

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

Ambita AS
Henriksens gate 100
Postboks 2923 Solli
0230 Oslo

+47 24 13 35 00
info@ambita.com
ambita.com

Oslo, 2014-12-12

NO 945811714 MVA

Høringsuttalelse vedr. endringer i offentlighetsloven

Innledning

Vi viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMDs) brev av 2014-10-13.

Ambita AS (tidligere Norsk Eiendomsinformasjon AS) har fulgt implementeringen av EUs viderebruksdirektiv nøye, da dette regelverket i betydelig grad har endret selskapets rammevilkår. Selskapet er en stor aktør på verdiøkning av offentlige grunnlagsdata, og denne virksomheten ble fullt ut konkurranseutsatt 2014-01-01. En slik konkurranse-situasjon var etterlengtet og i tråd med de anbefalinger selskapets styre har gitt helt siden årsskiftet 2007-2008.

Verdiøkning av kart- og eiendomsdata er den arena der viderebruksbestemmelsene kanskje har sitt viktigste nedslagsfelt. Implementeringen av Viderebruksdirektivet har vært en lang prosess, og Ambita har tidligere avgitt disse høringsuttalelsene i sakens anledning:

- Uttalelse av 2004-11-19 vedr. rapporten «Fra bruk til gjenbruk».
- Uttalelse av 2007-11-02 vedr. forskrifter til ny offentlighetslov.
- Uttalelse av 2010-10-13 vedr. endringer i tinglysingsforskriften mv.
- Uttalelse av 2012-06-26 vedr. framtidig tilgang til grunnboks- og matrikkeldata, som ble supplert med en tilleggsuttalelse 2012-09-11, avgitt straks etter at vi ble kjent med forslag til det endringsdirektivet som i sin tur begrunner de forslag til regelendringer Kommunal- og moderniseringsdepartementet nå har sendt på høring.
- Uttalelse av 2013-09-09 vedr. endring i tinglysingsloven.

Itillegg har vi gitt en rekke skriftlige innspill til flere tidligere og nåværende departementer, herunder Moderniseringsdepartementet, Fornyingsdepartementet, Justisdepartementet, Næringsdepartementet, Miljøverndepartementet og Kommunaldepartementet.

Nærmere om de foreslåtte endringene i offentlighetsloven m/ forskrifter

Implementeringen av Viderebruksdirektivet fra 2003 skjedde i Norge gjennom vedtakelsen av ny offentlighetslov av 2006-05-19. Lovgiver gikk da noe lenger i å oppfylle direktivet enn det direktivets egen ordlyd gjorde krav på.

En konsekvens av dette er at de endringer som følger av Endringsdirektivet i liten grad krever ytterligere endringer i norsk lovgivning.

De regelendringene KMD nå foreslår er av svært beskjeden karakter. Ambita har ingen kommentarer til de foreslåtte regelendringene som sådan.

Høringsnotatet inviterer likevel til innspill omkring øvrige forhold vedrørende viderebruksbestemmelsene. Vi vil i det følgende påpeke noen utfordringer knyttet til praktiseringen av dagens regelverk samt foreslå hvordan disse utfordringene kan avhjelpes.

Viktigheten av at offentlige myndigheter legger til rette for viderebruk

Endringsdirektivet til EUs viderebruksdirektiv er begrunnet i at Kommisjonen fant et stort uforløst potensial på dette området, selv etter implementeringen av Viderebruksdirektivet fra 2003. Dette følger av høringsnotatet pkt. 2.3.

Når Kommisjonen velger å fremme et endringsdirektiv for Europaparlamentet og Europarådet, som deretter godkjenner endringsdirektivet, understreker dette hvilken betydning man tillegger en korrekt etterlevelse av viderebruksbestemmelsene.

Også i Norge er det, innenfor bransjen for viderebruk av kart- og eiendomsdata, et uforløst potensial. Dette skyldes ikke mangelfulle lovbestemmelser, men snarere den tilpasning offentlige myndigheter har gjort til det regelverket som skulle legge til rette for en konstruktiv viderebruk i privat sektor.

Fra et samfunnsøkonomisk ståsted er formålet med Viderebruksdirektivet at liberal tilgang til offentlige data skal stimulere til viderebruk i privat sektor. Denne viderebruken i privat sektor skal i sin tur generere økt skatteinngang tilbake til fellesskapet.

En slik forståelse av begrepet «viderebruk» følger også av departementets høringsnotat pkt. 2.1:

Med **viderebruk** mener vi at andre enn offentlig sektor også kan ta i bruk offentlige data.

Grunnleggende prinsipper for viderebruk av offentlige data

Ambita har gjentatte ganger tatt til ordet for at viderebruksbestemmelsene må praktiseres slik at følgende prinsipper, som alle følger av offentlighetsloven, blir oppfylt:

- Tilgang til rådata.
- Faste priser på data (og ikke prising basert på viderebruk / kundens nytte av dataene).
- Fri viderebruk innenfor rammen av norsk lov.
- Ikke-diskriminerende tilgang til data.

Det tok lang tid før forvaltningen la til grunn at disse prinsippene også skulle gjelde på vår arena. Først 10 år etter vedtakelsen av Viderebruksdirektivet (og 7,5 år etter vedtakelsen av offentlighetsloven) ble prinsippene nedfelt i *Forskrift om utlevering, viderebruk og annen behandling av opplysninger fra grunnboken og matrikkelen* av 2013-12-18.

Nevnte forskrift har en ordlyd som legger til rette for viderebruk av eiendomsdata i privat sektor, og forskriften innebar en meget positiv endring fra det tidligere regimet. Til tross for dette er situasjonen fortsatt preget av at private aktører får sitt næringsgrunnlag urettmessig beskåret. Årsaken er at staten har inntatt en rolle som markedsaktør, uten å ilegge seg selv de samme krav til varekost og begrensninger i adgangen til å tilby produkter i markedet, som den samme staten har pålagt sine private konkurrenter.

Konsekvensen av statens tilpasning til regelverket er en svekket investeringsvilje fra private aktører. På sikt får man statlig monopoldannelse, og dette er en utvikling som er stikk motsatt av det som var hensikten med å implementere Viderebruksdirektivet. I denne forbindelse vil vi nevne at det var nettopp direktivets forbud mot eneretter som gjorde at daværende Norsk Eiendomsinformasjons enerett på tilgang til data fra Grunnboken og Matrikkelen måtte avvikles.

Hvis staten skal være markedsaktør må den etterleve diskrimineringsforbudet

Private aktører kan i dag kjøpe grunnlagsdata (løpende oppdaterte rådata fra Grunnboken og Matrikkelen) fra Statens kartverk for kr. 2,4 mill. pr. år. De private aktørene må deretter bruke betydelige ressurser for å framstille informasjonsprodukter tilpasset det profesjonelle sluttbrukermarkedet. Kostnadene til grunnlagsdata og egen produktutvikling må finansieres av den prisen som avkreves sluttbrukerne.

Statens kartverk tilbyr selv konkurrerende produkter med samme informasjonsinnhold til det samme sluttbrukermarkedet. Statens kartverk ilegger seg selv ingen varekost, og uten et regnskapsmessig skille som dokumenterer noe annet må vi også legge til grunn at kostnadene til produktutvikling er dekket over statsoppdraget.

Statens kartverk kan dermed tilby sine produkter til priser som utkonkurrerer de private aktørene. Gjennom løsningen www.seeiendom.no tilbyr Statens kartverk eksempelvis de mest etterspurte informasjonsproduktene fra Grunnboken og Matrikkelen helt gratis. Løsningen ble etablert under dekke av å være en «publikumløsning», men løsningen er velegnet også for profesjonelle sluttbrukere. På denne måten mister Statens kartverks betalende rådata-kunder omsetning til sin statlige dataleverandør / reguleringsmyndighet fordi denne går ut i markedet i konkurranse med sine egne kunder og under helt andre rammevilkår.

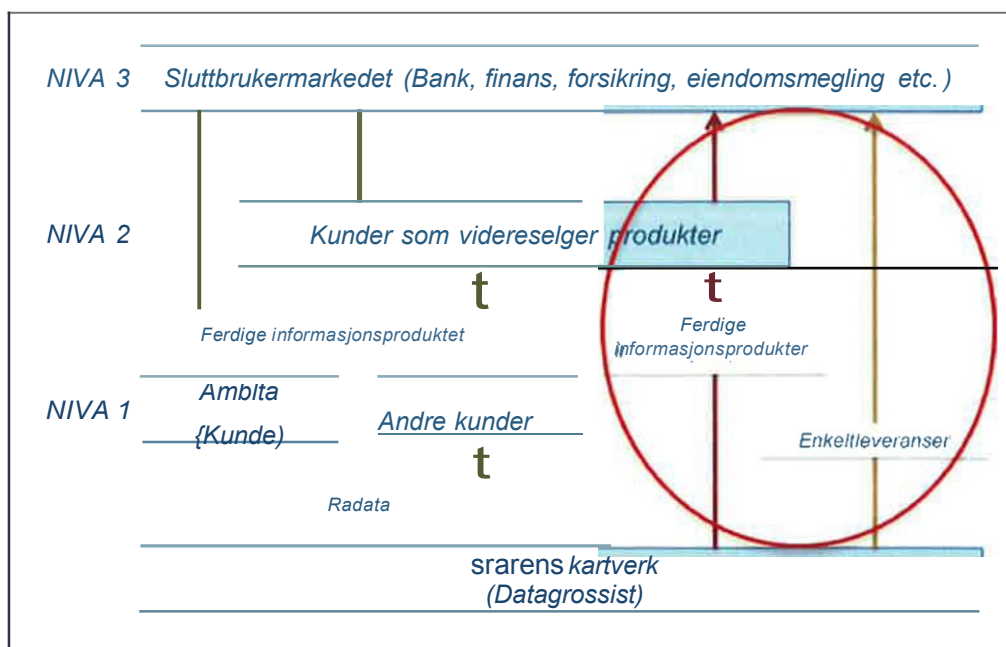
Vi har i 2014 endelig fått permanent tilgang til rådata og faste lave priser på eiendomsdata. Verdien av disse kvalitetene undergraves imidlertid dersom staten selv velger å gjøre seg til markedsaktør uten å respektere diskrimineringsforbudet i offentlighetsloven § 6,1. ledd.

I denne forbindelse er det irrelevant at www.seeiendom.no er en gratisløsning som ikke gir Statens kartverk direkte inntekter fra dataformidlingen. Prisene på offentlige eiendomsdata ble ved inngangen til 2014 betydelig redusert fra tidligere nivåer. Verdiskapningen ligger ikke lenger i å være en ren dataformidler, men snarere i tjenesteutvikling, der de offentlige dataene inngår som en (nødvendig) innsatsfaktor.

Gjennom å tilby gratis informasjonstjenester får staten hånd om relasjonen mot det profesjonelle sluttbrukermarkedet. Dermed blir staten også den foretrukne leverandør av de tjenester som sluttkunden etterspør for at datainnholdet skal være tilpasset stadige endringer i teknologisk utvikling. På denne måten blir et stort virksomhetsområde som burde ligget i privat sektor overtatt av staten. En populær (og nærmest uangripelig) gratisløsning blir i realiteten en bremsekloss, fordi innovasjonen på denne arenaen på sikt blir begrenset til statens eget aktivitetsnivå.

For å unngå en slik utvikling må staten, forutsatt at den skal være en markedsaktør i konkurranse med private aktører, innføre et regnskapsmessig skille som dokumenterer at dens markedsrettede aktiviteter har de samme krav til selvkost til produktene, herunder varekost og kostnader til produktutvikling.

Inedenstående figur har vi visualisert denne problemstillingen. Ambita m.fl. møter Statens kartverk som en konkurrent både i markedet på Nivå 2 og i det profesjonelle sluttbrukermarkedet på Nivå 3. De private aktørene har varekost og tilvirkningskostnader som må belastes kundene, og kan i lengden ikke konkurrere på pris med en statlig aktør som ikke trenger å belaste sine slutt kunder disse kostnadene.



Idag er det overføringer via statsbudsjettet som gjør at Statens kartverk kan tilby sine informasjonsprodukter gratis til et profesjonelt marked som tradisjonelt har utvist betalingsvillighet for de samme produktene. Vi mener slike produkter burde vært finansiert av det profesjonelle markedet alene (banker, eiendomsめglere mv.) gjennom brukerbetaling, og ikke av fellesskapet over skatteseddelen.

For ordens skyld: Ambita har ingen motforestillinger mot at staten lager en elektronisk publikumsløsning. Det som er problematisk er når denne løsningen også viser seg å være velegnet for det profesjonelle markedet.

Staten har, gjennom å tilby rådata mot vederlag, lagt til rette for at private aktører skal lage informasjonsprodukter som kan tilbys det profesjonelle sluttbrukermarkedet. Nettopp dette faktum tilsier at staten bør være tilbakeholden med å lage og tilby (gratis) informasjonsprodukter rettet mot det samme sluttbrukermarkedet.

Staten må gi private aktører samme markedsadgang som staten gir seg selv

Statens tilpasning til den ovennevnte utleveringsforskriften av 2013-12-18 innebærer at Statens kartverk i dag kan tilby sine informasjonsprodukter til et større marked enn det deres betalende rådatakunder kan gjøre.

Konkret kan Statens kartverk åpent tilby elektronisk informasjon om tinglyste pengeheftelser til enhver legitimert informasjonssøkende, mens Ambita m.fl. bare kan tilby samme informasjonsprodukt til nærmere definerte deler av markedet. Private aktører fratas med dette muligheten til å distribuere lovlig, offentlig informasjon, som i tillegg er ment å være tilgjengelig for allmennheten – ref. begrepet «tinglysing».

Det er liten hjelp i at private aktører får tilgang til grunnlagsdataene, så lenge staten bestemmer at det kun er staten selv som skal få lov til å verdiøke de samme dataene. Den frie viderebruken må gjelde for alle aktører – ikke bare for staten selv.

Uheldig at staten er både markedsaktør og markedets reguleringsmyndighet

For at næringslivet skal lykkes med sin verdiskapning må aktørene være sikret forutsigbare rammevilkår.

I 2014 er den største utfordringen for viderebruk av eiendomsdata at grensene mellom hvilke oppgaver som skal utføres av hhv. staten og private aktører ikke er tydelige nok.

Privat bransje opplever Statens kartverk som en konkurrent i kampen om sluttkundene, og vi har flere ganger opplevd at Statens kartverk lanserer produkter og tjenester på områder der etterspørselen allerede er godt dekket gjennom det tjenestespekteret de private tilbyr.

I tillegg til å være dataleverandør til sine konkurrenter, er Statens kartverk gitt myndighet til å stenge datatilgangen (se utleveringsforskriften § 6) uten forutgående advarsel dersom de mener at konkurrentene ikke overholder forskriftens bestemmelser.

En klage på stenging av datatilgangen har ikke oppsettende virkning. Et vedtak om stenging kan dermed innebære at den private aktørens virksomhet må avvikles umiddelbart.

Idag oppfattes Statens kartverk som en markedsaktør som kan operere uhindret av de forskriftsfestede begrensninger i markedsadgangen som konkurrentene må respektere. At Statens kartverk i tillegg er tillagt rollen som kontrollorgan, med myndighet til å fjerne næringsgrunnet for sine konkurrenter med et pennestrøk, fremstår som en uheldig sammenblanding av roller.

Flere aktører har tidligere påpekt viktigheten av å unngå at uforenlige roller legges til samme organ, og vi tillater oss å nevne at Abelia ved sin daværende adm. direktør skrev følgende i sin høringsuttalelse 2012-08-13 om framtidig formidling av grunnboks- og matrikkelinformasjon fra Statens kartverk:

Det er sterkt problematisk om Kartverket blir en subsidiert kommersiell aktør i markedet og myndighetsorgan med hjemmel til å regulere rammevilkårene for sine konkurrenter i det samme markedet.

Hvis Statens kartverk skal være en markedsaktør bør sanksjonsmyndigheten legges til et annet organ. Det er uheldig at Statens kartverk opptrer som markedsaktør og samtidig har forskriftsfestet myndighet til å stenge konkurrentenes datatilgang.

Betydningen av at staten er bevisst de ulike rollene, og at noen av dem ikke er forenlige, følger for øvrig av pkt. 4.2.1 og pkt. 8.5 i Meld. St. (2013-2014) *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* som nå er til behandling i Stortinget. INæringskomiteens åpne høring i Stortinget 2014-11-13 ble det påpekt spesielt at rollen som markedsaktør ikke er forenlig med en rolle som reguleringsmyndighet for det samme markedet.

Iden norske oversettelsen av Endringsdirektivet er det i Artikkel 4 nr. 4 foreslått at den nasjonale konkurransemyndigheten (dvs. Konkurransetilsynet) kan være en egnet klageinstans på vedtak vedr. viderebruk. Endringsdirektivet nevner samtidig en mulig nasjonal myndighet for dokumenttilgang, og påpeker at dette må være en upartisk instans.

INorge har vi ikke noe tilsynsorgan i bransjen for viderebruk av offentlige data. For å unngå tilbakevendende utfordringer der statens egen viderebruk oppleves å fortrenge private aktører, vil vi anbefale at et slikt tilsynsorgan etableres, og at myndigheten legges til et offentlig organ som ikke samtidig oppleves som en av bransjens markedsaktører.

Med vennlig hilsen

 Ambita AS

//VVL

Tom Slungaard
Legal Director

