

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 DEP
0030 OSLO

OSLO, 17.03.2008

Høringsuttalelse vedr. revidert forslag til Matrikkelforskrift

Innledning:

Vi viser til Deres brev av 2007-12-19 vedrørende ovennevnte.

Norsk Eiendomsinformasjon as (NE) er et heleid statlig aksjeselskap under Justisdepartementet. Selskapet er iht. forskrifter og avtaler med hhv. Justisdepartementet og Statens kartverk tillagt en rolle med enerett til å formidle elektronisk informasjon fra Grunnboken, GAB-registeret og Matrikkelen, samt kartdata, til det profesjonelle markedet.

På bakgrunn av den sentrale rolle NE spiller som avgiver av kart- og eiendomsdata, oppfatter vi oss som en sentral høringsinstans vedrørende Matrikkelforskriften.

Viktigheten av å harmonisere Matrikkelregelverket med både tinglysningsregelverket og ny offentlighetslov m/ forskrifter begrunner at denne høringsuttalelsen også sendes med kopi til Justisdepartementet.

Nedenfor følger NE's kommentarer til revidert forslag til ny Matrikkelforskrift.

Sammendrag:

NE ønsker å understreke tre forhold:

- Matrikkelforskriftens entydige regulering i § 8, 3. ledd mht. utlevering av oversikter over tinglyste omsetninger til pressen må følges opp av en tilsvarende regulering i tinglysningsregelverket, dersom reguleringen skal ha noen effekt.

Pr. i dag skjer NEs utlevering av oversikter over tinglyste omsetninger fra Grunnboken, ikke fra Matrikkelen. Informasjonsavgivelse fra Grunnboken er regulert i tinglysningsregelverket. Dette regelverket

inneholder ikke noen tilsvarende regulering mht. utlevering av oversikter over tinglyste omsetninger.

- Dersom forvaltningen ønsker å forhindre at oversikter over tinglyste hjemmelsoverganger publiseres i pressen, bør reguleringen omhandle publisering av slike oversikter, og ikke utlevering av slike oversikter.
- Den nye offentlighetsloven som er forventet å tre i kraft 2008-07-01 åpner i § 7 for at informasjon fra Matrikkelen kan brukes til ethvert formål, med mindre annen lovgivning eller retten til en tredjeperson er til hinder for det. Dette innebærer at den entydige begrensningen i Matrikkelforskriftens §§ 8 og 9 mht. hva Matrikkelinformasjon kan benyttes til, bør være på plass allerede fra dette tidspunkt, og ikke utstå til 1. mars 2009 slik det skisseres i høringsbrevet.

Uten slik regulering fra 2008-07-01 er man henvist til å støtte seg på de langt mer sjablonmessige begrensninger som følger av utleveringsbestemmelsen i Matrikkel-lovens § 30 (som allerede er trådt i kraft).

Nærmere om reguleringen mht. utlevering av oversikter over tinglyste omsetninger:

Fremveksten av Internett som formidlingsmedium, med de søkemuligheter det der legges til rette for, reiser helt nye behov for å regulere i hvilken utstrekning informasjon fra offentlige registre kan publiseres.

NE synes derfor det er prisverdig at Matrikkelforskriften i §§ 8 og 9 inneholder klare regler for hva Matrikkel-informasjon kan brukes til, og i hvilken grad informasjonen kan tilgjengeliggjøres i søkbar form. NE deler den vektlegging av personvern hensyn som Miljøverndepartementet lar komme til uttrykk i merknadene til disse bestemmelsene.

Av merknadene synes det å fremgå at formålet med § 8, 3. ledd er å hindre avisenes publisering av oversikter over tinglyste omsetninger. Med den ordlyd som er valgt i selve forskriften inntas det imidlertid et helt generelt forbud mot at Matrikkelen kan brukes som grunnlag for å utlevere oversikter over tinglyste omsetninger. Dette forbudet vil iht. sin ordlyd begrense Statens kartverk eller andre aktørers mulighet til å bruke Matrikkelen til å utarbeide slike oversikter til de situasjoner som er hjemlet i Matrikkel-lovens § 30, 1. ledd bokstav a, b eller c, samt § 30, 2. ledd.

Dette kan være helt OK, men vi ønsker å påpeke at forbudet i utkast til forskrift synes noe mer vidtrekkende enn begrunnelsen i merknadene skulle tilsi.

I flg. § 3 i forslag til Matrikkelforskrift inneholder Matrikkelen bl.a. "hjemmelsforhold, som eiers og festers navn". Dette er informasjon som

oppstår ved tinglysing av en eiendomsoverdragelse i Grunnboken. Informasjonen overføres deretter til Matrikkelen.

Av merknadene til § 8, 3. ledd kan det synes som om formålet med bestemmelsen er å forhindre at tinglyste omsetninger publiseres i pressen. Dersom meningen er å innføre en slik begrensning er det imidlertid et stort hull i det foreslåtte regelverket.

Avisrapporten, som er spesielt omtalt i merknadene til bestemmelsen, har i mange år vært basert på datafangst fra GAB-registeret. Men ettersom Matrikkelen ikke inneholder de samme omsetningsdata som GAB (f. eks. kjøpesum), er grunnlagsdata for Avisrapporten fra 2008-01-01 i stedet blitt hentet fra Grunnboken.

Avgivelse av data fra Grunnboken reguleres ikke av Matrikkel-regelverket, men av tinglysingsregelverket. For at en regulering av utlevering eller publisering av tinglyste omsetninger skal ha noen effekt, må derfor en lignende regulering tas inn i f. eks. tinglysingsforskriften.

Uten en slik harmonisering av Matrikkelregelverket og tinglysingsregelverket vil Avisrapporten bli produsert og utlevert iht. den åpning som følger av tinglysingsregelverket. Vi finner det lite sannsynlig at hensikten med reguleringen som innføres i § 8, 3. ledd er å forby Avisrapporten basert på Matrikkelen, men samtidig tillate at de samme dataelementer brukes til å produsere og utlevere Avisrapporten iht. et annet regelverk.

En harmonisering av Matrikkelregelverket og tinglysingsregelverket er derfor påkrevet.

Nærmere om forholdet til ny offentlighetslov:

Den nye offentlighetsloven er forventet å tre i kraft 2008-07-01. Lovens § 7, 1. ledd lyder som følger:

Informasjon som det er gitt tilgang til etter lover eller annen lovgiving som gir ålmenta rett til innsyn i offentlig verksemd, kan brukast til eitkvart formål dersom ikkje anna lovgiving eller retten til ein tredjeperson er til hinder for det.

Slik vi oppfatter bestemmelsen vil forvaltningen etter 1. juli i mindre grad enn i dag kunne bestemme hva informasjon fra offentlige registre kan brukes til, med mindre dette er nedfelt i lov eller forskrifts form. På samme måte reduseres også forvaltningens adgang til å legge føringer som f. eks. begrenser andres adgang til å publisere registerinformasjonen i søkbar form på Internett fra samme dato.

Dette understreker viktigheten av at det regelverket som omhandler avgivelse av informasjon fra offentlige registre, også inneholder de begrensninger som er påkrevet for å sikre en tilgjengeliggjøring av

registerinformasjonen i tråd med det som er ønskelig fra forvaltningens side.

NE synes derfor det er tillitvekkende at det nå forslås regler som har til hensikt å ivareta dette hensynet. I høringsbrevet står det imidlertid at forskriften foreslås å tre i kraft ikke tidligere enn 1. mars 2009. Dette betyr at man risikerer at det i perioden fra offentlighetslovens ikrafttreden til Matrikkelforskriftens ikrafttreden, er hjemlet en mer liberal tilgjengeliggjøring enn det som er forutsatt fra Miljøverndepartementets side. Dette fordi Matrikel-lovens utleveringsbestemmelse allerede er trådt i kraft men ikke fulgt opp av en entydig regulering av hva den utleverte Matrikelinformasjonen (ikke) kan brukes til.

Vi synes dette er uheldig av flere grunner:

- For det første kan dette føre til at informasjon som Miljøverndepartementet ikke ønsker at skal kunne publiseres fritt likevel blir fritt tilgjengelig i en periode.
- For det andre kan det føre til at profesjonelle informasjonsformidlere bruker ressurser på å etablere innsynsløsninger i den tro at informasjonen er ment å være fritt tilgjengelig også i fremtiden.
- For det tredje vil det være mye tyngre å måtte reversere en igangsatt prosess, fremfor å presentere et fullstendig regelverk fra dag 1. Hensynet til personvernet tilsier dessuten at lovens utleveringsbestemmelse så snart som mulig, og senest ved offentlighetslovens ikrafttreden, suppleres med det regelverket som regulerer hva den utleverte informasjonen kan brukes til.

Nærmere om forholdet til personopplysningsloven:

Merknadene til §§ 8, 9 og 10 bærer preg av at det er personvern hensyn som har vært førende for bestemmelsenes utforming. I ordlyden i § 10 er det spesielt nevnt at ved utlevering av Matrikel-opplysninger skal mottaker informeres om at vedkommendes behandling skal skje i samsvar med personopplysningsloven. Både merknadene til forslag til Matrikkelforskrift og forarbeidene til ny off.lov synes å ha tillit til at personopplysningsloven er egnet til å ivareta personvernet på en tilstrekkelig måte. Vi deler ikke denne oppfatningen, og finner grunn til å påpeke at den personopplysningsbehandling som skjer utelukkende for journalistiske formål er unntatt personopplysningslovens regler.

I 2007 slo både Datatilsynet og Personvernemnda fast at aviser uten hindring av personopplysningsloven kan tilgjengeliggjøre informasjon om tinglyste hjemmelsoverganger i søkbar form på sine nettsider. I det konkrete tilfellet som personvernmyndighetene hadde til vurdering, var det lagt ut mer enn 20.000 hjemmelsoverganger i Bærum kommune, fritt tilgjengelig på Internett, og søkbart på navn (nåværende eier samt tidligere eiere). En generell søkbar database ble altså vurdert å ligge

innenfor lovens unntak for den behandling som skjer "utelukkende for journalistiske formål", så lenge det er en mediabedrift som eier / driver databasen.

Personvernmyndighetenes avgjørelse innebærer at mediebedrifter, dersom ikke tydeligere regulering materialiseres, fritt kan bygge opp og publisere søkbare databaser på Internett som viser nåværende og tidligere eierskap, tinglyst kjøpesum og dato, mv. vedrørende fast eiendom. På sikt vil pressen (som den eneste aktør i Norge) lovlig kunne publisere landsdekkende oversikter, som langt på vei må anses som tilnærmede kopidatabaser av Grunnbokens / Matrikkelens hjemmelsdel.

Dette vil sette personvernet under kraftig press, og er en utvikling som avviker sterkt fra de signaler NE tidligere har mottatt fra både Justisdepartementet og Datatilsynet mht. hvordan Grunnboksinformasjon som inneholder personopplysninger skal tilgjengeliggjøres i samfunnet. Utviklingen er en naturlig følge av at det i lov- og forskriftsverket i for liten grad er nedfelt regler som sier noe om i hvilken grad eieropplysninger kan publiseres i det offentlige rom.

Dersom Miljøverndepartementet (og Justisdepartementet) ønsker å unngå at personopplysninger eller øvrige opplysninger fra Grunnboken / Matrikkelen publiseres fritt tilgjengelig på Internett i søkbar form, må derfor en entydig regulering på plass. NE har tidligere etterlyst behovet for slik regulering i brev av 2007-11-02 til Justisdepartementet (høringsuttalelse vedrørende forskrifter til ny offentlighetslov). Slik vi ser det, haster det med å få en slik regulering på plass, ettersom den bør foreligge fra det øyeblikk ny offentlighetslov § 7 trer i kraft.

Vi tillater oss også å gjøre oppmerksom på at Personvernemnda langt på vei antydte behov for en slik regulering i det ovennevnte tilfellet. I sitt vedtak skrev Personvernemnda bl.a. følgende:

Etter nemndas syn ville det være mer naturlig at forskriftsverket for utlevering av opplysninger fra Grunnboken og GAB-registeret også regulerer eventuelle skranker for bruken av de utleverte opplysningene.

De begrensninger som er tatt inn i §§ 8-10 i forslag til Matrikkelforskrift er etter vårt syn i for stor grad knyttet opp mot hva som kan utleveres fra Matrikkelen. Hvis formålet med begrensningene er å beskytte personvernet, mener vi at begrensningene i større grad burde rette seg mot hva som kan publiseres av Matrikkelopplysninger. Slik reglene er foreslått i §§ 8-10 vil de ikke hindre at mediebedrifter fortsatt kan publisere søkbare databaser som viser eierskap til fast eiendom, så lenge disse bedriftene får tak i dataene på en eller annen måte. Som kjent kan grunnlagsdata for slike oversikter nokså lett erverves av mediebedriftene i form av f.eks. enkeltstående oppslag mot Grunnboken eller Matrikkelen basert på et etablert kundeforhold, eventuelt ved innhenting av enkeltopplysninger via Statens kartverks eller kommunenes telefoniske informasjonsavgivelse.

Vi tror ikke det har noe for seg å snevre inn adgangen til å erverve eieropplysninger vedr. fast eiendom ytterligere, da dette tross alt er opplysninger som er ment å være offentlig tilgjengelige. Virkemiddelet for å hindre at opplysningene på en uønsket måte havner i søkbar form på Internett er derfor å legge føringer i forskrifts form som begrenser publiseringsadgangen.

Vi ble nylig oppmerksom på at det i Miljøverndepartementets brev til Statens kartverk av 2003-07-23 vedr. ny GAB-forskrift er sagt følgende om bruk av hjemmels- og navneopplysninger i brevets innledning:

Det vil heller ikke være tillatt å legge slike opplysninger fritt tilgjengelig på Internett.

Formuleringen er ikke fulgt opp i selve forskriftens ordlyd, eller i merknadene til utleveringsbestemmelsen. NE mener likevel at en slik formulering i større grad vil bidra til at en utleveringsbestemmelse / publiseringsbegrensning kan nå sitt formål. Inntatt i Matrikkelforskriftens ordlyd vil en slik begrensning også gjelde for mediebedriftene. Uten slike begrensninger på plass i lov- eller forskriftsverket risikerer man en sterk liberalisering fra 2008-07-01 når ny offentlighetslovs § 7 antas å tre i kraft.

Nærmere om forslaget til Matrikkelforskrift § 9:

I fig. merknadene til bestemmelsen legges det opp til at navn på eier, fester eller kontaktperson vedrørende en eiendom kan publiseres tilnærmet fritt på Internett, så lenge dette ikke omfatter navn på fysiske personer.

NE er skeptisk til en slik liberalisering. Pr. i dag er det over 400.000 eiendommer i Norge som er eiet av andre enn fysiske personer. Selv om personvern hensyn her ikke gjør seg gjeldende i samme grad, kan både disse aktørene og samfunnet forøvrig ha de beste grunner for å unngå å se eierskapet til 400.000 norske eiendommer offentliggjort fritt tilgjengelig på Internett.

En løsning som innebærer at alle Internett-brukere i hele verden får full oversikt over hvem som til enhver tid står som eier av mer enn 400.000 eiendommer i Norge burde kreve en sterkere begrunnelse enn det som kommer til uttrykk i merknadene til § 9. Selv om det er udramatisk å utlevere informasjon omkring eierskap til den enkelte eiendom, blir bildet et ganske annet dersom denne informasjonen samles i en database og publiseres for allmennheten inneholdende navn på tusenvis av eiere.

Også her burde det i forskrifts form være inntatt tydeligere begrensninger mht. i hvilken grad den utleverte Matrikkelinformasjonen kan publiseres for allmennheten.

Betaling for Matrikkelinformasjon:

Matrikkel-loven § 32 hjemler en rett til å ta betalt for opplysninger fra Matrikkelen. Lovhjemmelen har følgende enkle ordlyd:

Det kan krevjast betaling for opplysningar frå matrikkelen.

Denne lovhjemmelen er supplert med utfyllende regler i §17 i forslag til Matrikkelforskrift. Følgende formulering er der valgt:

Betalingssatsene skal fastsettes slik at de samlede inntektene ikke blir større enn de faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av en rimelig avkastning av investeringene.

Ordlyden i § 17 er sterkt inspirert av tilsvarende bestemmelse i ny offentlighetslov m/ de forskrifter som ble sendt på høring høsten 2007.

NE ønsker å gjøre oppmerksom på at den valgte ordlyden ikke gir noen veldig god anvisning på hvilken betaling som faktisk kan kreves. Lovforarbeidene til ny offentlighetslov gir heller ikke noen klare holdepunkter. Bestemmelsens ordlyd kan raskt vise seg å å reise flere uklarheter enn svar:

- Hvilke investeringer kan inngå i den summen det kan beregnes en rimelig avkastning av ?
- Hva om det ikke foreligger noen aktiverte investeringer ? Er Statens kartverk og kommunene (og evt. andre offentlige aktører) da avskåret fra å ta noen som helst avkastning utover kostnadsinndekking ?
- Dersom Statens kartverk bemyndiger NE (eller andre) å distribuere Matrikelopplysninger, vil den prisen NE tar måtte være knyttet opp til Statens kartverks kostnadsinndekking med tillegg av en rimelig avkastning + NEs egen kostnadsinndekking med tillegg av en rimelig avkastning.
- For at bestemmelsen skal gi mening, er det nærliggende å anta at Statens kartverk må fastsette en pris på hvert eneste informasjonsprodukt, og dette produktet blir gjenstand for et salg fra Statens kartverk til NE hver gang NE selger det samme produktet ut i markedet.

I Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) "Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)", er følgende sagt i kommentarene til lovens § 8:

Paragraf 8 vil ikkje gjelde dersom innsynsretten er heimla i ei anna lov. I slike tilfelle vil reglane om betaling i den andre lova fullt ut regulere i kva grad det er høve til å ta betalt.

Innsynsretten iht. ny offentlighetslov er begrenset til "saksdokument, journalar og liknande register for organet". Når det gjelder rekkevidden av denne innsynsretten har Justisdepartementet selv fastslått følgende i kap. 12.1.4 i Ot. prp. nr. 102 (2004-2005):

Departementet er derimot ikkje einig med utvalet i at innsynsretten bør omfatte dokument som finst i lukka eksterne databasar som organet har tilgang til, men som ikkje er henta ut av basen.

Dette betyr at det skal godt gjøres å hevde at innsynsretten i Matrikkelen er hjemlet i ny offentlighetslov. Tvert imot fremstår det som nokså klart at innsynsretten i Matrikkelen i stedet er hjemlet i Matrikkel-loven § 29 som har overskriften "Innsyn i matrikkelen" og som i første punkt slår fast at "Alle har rett til innsyn i matrikkelen."

Dette betyr at Miljøverndepartementet står fritt til å velge en annen beskrivelse av hvordan betalingen skal fastsettes, dersom departementet mener at en annen formulering (enn den foreslåtte) er mer egnet til å tydeliggjøre betalingens størrelse.

Med vennlig hilsen

Norsk Eiendomsinformasjon AS



Tom Slungaard

Juridisk direktør

tom.slungaard@eiendomsinfo.no

Kopi: Justisdepartementet v/ Sivilavdelingen