

JUSTISDEPARTEMENTET	
26 OKT 2007	
SAKSNR.:	200705911
AVD/KONT/BEH:	10V/EO/MHG
DOK.NR. 23	ARKIVKODE:



STATENS KARTVERK

## Høringsuttalelse - Forskrifter til den nye offentliglova

Det vises til Justisdepartementets brev av 4 september d.å. Uttalelsen sendes som vedlegg til elektronisk post.

### Innledning

Kartverket gir denne høringsuttalelsen både ut fra egen virksomhet og rollen som nasjonalt fagorgan for kart, geodata og eiendomsinformasjon. Sentralt står en vurdering av helheten for dette arbeidet i Norge. Innledningsvis gir vi en kort oppsummering av viktige forutsetninger for våre uttalelser.

Kartverkets hovedoppgave er å frembringe geodata produkter til beste for samfunnet, ut fra de oppgaver og prioriteringer som settes av Miljøverndepartementet. Dette omfatter eiendomsinformasjon, kartdata, navigasjonsdata og andre beslektede produkter.

Produksjon av eiendomsinformasjon og kartdata skjer dels i egen regi og dels i et omfattende samspill med kommunene og andre store offentlige etater, bl.a. gjennom Geovekst-samarbeidet. Forvaltningssamarbeidet Norge digitalt som ble satt i verk fra 2005, sikrer tilgjengeliggjøring av denne informasjonen til alle parter i samarbeidet, primært offentlige etater og organisasjoner med offentlige oppgaver. Gjennom iverksetting av Stortingsmelding nr. 30 (2002/2003) ble formidling av Kartverkets produkter utenfor Norge digitalt lagt til Norsk eiendomsinformasjon AS (NE).

Ansvar for det offentlige kartgrunnlaget ligger i utgangspunktet på kommunene, men også staten bidrar, jf. plan- og bygningsloven § 5 første ledd. Det offentlige kartgrunnlaget forvaltes i de fleste tilfeller som et samarbeid mellom staten og kommunene innenfor Geovekst-samarbeidet. Kun syv av landets kommuner står utenfor dette samarbeidet og ivaretar sitt ansvar i egen regi. Kartverket har et landsdekkende ansvar for utarbeiding av digitalt kartgrunnlag med fastsatt detaljering og innhold, mens Geovekst-samarbeidet og de nevnte kommuner ivaretar ansvaret for den detaljerte kartleggingen.

NE ivaretar oppgaven som en formidlingstjeneste for Kartverkets produkter i henhold til Stortingsmelding nr. 30. NE har både formidling i egen regi og bruk av kommersielle forhandlingsledd. NE har en tilsvarende rolle med formidling av eiendomsdata og kart fra kommunene, men her kan kommunene også utføre dette selv eller gjennom andre aktører.

Kartverkets produkter har over mange år blitt finansiert gjennom en delt modell, der hoveddelen betales gjennom offentlige bevilgninger, men en betydelig del også tas inn gjennom betaling fra brukerne. Denne finansieringspolitikken er videreført gjennom Stortingets behandling av nevnte Stortingsmelding 30 (2002-2003).

Det vises til pkt.7 i høringsbrevet der det fremgår at *"Departementet legg til grunn at dei forslaga i utkastet som utvidar innsynsretten, ikkje vil ha vesentlege økonomiske og administrative konsekvensar, slik at dei kan handteras innanfor gjeldande budsjettammer."*

Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentliglova) tar ikke direkte stilling til betaling for offentlig informasjon, men fastsetter noen generelle prinsipper som forskriftene skal bidra til å sette ut i verk og konkretisere. Justisdepartementet skriver under drøftingen av de økonomiske og administrative konsekvensene følgende (kap. 15 s. 112 f.): *Reglane om kva pris som kan takast for informasjon som blir gitt ut, vil i hovudsak ikkje gripe inn i eksisterande prisingspraksis.*

Kartverkets kommentarer er derfor i det vesentligste rettet mot å avklare en del forhold rundt betaling og det unntaket som er foreslått for Kartverket og NE. Dette kan få betydelig administrative og økonomiske konsekvenser, beroende på hvordan man oppfatter forskriftsforslaget.

Kartverket har også noen kommentarer rundt en del andre forhold i loven, særlig knyttet til tinglysingsens virksomhet.

## **Unntaket som er gitt for NE og Kartverket**

### **Problemstillinger**

Kartverket støtter forslaget om at det skal kunne tas betaling for eiendomsinformasjon, kart og kartdata. Det er imidlertid en rekke forhold rundt dette unntaksforslaget som trenger avklaring.

### **Kriterier for unntak etter offentlighetsloven § 8, 3. ledd**

Unntaket gjøres i henhold til offentlighetsloven § 8, 3 ledd. Dette går på at det er "særlege tilhøve ved arten til dokumenta eller verksemnda som gjer det rimelig". Den videre omtale gjør det ikke klart om unntaket er gjort på grunnlag av arten av dokumenter eller arten av virksomheten eller begge deler. Dette har konsekvenser for omfanget av unntaket så vel som praktiseringen av det.

Dersom dette utelukkende beror på arten av dokumenta, skal altså unntaket gjelde for eiendomsdata, kart og kartdata. Dette produseres imidlertid av en rekke andre offentlige etater enn Kartverket, og mye av dette formidles gjennom NE, men også fra de aktuelle etater. Å nevnte NE og Kartverket eksplisitt blir en noe forvirrende innskrenkning. Videre driver Kartverket med distribusjon av produkter som ikke er kart eller eiendomsdata, som navigasjonsdata for bruk av våre data. I den grad dette drives selvfinansierende bør det også omfattes av unntaket.

Bestemmelsen om at unntaket også kan gjelde for andre som driver forretningsmessig eller selvfinansierende synes å tyde på at unntaket utelukkende beror på virksomhetens art. Da må det påpekes at Kartverket ikke driver på forretningsmessig basis, og at hoveddelen av finansiering skjer gjennom offentlige bevilgninger.

Unntaket som er foreslått innebærer at man indirekte har definert eiendoms- og kartdata til å falle utenfor kjerneområdet for offentlighetsloven. I så fall burde unntaket omfatte alle innholdsprodusenter av eiendomsdata og kartdata. Først og fremst blir det mangelfullt at den største produsenten av slike produkter, kommunene, ikke er nevnt. De er også en viktig innholdsleverandør for NE.

Et spørsmål som bør stilles er om eiendomsinformasjon i denne sammenhengen også omfatter grunnboksinformasjon, som prissettes etter regler i tinglysingsloven. Man vil anta at bestemmelsen i § 4 om betaling for store mengde dokumentkopier kommer til anvendelse. Men skal da unntaket som er gitt for NE og Kartverket i § 4, 4 ledd også omfatte dokumenter som kan tas betaling for fordi det kommer utover 100 kopier etter 1 ledd? Det vil gjelde såkalte hjelpedokumenter for tinglysingen, for eksempel fullmakter.

For å skape klarhet ville Kartverket foreslå at forskriften baserer unntaket på en avgrensning både i forhold til arten av dokumentene og arten av virksomheten.

### **Gjenbruksdirektivet**

Unntaket viser til gjenbruksdirektivets bestemmelser. Omfanget av begrepet gjenbruk er ikke klargjort tilstrekkelig verken i forarbeidene eller i forskriftene med kommentarer. Kartverket er av den oppfatning at gjenbruk ikke omfatter distribusjon av produkter direkte fra Kartverket, enten denne oppgaven utføres av Kartverket eller av NE. Det er en del av våre offentlige oppgaver å sørge for at dette er tilgjengelig.

Henvisningen til kravet om inntjening etter direktivet skaper flere uklarheter selv om man skulle legge til grunn at dette er gjenbruk. Adgangen til å ta en rimelig avkastning på investeringene må bero på hva man har investert. Innholdsleverandør har et helt annet nivå på investeringene enn NE som formidler.

Direktivet krever at prispolitikken skal være offentlig og dette er inntatt i loven. Det er ingen retningslinjer for dette i forskriftene. I tillegg er det et spørsmål om hvor detaljert en slik prispolitikk skal være og hvordan den skal offentliggjøres.

Når det gjelder kravet til offentliggjort prisingspolitikk er det også et interessant, om ikke nødvendigvis tilsiktet avvik mellom direktivet og loven, det ser ut som man har flyttet et komma:

Dansk utgave av PSI direktivet:

*Betingelser og standardgebyrer for videreanvendelse af offentlige myndigheders dokumenter fastlægges på forhånd og offentliggøres, såfremt det er muligt og hensigtsmæssigt i elektronisk form.*

Norsk versjon i offentlighetsloven:

*Verksemder som krev betaling for informasjon, skal offentliggjøre betalingsstatsane i elektronisk form dersom det er mogleg og formålstenleg.*

### **Unntak fra gratisprinsippet i forhold til innsynsreglene**

Unntaket i Offentlighetslovens § 8, 3 ledd fremtrer som et unntak fra gratisprinsippet.

I tråd med Miljøverndepartementets oppfatning har Kartverket lagt til grunn at innsyn etter offentlighetsloven ikke har konsekvenser for tilgangen på opplysninger fra det offentlige kartgrunnlaget. Departementet tok eksplisitt stilling til spørsmålet i forarbeidene til endringer i plan- og bygningsloven § 5 om det offentlige kartverket, jf. Ot.prp. nr. 113 (2001-2002) kap. 3.2 og 3.5, der departementet presiserte at slike kartdatabaser ikke var omfattet av offentlighetslovens dokumentbegrep.

Den nye offentlighetsloven kan ha utvidet innsynsretten, uten at dette klart fremtrer. Definisjonen av dokumentbegrepet i § 4 er en videreføring av definisjonen fra den gamle offentlighetsloven, jf. Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) kap. 12.1.4 s. 88 og NOU 2003: 30 kap. 8.2.4 og 8.4.4. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) understreket at det skal legges en vid tolkning til grunn for hva som er omfattet av innsynsretten (s. 88). Likevel ville man forvente at en bevisst utvidelse av saksdokumentbegrepet til også å omfatte det offentlige kartgrunnlaget, burde vært nevnt i forarbeidene.

Rapporten *Fra bruk til gjenbruk* la til grunn at dokumenter som er underlagt innsynsrett, eller som det gis innsyn i ut fra meroffentlighetsprinsipp, etter dagjeldende rett fritt kan viderebrukes kommersielt eller ikke-kommersielt (kap. 5.3.1 s. 40, og kap. 5.4.3 s. 44). Flertallet ønsket å presisere dette i loven, og Justisdepartementet fulgte opp forslaget i odelstingsproposisjonen, jf. ny § 7 første ledd. Bestemmelsen slår fast at informasjonen kan brukes «til kva formål som helst».

Rapporten legger videre til grunn at det i mange sammenhenger kan være aktuelt for det offentlige å hevde immaterielle rettigheter. Det vises til direktivet artikkel 8, implementert gjennom offentlighetsloven § 7 andre ledd, om adgangen til å fastsette lisensavtaler, og arbeidsgruppens merknad til denne artikkelen der det framgår at arbeidsgruppen er inneforstått med at det kan være aktuelt for det offentlige å stille betingelser for viderebruk gjennom lisenser, jf. rapporten kap. 5.4.7 s. 46.

Bestemmelsen i § 7 første ledd følger ikke av direktivet og var ment å klargjøre rekkevidden av innsynsretten etter gjeldende lov.

*Første ledd slår fast at informasjon som det er gitt innsyn i etter offentliglova eller anna lovgiving som gir ålmenta rett til innsyn i offentlig verksemd, kan brukast til kva formål som helst dersom ikkje anna lovgiving eller ein tredjeperson sin rett er til hinder for det. Direktivet krev ikkje at vidarebruk skal vere tillate. Denne regelen er derfor ikkje noka følgje av direktivet, men eit tiltak som legg til rette for vidarebruk ut over dei krava som følgjer av direktivet. Sjølv om gjeldande offentliglov ikkje inneheld nokon tilsvarende regel, vil det også etter gjeldande rett vere høve til å bruke informasjon det blir gitt innsyn i til kva som helst dersom ikkje anna regelverk er til hinder for det. Føreseigna klargjer likevel dette utgangspunktet. (Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) merknad til § 7)*

Dersom denne § 7, 1. ledd. gjelder fullt ut for eiendomsdata, kart og kartdata, vil dette bety at man ikke kan lisensiere med henblikk på bruk. I dag gjøres mye av prisingen ved hjelp av tidsbegrenset bruk og lisensiering for spesifikk bruk. Dette er for å sikre de inntekter som er nødvendig ut fra rammevilkårene (forretningsmessig eller selvfinansierende) og samtidig sikre at tilgangen er tilpasset brukernes behov og finansielle forhold. Dersom alle inntekter skulle sikres

gjennom engangsbetaling ved utlevering, ville dette medføre en betydelig prisøkning for de som ønsker tilgang på data.

Dette ville derfor få store konsekvenser for prisingspolitikken, dersom ikke unntaket som er gitt også omfatter unntak fra innsynsreglene. Som nevnt over synes det forutsatt at forslaget ikke skal ha en slik virkning.

### **Henvisning til spesifikke institusjoner**

Som nevnt over synes det inkonsekvent å nevne bare Kartverket og NE i unntaket. Det er flere andre ting som gjør at man eller bør gå for en generell formulering i henhold til kriteriene i § 8, 3. ledd.

NE utfører tjenester for statlige og kommunale virksomheter når det gjelder formidling av data. De er altså selv ikke innholdsleverandører. NE's mulighet til prising vil således avhenge av hva innholdsleverandørene de utfører oppgaver for, kan gjøre. Å gi dem en selvstendig rett til å kreve betaling er til liten hjelp hvis det ikke er klart hvilke regler som kommer til anvendelse for det aktuelle innholdet. Man kan komme i den stilling at de data som NE skal ha sin inntjening på, er kan kreves utlevert gratis fra innholdsleverandøren.

En annen grunn til ikke å spesifikt nevne institusjoner, er at opplegget for produksjon og formidling bestemmes av stat eller kommune etter praktiske og politiske forhold, og ikke bør bindes opp av en så generell lov som offentlighetsloven.

### **Forholdet til andre lover**

Innsynsrett som er regulert i annen lov, går foran offentlighetslovens bestemmelser. I slike tilfeller vil reglene om betaling i den andre loven, fullt ut regulere i hvilken grad det er adgang til å ta betalt, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) merknadene til § 8 s. 125.

Det må bety at betaling for utlevering av opplysninger fra matrikkelen etter matrikkeloven § 30 tredje ledd, reguleres fullt ut etter matrikkeloven uansett om slik utlevering må betraktes som innsyn i offentlighetslovens forstand. Av hensyn til konsistens i regelverket kan det likevel være en fordel om forskrift til offentlighetsloven i nærliggende tilfeller forskriver det samme betalingsregime som spesialloven.

Betaling for utlevering, som ikke er omfattet av innsynsretten, trenger ingen hjemmel i forskrift til offentlighetsloven. Betaling kan være hjemlet i annet lovverk, eller være basert på avtale mellom leverandør og mottaker. Betalingen kan ikke overstige betalingstaket som framgår av § 8 fjerde ledd.

På samme måte må man se på forholdet til betaling etter tinglysningsloven.

### **Forslag til ny tekst i offentlighetsforskriftens § 4, 4 ledd**

Dette er et forslag til tekst som tar høyde for de kommentarene som er gitt over:

*Det kan kreves betaling for eiendomsinformasjon, kart, kartdata og andre stedfestede produkter som produseres av statlige eller kommunale myndigheter, når formidlingen av disse er basert på forretningsmessig basis eller er helt eller delvis selvfinansierende. Dette gjelder også i de tilfeller hvor disse formidles gjennom statlige eller kommunale selskaper. Betalingssatsene skal være slik at inntektene ikke overstiger faktiske kostnader ved produksjon og formidling, samt en rimelig avkastning på investeringer. Det samme skal gjelde for informasjon fra andre organer som drives på forretningsmessig basis eller er helt eller delvis selvfinansierende, når arten av dokumenta tilsier dette.*

Kommentaren til dette må avklare om innsynsreglene etter den nye offentlighetsloven (§ 7) kommer til anvendelse på stedfestede produkter etter den nye loven, og i så fall om unntaket i forskriftens § 4, 4 ledd også et unntak fra innsynsreglene? Hvis ikke må helt klart kapitlet om administrative og økonomiske konsekvenser skrives om igjen.

## Enkelte andre kommentarer

Betaling kan etter § 4, 3 ledd ikke kreves for utsendelse med e-post. Dette synes å være et synspunkt som ikke helt tar hensyn til at i dag er det arbeidet som koster penger, når papir og printerblekk kostnadene er blitt så vidt lave som de er. Uansett skal dokumentene gjenfinnes, kopieres eller scannes og sendes. Etter hvert som mer og mer offentlige dokumenter allerede er digitalt lagret, vil dette kunne bli aktuelt igjen. Uansett bør det her være opp til den enkelte etat i forhold til hvor langt de er kommet med digitalisering av virksomheten.

Det bør også stå klart at det er avgiverorganet som bestemmer om man skal få tilsendt dette på papir eller digitalt.

Ved betaling for mer enn 100 eksemplarer må det være anledning til å kreve forskuddsbetaling. Det er kostbart og lite praktisk å innkreve småbeløp fra private.

I forhold til utkastets § 6 om journal på Internett anføres det at offentliggjøring av tinglysningsjournalen vil medføre offentliggjøring av en del informasjon i grunnboken som i dag NE har monopol på å distribuere.

Under punkt 3.3 på side 11 under avsnittet "innholdet i journalen" (siste linje) "Det skal likevel takast med opplysningar om kven som er kontaktperson for kvar enkelt sak". Dette synes Kartverket bør vurderes nærmere av hensyn til sikkerheten for de ansatte. Det har vært flere tilfeller av truende oppførsel allerede i forhold til ansatte ved Tinglysningsingen. Generell tilgang på navn på personer som er ansatt i en etat kan lett misbrukes av andre enn de som saken angår. Dagens rutine for innsynsbegjæringer i Kartverket er at henvendelsen går via arkivet eller sentralbordet til rette saksbehandler, som så tar kontakt med den som ønsker innsyn.

Det anbefales heller ikke at det skal være mulig å søke i journalene ved hjelp av eksterne søkemotorer. Dette åpner også for misbruk som kan skade de ansatte og synes ikke å være påkrevet for å sikre nødvendig innsyn.

Det vises også til at "offentleggjing av journaler på internett vil risikoen for spreiding av opplysningane og samankopling med andre opplysningar.....". Kartverket foreslår å se på muligheten for å avgrense søkefunksjonaliteten ved at det etter en viss tid ikke er mulig å søke på personnavn kombinert med avgrensning av innholdet i journalen, slik at enkelte typer personopplysninger aldri vil være en del av journalen.

Forskriften om gebyr for tjenester fra Brønnøysundregistrene skal få en regel om at offentlighetslovens regler gjelder for innsendte opplysninger som ikke er innført i de elektroniske registre. Kartverket kan tenke oss en tilsvarende avklaring for tinglysningsingen, men med tillegget om at det også omfatter opplysninger som skal innføres.