande rett, meiner departementet at dei praktiske konsekvensane av forslaget er avgrensa.

Avgrensinga til «dersom det er mogleg» er meint å vere snever. Det kan for eksempel omfatte svært små verksemder med avgrensa ressursar, verksemder som ikkje har egne heimesider eller liknande. Verksemda vil likevel kunne vere forplikta til å gjere informasjonen elektronisk tilgjengeleg på andre måtar, for eksempel på e-post.

Til offentleglova § 30

Offentleglova § 30 gir reglar om korleis innsyn skal givast, men paragrafen har til no ikkje gitt føringar for korleis dokument skal gjerast tilgjengelege. Artikkel 5 i direktivet seier at offentlege verksemder skal gjere informasjonen sin tilgjengeleg i maskinleselege format der det er mogleg og formålstenleg. Departementet foreslår å ta inn reglar om tilgjengeleggjering av dokument i eit nytt *tredje ledd*.

Det er vanskeleg å finne eksempel på at tilgjengeleggjering av informasjon i maskinleseleg format ikkje vil vere formålstenleg. Samtidig kom det inn innspel frå enkelte verksemder om utfordringar når verksemda har fleire format til forskjellig bruk. For

å gi ei så klar føresegn som mogleg er desse problemstillingane tekne hand om gjennom tredje punktum i føresegna.

Første punktum i forslaget seier at dersom verksemdar som er omfatta av vidarebruksdirektivet, gjer dokument med tilhøyrande metadata allment tilgjengelege, skal tilgjengeleggjinga skje i alle eksisterande format og språkversjonar, så langt slik tilgjengeleggjing er i samsvar med offentleglova og offentlegforskrifta. Forslaget medfører inga plikt til å gjere dokument tilgjengelege, men regulerer korleis ei eventuell tilgjengeleggjing skal skje. Det medfører inga allmenn tilgjengeleggjing etter føresegna at det er gitt innsyn i eit dokument.

Allmenn tilgjengeleggjing vil normalt skje gjennom internettpublisering, men kan i prinsippet skje også på andre måtar. I *andre punktum* blir det presisert at plikta også gjeld maskinleselege format. Dette ville følgt av første punktum òg, men departementet finn grunn til å gjere dette heilt tydeleg i lova.

Atterhaldet om at tilgjengeleggjinga må vere i samsvar med offentleglova og offentlegforskrifta, tek særleg sikte på avgrensingane i offentlegforskrifta § 7 andre ledd for kva som kan leggast ut på internett. Departementet finn det nødvendig å presisere at plikta til å publisere i alle tilgjengelege format og språkversjonar ikkje skal medføre noko vidare høve enn før til å gjere opplysningar tilgjengelege på internett.

Forslagets formulering om «i alle allerede foreliggende format eller språkversjonar» inneber at verksemda i utgangspunktet ikkje har noka plikt til å gjere om informasjonen til andre format enn dei som allereie ligg føre, eller til å omsetje informasjonen til andre språk eller språkversjonar enn han allereie ligg føre på.

Samtidig bør forslaget sjåast i lys av krava i digitaliseringsrundskrivet om å leggje til rette for at data frå nyetablerte eller oppgraderte eksisterande fagsystem eller digitale tenester skal kunne gjerast tilgjengelege i maskinleselege format.

I *tredje punktum* blir det fastsett enkelte unntak frå plikta etter første punktum. Dersom verk-

semda bruker forskjellige format til forskjellige formål, er det ikkje eit krav at format som berre blir brukte til lagring eller annan intern bruk, blir tilgjengeleggjorde. Det same gjeld for format som etter sin art er ueigna for tilgjengeleggjing. Dette kan for eksempel gjelde format som blir nytta for langtidslagring, og som det vil krevje store ressursar av verksemda å endre for å leggje til rette for vidarebruk. Departementet finn det ikkje aktuelt å ta inn noka generell tilvisning til kva som er formålstenleg.

Forslaget er ikkje til hinder for at informasjonen blir gjord tilgjengeleg gjennom API-ar, sjå side 20, der det er meir formålstenleg enn å gjere datasettet tilgjengeleg. Det vil i mange tilfelle gi betre høve til vidarebruk enn tilgang i form av datafiler.

Forslaget introduserer ingen legaldefinisjonar av omgrepet «maskinleseleg format». Føresegna set heller ingen materielle krav til verken dokumentasjon eller kva slags format som skal vere «maskinleseleg».

Som følgje av at § 30 etter forslaget vil handle om meir enn korleis eit organ skal gi innsyn, foreslår departementet også å endre overskrifta i paragrafen, slik at ho òg handlar om det å gjere dokument tilgjengelege.

Til § 2 sjette ledd, § 6 tredje ledd, § 7 andre ledd, § 8 fjerde og sjette ledd og § 30 første og andre ledd

Offentleglova § 2 sjette ledd, § 6 tredje ledd, § 7 andre ledd, § 8 fjerde og sjette ledd og § 30 første og andre ledd inneheld alle referansar til vidarebruksdirektivet, direktiv 2003/98/EF. For å gjere tilvisinga riktig etter innføringa av endringsdirektivet, blir det teke inn ei tilvising også til dette direktivet, direktiv 2013/37/EU. Endringa medfører ingen realitetsendringar. Sjå elles ovanfor om dei andre endringane i § 8 fjerde ledd og § 30.

Til iverksetjingsføresegna:

Departementet foreslår at lova skal gjelde frå 1. juli 2016 eller frå den tida Kongen fastset.

Endringar i offentleglova (gjennomføring av endringsdirektivet til vidarebruksdirektivet)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringar i offentleglova (gjennomføring av endringsdirektivet til vidarebruksdirektivet).

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i offentleglova (gjennomføring av endringsdirektivet til vidarebruksdirektivet) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til endringar i offentleglova (gjennomføring av endringsdirektivet til vidarebruksdirektivet)

I

I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd blir det gjort følgjande endringar:

§ 2 sjette ledd skal lyde:

Føresegnene i § 6, § 7 andre ledd, § 8 tredje ledd andre punktum og fjerde og femte ledd og § 30 første ledd tredje punktum og andre ledd gjeld uavhengig av føresegnene i paragrafen her for alle verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

§ 6 tredje ledd skal lyde:

Dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen i forskrift, gjeld føresegnene i paragrafen her berre for verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

§ 7 andre ledd skal lyde:

I verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, skal eventuelle standardlisensar om bruk av offentleg informasjon vere tilgjengelege i digitalt format, og dei må kunne behandlast elektronisk. Kongen kan i forskrift fastsetje at det same skal gjelde for verksemder som ikkje er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

§ 8 fjerde til sjette ledd skal lyde:

For verksemder som fell utanfor lova her, men som er omfatta av anna lovgiving som gir ålmenta innsyn i offentleg verksemd, eller av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor,

må dei samla inntektene ved informasjonsutlevering ikkje overstige dei faktiske kostnadene ved reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.

Verksemder som til vanleg krev betaling for informasjon, skal på førehand offentleggjere gjeldande vilkår og faktisk betalingssum, medrekna utrekningsgrunnlaget for betalinga. Slik informasjon skal gjerast tilgjengeleg elektronisk dersom det er mogleg.

Dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen i forskrift, gjeld føresegnene i tredje ledd andre punktum og i fjerde og femte ledd berre for verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

§ 30 skal lyde:

§ 30 Korleis organet skal gi innsyn og gjere dokument tilgjengelege

Organet fastset ut frå omsynet til forsvarleg saksbehandling korleis eit dokument skal gjerast kjent. Det kan krevjast papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet. Hos verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, og hos andre verksemder der det er fastsett av Kongen i forskrift, gjeld retten til kopi alle eksisterande format og språkversjonar. Retten til kopi gjeld ikkje format eller versjonar av eit dokument som er allment tilgjengeleg. Kongen kan gi forskrift om at retten til elektronisk kopi ikkje skal gjelde for dokument som ein tredjeperson har immaterielle rettar til, og for dokument der det er påkravd av arkivtekniske omsyn.

Når verksemder som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF som endra ved direktiv 2013/37/EU) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, gir innsyn i informasjon som det knyter seg immaterielle rettar til, skal organet, dersom det har kjenn-

skap til det, opplyse om kven som er innehavar av rettane, eller kva for lisenshavar organet har fått informasjonen frå. Dette gjeld likevel ikkje når det er klart unødvendig å gi slike opplysningar. Kongen kan fastsetje i forskrift at føresegnene i leddet her også skal gjelde for verksemder som ikkje er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF, som endra gjennom direktiv 2013/37/EU).

Dersom verksemder som nemnde i andre ledd gjer dokument med tilhøyrande metadata allment tilgjengelege, skal tilgjengeleggjeringa skje i alle

eksisterande format og språkversjonar, så langt slik tilgjengeleggjering er i samsvar med lova her og tilhøyrande forskrift. Plikta omfattar maskinleselege format. Plikta etter første punktum omfattar ikkje format som berre blir brukte til lagring eller annan intern bruk, eller som elles er ueigna for tilgjengeleggjering.

II

Lova tek til å gjelde 1. juli 2016 eller frå den tida Kongen fastset.



