

KMD Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.

Dato:

Sak/dok.: 14/05378-2

12.12.2014

Ark.: 008

Endringer i offentleglova - Viderebruk av offentlig informasjon og gjennomføring av EUs endringsdirektiv til viderebruksdirektivet 2013/37/EU - Høring

Vi viser til høringsbrev datert 13.10.14 med høringsfrist 13.12.14.

Høringsnotatet inneholder forslag om nye regler for il implementere de endringer i direktiv 2003/98/EC om viderebruk av den offentlige sektors informasjon (PSI) som fremkommer gjennom endringsdirektivet 2013/37/EU. Frist for implementering er 18.07.2015. Etter det vi forstilt har departementet lagt til grunn at med noen fil unntak er den norske regulering av viderebruksdirektivet i trild med direktivene. Det er ikke uttalt hvilke regler som ikke anses il være i overenstemmelse med direktivene.

Hovedpunktene I endringsdirektivet har departementet oppsummert pil følgende milte:

1. All informasjon som er tilgjengelig, skal være tilgjengeliggjort for viderebruk
2. Marginalkost som nytt utgangspunkt for kostnadsberegning, men med noen unntak
3. Enkelte kulturinstitusjoner er tatt inn i virkeområdet for direktivet
4. Økte krav om gjennomsiktighet, med vekt pil ilpenhet om kostnadsberegninger og vilkilt
5. Nye regler om digitalisering og eksklusivitetsavtaler, utformet for il hensyn ta bilde den kulturelle sektoren og samfunnet generelt

Høringsnotatet inneholder ogsil noen vurderinger fra departementet vedrørende andre problemstillinger som er aktuelle ved tilrettelegging for viderebruk av offentlige data.

Kartverkets merknader følger nedenfor.

All informasjon som er tilgjengelig, skal være tilgjengeliggjort for viderebruk

Kartverket er nasjonalt fagorgan for kart, geodata og eiendomsinformasjon. Kartverket skal utøve rollen som nasjonal geodatakoordinator, offisiell sjøkartmyndighet, sentral matrikkelmyndighet og tinglysningsmyndighet. Kartverket har ansvaret for il etablere og forvalte nasjonale kartserier og eiendomsregistre, og gjøre disse tilgjengelig for offentlige og private brukere og allmennheten generelt (se KMDs St.prp. nr. 1(2014-2015)). Oppsummert er det Kartverkets oppgave il samle inn, produsere og distribuere kart, geodata og eiendomsinformasjon. Milten Kartverket tilgjengeliggjør dataene pil er helt avgjørende for den samlede bruken av denne informasjonen i samfunnet.

Kart- og eiendomsinformasjon fra Kartverket er nil tilgjengelig døgnet rundt via Internett, mobiltelefon og en rekke ulike elektroniske tjenester/løsninger og dataene brukes og

11111 www.kartverket.no

viderebrukes inn i et hav av ulike virksomheter. Data fra Kartverket skal være til nytte for samfunnet. Kartverket arbeider kontinuerlig med å gjøre kart og eiendomsdata lett og effektivt tilgjengelig. Det er Kartverkets erfaring at dette krever at dataene er tilgjengelige på ulike tjenester og at disse tjenestene er satt sammen på et faglig nivå som gjør de lett og ta i bruk.

Den største hindringen for omfattende viderebruk av Kartverkets data, er i dag kompleksiteten i datasammensetning og den spesialkompetansen kvalitetssikrede data som dette krever. Det må derfor være et mål at dataene og datasammensetningene er kvalitetssikrede og tilgjengelige på ulike tjenester tilpasset ulike brukergruppers behov.

Kartverket er derfor meget fornøyd med at det i endringsdirektivet vises til at man bør se hen til de standarder som er utarbeidet i forbindelse med hspiredirektivet ved utarbeidelse av elektroniske tjenester. Kartverkets tjenester er i stor grad allerede basert på disse standarder. Kartverket er videre fornøyd med at departementet i høringsnotatet så klart gir uttrykk for at disse standarder utfyller og overlapper de norske retningslinjene for tilgjengeliggjøring av data. Etter Kartverket sitt syn vil det kunne være en fordel og mer retningsvisende, om departementet i det videre viste til disse standardene fremfor det noe mer omdiskuterte og unøyaktige rådatabegrepet.

Marginalkost som nytt utgangspunkt for kostnadsberegningen, men med enkelte unntak

Etter Art 6 i endringsdirektivet, hvor det fastsettes at «dersom det kreves avgifter for viderebruk av dokumenter, skal slike avgifter begrenses til marginalkostnadene», innføres det en ny hovedregel om begrensninger i offentliges virksomheters muligheter til å ta betalt for offentlige data. Det er imidlertid gitt unntak fra dette i samme artikkel nr. 2:

- a) offentlige myndigheter som er forpliktet til å generere inntekter for å dekke en betydelig del av kostnadene knyttet til utføring av deres offentlige oppgaver,
- b) unntaksvis dokumenter for hvilke berørt offentlig myndighet er forpliktet til å generere tilstrekkelige inntekter for å dekke en betydelig del av kostnadene knyttet til innsamling, produksjon, reproduksjon og spredning. Disse kravene skal fastsettes ved lov eller andre bindende regler i medlemsstatene. Imangel av slike regler skal kravene defineres i samsvar med vanlig administrativ praksis i medlemsstatene,

Kartverket er en statlig forvaltningsbedrift som ligger inn under Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kartverket er underlagt de samme rettsregler som andre statlige forvaltningsorganer. Det er lagt til grunn av regjeringen og Stortinget at arbeidet til Kartverket skal bli finansiert på flere måter. I tillegg til en direkte bevilgningen over statsbudsjettet, så er arbeid i Kartverket samfinansiert med kommuner og private aktører, samt inntekter fra formidling av kart, geodata og eiendomsinformasjon. Det fremgår av KMDs St.prp. nr 1(2014-2015) at i 2015 skal inntekter fra salg av kart- og eiendomsinformasjon dekke litt over 10 pst. av Kartverkets samlede kostnader med innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjon, medregnet kostnader til å utvikle nye produkter og til å utvikle nye formidlingstjenester. Dette utgjør for 2015 omtrent 87 millioner kroner. Tinglysingsgebyrene er fastsatt i forskrift fra departementet. Inntektene inngår ikke i inntektsgrunnlaget til Kartverket, men blir ført brutto på eget budsjettkapittel. For ordens skyld vil vi påpeke at det er tilrettelagt for gratis tilgang til en rekke av de viktigste nasjonale kartdataene og prisene på eiendomsinformasjon er vesentlig satt ned etter at Kartverket selv overtok oppgavene med å tilgjengeliggjøre informasjonen.

Det rettslige grunnlaget for å ta betalt for dataene er omfattende. Det fremgår av offentleglova § 8 tredje ledd (ikke foreslått endret) at departementet i forskrift kan bestemme at det skal kunne tas betalt for offentlig data. I forskrift til offentleglova § 4 er det bestemt at det kan tas betalt for kart- og eiendomsdata. At det kan tas betalt for Kartverkets data er også fastslått i forskrift om utlevering, viderebruk og annen behandling av opplysninger fra grunnboken og

matrikkelen § 8 tredje ledd, jf. tinglysningsloven §§ 12 b og 38 og matrikkellova § 32. Disse bestemmelsene er ikke foreslått endret og vi oppfatter departementet slik at disse bestemmelsene ikke er i strid med direktivene.

Det fremgår imidlertid av direktivets art 6 nr. 2 a at det bare er dersom den offentlige virksomheten er underlagt krav om å generere inntekter for å dekke en substansiell del ("substantial part") av kostnadene knyttet til sine offentlige oppgaver, at virksomheten kan ta betalt. I høringsnotatet antar departementet at en substansiell del må tolkes som en betydelig andel av virksomhetens kostnader og som overstiger 50% av virksomhetens kostnader. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette.

Som det fremgår ovenfor utgjør Kartverkets budsjetterte formidlingsinntekter for 2015 87 millioner kroner. Disse inntektene skal dekke tilsvarende kostnader. Selv om disse inntektene/kostnadene «bare» utgjør en 10% andel av Kartverkets inntekt/kostnad, så vil vi mene at 87 millioner kroner utgjør en betydelig del av Kartverkets kostnader. En kostnad på 87 millioner kroner vil også i det fleste andre sammenhenger anses som en betydelig kostnad. Slik vi tolker begrepet, er vi av den oppfatning at om en kostnad utgjør en "substansiell del" må være en vurdering av kostnaden isolert sett. Er kostnaden 100 000 kroner kan den ikke anses å være betydelig selv om den skulle utgjøre store deler av virksomhetens kostnader, mens en kostnad på 100 millioner kroner vil være betydelig selv om den bare dekker en brøkdel av virksomhetens kostnader.

Personvern

Endringsdirektivets artikkel 1, andre ledd bokstav c) og i fjerde ledd finner vi de konkrete skranker for tilgjengeliggjøring. Personvern er et legitimt unntak fra tilgjengeliggjøringen av offentlige dokumenter, og dette presiseres i artikkel 1, fjerde ledd, hvor det står at endringsdirektivet ikke på noen måte er ment å påvirke graden av beskyttelse på bakgrunn av personvern hensyn. Det gis kun henstilling om tilgjengeliggjøring for viderebruk av offentlige data hvis det kan tilgjengeliggjøres i henhold til nasjonal lovgivning, med særlig henvisning til bestemmelsene i gjeldende personvernlovgivning.

Personopplysningsloven er ikke til hinder for «vanlig innsyn» etter offentlighetsloven. Dette fremgår av personopplysningsloven § 6. Dette gjelder imidlertid ikke i de tilfeller hvor innsyn gis ut i fra en meroffentlighetsvurdering. Offentlighetsforskriften § 7 setter imidlertid begrensninger for hva som kan (mer)offentliggjøres på internett. Det må for øvrig være feil når departementet skriver at denne bestemmelsen er hjemmelen for at sensitive personopplysninger ikke kan viderebrukes. Det er vel eksempelvis forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt og tilsvarende bestemmelser i særlovgivningen, som utgjør skranken for viderebruk av slike personopplysninger.

Det er i utgangspunktet formålet med innsamlingen av personopplysningene sammen med det rettslige grunnlaget for behandlingen, som avgjør hvorvidt opplysningene kan viderebrukes. Når det gjelder forholdet til personopplysninger i offentlige data er det vist til at dette også er en avveining av hva som er i allmenhetens interesse. Vi oppfatter det slik at dette reiser vanskelige spørsmål og at det vurderes svært ulik fra datasett til datasett. Opplysninger om personers inntekt (skatteopplysningene) er i stor grad begrenset for viderebruk. Viderebruk av personopplysninger om motorvogn er også begrenset. På den andre siden er opplysninger knyttet til heftelser i eiendommer slik som f.eks pant, utlegg og konkurs i stor utstrekning åpen for viderebruk. Manglende prinsipielle retningslinjer i hvordan personopplysninger skal tilgjengeliggjøres gjør det igjen vanskelig for de aktørene som skal viderebruke informasjonen. Etter vårt syn gir ikke høringsnotatet noen videre veiledning om hva gjelder rundt dette punkt og den rettskildemessige betydningen av disse vurderingene i høringsnotatet er også beskjedne. Kartverket gir gjennom Forskrift om utlevering, viderebruk og annen behandling av opplysninger fra grunnboken og matrikkelen flere private virksomheter omfattende tilgang til

personopplysninger. I mange tilfeller skal denne informasjon viderefremmes, og slik vi oppfatter disse virksomhetene bør det gis mer veiledning på dette punkt.

Departementet mener også at det ved utlevering av personopplysninger bør etableres en ordning som fanger opp evt. misbruk etter utlevering. Vi har en viss forståelse for dette synet, men det er av flere årsaker også problematisk. Det fremgår av offentleglova § 7 at offentlegdata som er gjort tilgjengelig skal være «fritt til viderebruk». Med «fri bruk» menes det at den offentlige virksomheten ikke skal involveres i hvordan opplysningene brukes videre. Dette er en sentral tanke bak hele viderebruksdirektivet. Dette mener nok flere virksomheter også gjelder når det er personopplysninger som er gjort tilgjengelig. Videre er det slik at dersom virksomhetene som får utlevert personopplysninger for viderebruk skal kunne behandle disse, må de ha et rettslig grunnlag og de vil da være selvstendig behandlingsansvarlig for opplysningene. Det vil i slike tilfeller ikke være naturlig Kartverket følger opp om disse behandlingsansvarlige opptrer i henhold til sitt rettslige grunnlag. Dette må fanges opp på annen måte og det gjøres i stor utstrekning. Eksempelvis vil det tilligge Finanstilsynet å følge opp eiendomsmeglernes eventuelle behandling av personopplysninger i utlevert eiendomsinformasjon. Departementets forslag til løsninger på hvordan slike kontrollregimer skal fungere er etter vårt syn ikke tilstrekkelig beskrevet i notatet.

Økonomiske konsekvenser for Kartverket

Forutsatt at offentleglova § 8 tredje ledd forblir uendret, samt at retningslinjer fra departementet ikke endres, kan ikke Kartverket se at forslaget til endringer medfører vesentlig konsekvenser for Kartverket. Kartverket vil imidlertid vise til at ifølge departementets egen innhentet rapport fra Vista analyse, som departementet viser til i høringsnotatet, skal det ligge en stor samfunnsmessig gevinst i at man tar den kostnaden med at data fra Kartverket blir frigjort. Dette er det vist til i høringsnotatets kapittelet om økonomiske og administrative konsekvenser. Kartverket ligger inn under KMD og dette spørsmålet ligger således i departementets egne hender.

Med vennlig hilsen


Jens Christian Leont
Juridisk direktør