ARBEIDS- OG
ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET

Tilrådinger fra interdepartemental arbeidsgruppe

Fra bruk til gjenbruk

Gjennomføring av direktiv 2003/98/EF om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon og supplerende forslag

Overlevert Arbeids- og administrasjonsdepartementet 30.08.2004

e-norge

Fotografiet på forsiden er fra Østmarka, Oslo
Fotograf: Terje Dyrstad

INNHOLD

INNHOLD 3

INNLEDNING OG SAMMENDRAG 7

Innledning 7
Sammendrag av rapporten 7

1. ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING, MANDAT OG ARBEID 13

1.1 Arbeidsgruppen oppnevning og sammensetning 13
1.2 Arbeidsgruppens mandat 13
1.3 Arbeidsmåte 14

2. TIDLIGERE ARBEID PÅ FELTET 15

2.1 NOU 1994: 17 Til informasjonens pris 15
2.2 Oppfølging av og utviklingen etter NOU 1994:17 15

3. STATUS OG PRAKSIS I NORGE I 2004 17

3.1 Fremveksten av databaser, datakvalitet og enklere tilgang på data 17
3.2 Det kommersielle potensialet i Europa, USA og Norge 19
3.3 Praksis i Norge i 2004 20
3.3.1 Generelt 20
3.3.2 Offentlige virksomheters syn på hvordan man kan få til økt gjenbruk 22
3.4 Sektorbeskrivelser 23
3.5 Prising i Norge i dag 23

4. INTERNASJONAL UTVIKLING 27

4.1 De nordiske land 27
4.1.1 Sverige 27
4.1.2 Danmark 28
4.1.3 Finland 30
4.2 EU 31
4.3 USA 32
4.4 World Summit on the Information Society (WSIS) 32

5. FORHOLDET MELLOM DIREKTIV 2003/98/EF OG NORSK RETT 35

5.1 Direktivet 35
5.2 Forholdet til gjeldende norsk lovgivning – innledning og prosess 38
5.3 Generelt om forholdet mellom direktivet og norsk rett 39
5.3.1 Innledning – særlig om begrepene "gjenbruk" og "innsyn" 39
5.3.2 Direktivets formål 40
5.4 Forholdet til offentlighetsloven 41
5.4.1 Offentlig myndighet og offentligrettslig organ - artikkel 2 41
5.4.2 Dokumentbegrepet 42
5.4.3 Gjenbruk 43
5.4.4 Saksbehandlingsregler og regler om dokumentenes format og form 44
5.4.5 Gebyr - artikkel 6 45
5.4.6 Innsyn i vilkår og gebyrer – artikkel 7 45
5.4.7 Standardlisensavtaler - artikkel 8 46
5.4.8 Praktiske ordninger - artikkel 9 46
5.4.9 Ikke-diskriminering og like handelsvilkår – artikkel 10 og 11 46
5.4.10 Oppsummering 47

5.5 Forholdet til miljøinformasjonsloven 47
5.5.1 Innledning 47
5.5.2 Virkeområde 47
5.5.3 Unntaksregler, saksbehandlingsregler og ikke-diskriminering 48
5.5.4 Oppsummering 49
5.6 Forholdet til produktkontrolloven 49
5.7 Forholdet til offentlighetsregelverket for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget 50
5.8 Forholdet til plan- og bygningsloven 50
5.9 Forholdet til konkurranseloven og regelverket om offentlig støtte 51
5.10 Forholdet til personopplysningsloven 51
5.11 Forholdet til helseregisterloven 51
5.12 Forholdet til biobankloven 52
5.13 Forholdet til sikkerhetsloven 52
5.14 Forholdet til registerlovene mv. 53
5.14.1 Enhetsregisteret 53
5.14.2 Foretaksregisteret 53
5.14.3 Folkeregisteret 53
5.14.4 GAB-registeret 54
5.14.5 Grunnboken 54
5.14.6 Register for utøvere av alternativ behandling 54
5.15 Forholdet til arkivforskriften 55
5.16 Forholdet til tvistemålsloven, straffeprosessloven og forskrift om offentlighet i rettspleien 55
5.17 Forholdet til åndsverksloven 55

6. FORSLAG TIL LOV- OG FORSKRIFTSENDRINGER SAMT FORSLAG TIL ELEMENTER I EN TILGANGS- OG PRISINGSPOLITIKK 59

6.1 Nødvendige lov- og forskriftsendringer for å implementere direktivet 59
6.1.1 Innledning 59
6.1.2 Alternativer for gjennomføring 60
6.1.3 Flertallets konklusjoner og forslag 60
6.1.4 Mindretallets konklusjoner og forslag 62
6.2 Lovendringsforslag utover direktivets krav for å gjøre det enklere å gjenbruke offentlig informasjon 65
6.3 En bedre forvaltning av felles informasjon i samfunnet 67
6.3.1 Innledning 67
6.3.2 Fordeling av informasjonsoppgaver mellom offentlig og privat sektor 68
6.3.3 Tiltak for å sikre større utnyttelse og gjenbruk av informasjon 69
6.3.4 Tiltak som legger til rette for en bedre rollefordeling mellom offentlig og privat virksomhet 72
6.3.5 Nærmere om prisingspolitikk 73

7. TILGANG TIL OG PRISING AV INFORMASJON SOM BRUKES TIL FORVALTNINGSFORMÅL 77

7.1 Tiltak for å øke utvekslingen av informasjon innad i det offentlige 77
7.2 Prising av informasjon som utveksles innad i offentlig sektor 78

8. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER 81

8.1. Administrative konsekvenser 81
8.2 Økonomiske konsekvenser 82
8.3 Konsekvenser for næringslivet 82

9. MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE 83

9.1 Merknader til de enkelte bestemmelser i flertallets forslag 83
9.1.1. Til endringene i offentlighetsloven 83
9.1.2 Til endringene i miljøinformasjonsloven 89
9.1.3 Til forskriftsendringene 90
9.2 Merknader til de enkelte bestemmelser i mindretallets forslag 92

10. LOVUTKAST 99

10.1 Lovutkast fra arbeidsgruppens flertall 99
10.1.1 Flertallets forslag til endringer i offentlighetsloven 99
10.1.2 Flertallets forslag til endringer i miljøinformasjonsloven 101

10.1.3 Flertallets forslag til forskriftsendringer 101
10.2 Lovutkast fra arbeidsgruppens mindretall 102

11. VEDLEGG 105

11.1 Trykte vedlegg 105
11.1.1 Direktiv om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon, (2003/98/EØF), vedtatt i EU 17. nov. 2003 105
11.1.2 Arbeidsgruppens mandat inkludert Statssekretærutvalget for ITs presiseringer 113
11.1.3 Sammendrag fra *Sett pris på data*, *Prising av videreformidling av offentlig informasjon*, Asplan Analyse (2004), rapport bestilt av arbeidsgruppen 114
11.2 Utrykte vedlegg 117

INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Innledning

De siste tiårene har vi sett en omforming av samfunnet på flere områder, ikke minst innen offentlig forvaltning. Dette har både tatt form av organisatoriske og teknologiske endringer. Den viktigste teknologiske endringen skyldes en sterkt økende bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og innføringen av Internett. Dette har ført til at offentlig informasjon etterspørres og brukes i større utstrekning og på andre måter enn tidligere. Denne utviklingen er ventet å skyte ytterligere fart etter hvert som høyhastighetsnettene får økt utbredelse. Regjeringen har i sitt moderniseringsarbeid som mål å effektivisere, forenkle og brukerrette offentlig sektor. Målene er også nedfelt i IT-politikken slik denne er formulert i *eNorge 2005*. For å nå disse målene står en hensiktsmessig tilrettelegging for gjenbruk og utveksling av offentlig informasjon sentralt.

Problemstillinger knyttet til tilgang til offentlige data er bl.a. omtalt i St.meld. nr. 49 (2003-2004) *Breiband for kunnskap* og vekst samt i eNorge 2005 og Statusrapport for elektronisk innhold 2003 (oppfølging av Strategi for elektronisk innhold 2002-2004). Regjeringen har i de nevnte dokumentene lagt følgende målsetning til grunn:

> "Tilgang på offentlig eide grunndata skal stimulere tjenesteutvikling. Regjeringen vil sikre innholdsprodusenter tilgang til offentlig grunndata. Regjeringen tar sikte på å etablere klare retningslinjer på feltet i 2004."

I EU-direktiv om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon (direktiv 2003/98/EF), i denne rapporten også kalt "direktivet", som ble vedtatt 17. november 2003, fremheves det at god tilgang på offentlige data er viktig for å skape verdiøkende tjenester, og dermed for å fremme informasjonssamfunnet. EU ønsker å harmonisere praksis blant EU-landene for tilgang til offentlige data.

Den 19. juni 2003 besluttet regjeringen at det skulle settes ned en interdepartemental arbeidsgruppe som skulle utrede prinsipper for tilgang til og prising av offentlige informasjon for kommersiell utnyttelse, og hvordan direktivet kan implementeres i norsk rett.

Arbeidsgruppen overleverer herved sin utredning. Arbeidsgruppen har på enkelte punkter delt seg i sine anbefalinger, mens den på andre punkter gir råd som gruppen samlet står bak.

Sammendrag av rapporten

Kapittel 1 tar for seg arbeidsgruppens sammensetning, mandat og arbeidsmåte.

Kapittel 2 inneholder en kort beskrivelse av den siste offentlige utredningen som tok for seg prising av offentlig informasjon, NOU 1994: 17 Til informasjonens pris. Videre har gruppen omtalt de viktigste offisielle dokumentene på dette feltet fra 1994 og fram til i dag.

Kapittel 3 inneholder en beskrivelse av praksis i Norge i dag, både når det gjelder muligheter for gjenbruk av offentlig informasjon og prising. Arbeidsgruppen har benyttet flere utredninger og rapporter, men har også selv fått utarbeidet to rapporter av henholdsvis Statskonsult og Asplan Analyse. Arbeidsgruppen legger vekt på den store betydingen Internett har fått for mulighetene til å gjenbruke offentlig informasjon, og på hvordan denne teknologien har vært med på å øke det kommersielle potensialet i offentlig informasjon. Arbeidsgruppen lister opp flere eksempler på mulige offentlige informasjonskilder

som kan ha et kommersielt potensial, og har merket seg at særlig databaser over geodata, statistikk, juridiske personer og individer kan ha kommersiell interesse. Arbeidsgruppen konstaterer at kommersiell utnyttelse av offentlig informasjon er et område i vekst, men at det fortsatt trengs bedre dokumentasjon og mer kunnskap både når det gjelder det økonomiske potensialet og når det gjelder de samfunnsøkonomiske gevinstene ved økt bruk av offentlige informasjonsressurser.

Statskonsults undersøkelse viser at det i Norge i dag er uutnyttede informasjonsressurser i flere offentlige etater. Det er imidlertid vanskelig å beregne det totale potensialet. Et særtrekk for Norge i forhold til andre land er oppbyggingen av flere store, offentlige registre, noe som kan tyde på at vi også har et relativt større potensial enn andre land. Det kan nevnes GAB-registeret, Det sentrale folkeregisteret og Brønnøysundregistrene og Statens kartverk. Det er også etablert rapporteringsrutiner innad i offentlig sektor i form av bl.a. KOSTRA som genererer offentlig informasjon med stort potensial for gjenbruk. Det utveksles også store datamengder mellom offentlige etater, og bruken av e-post er sterkt økende, men det framkommer også av Statskonsults undersøkelse at papirbasert informasjon holder stand når det gjelder utlevering av informasjon til private.

Både Statskonsults og Asplans undersøkelse viser at prising av offentlig informasjon er relativt lite utbredt, men vanlig innenfor enkelte sektorer og for enkelte typer data, for eksempel registerdata. De etatene som priser sin informasjon, oppgir ofte at de er bundet av eksterne styringssignaler gjennom lover, forskrifter eller fra overordnet myndighet. Å legge til rette for gjenbruk av informasjon vil vanligvis ikke være en oppgave som har den høyeste prioritet i ordinære forvaltningsorganer. Arbeidsgruppen har likevel ikke inntrykk av at offentlige virksomheter ikke ønsker å dele informasjon på tvers av offentlig sektor eller overfor næringslivet. På den annen side anses det vel heller ikke som en prioritert oppgave som forvaltningsorgan å legge til rette for verdiøkende næringsutvikling, noe også undersøkelsen til Statskonsult indikerer.

I **kapittel 4** gir arbeidsgruppen en kortfattet oversikt over viktige sider av politikken for tilgang til og prising av offentlig informasjon i enkelte nordiske land, EU og USA.

I **kapittel 5** har arbeidsgruppen en gjennomgang av direktiv 2003/98/EF om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon i forhold til gjeldende rett i Norge. Direktivet skal etter sin egen ordlyd være et bidrag til å fremme økt gjenbruk av offentlig informasjon, særlig av digital informasjon. Direktivet skal bidra til å realisere det indre marked, og arbeidsgruppen legger til grunn at direktivet er EØS-relevant.

I første del av kapittel 5 gir gruppen en orientering om direktivet, både fortalen og de enkelte artiklene i direktivet.

Direktivet fastsetter minimumsvilkår som må oppfylles når gjenbruk av offentlig informasjon er tillatt. I Norge er det i de aller fleste tilfeller tillatt å gjenbruke informasjon som det gis innsyn i. Det er på det rene at direktivets minimumskrav også gjelder offentlige frittstående virksomheter. Hensynet til for eksempel personvernet eller tredjemanns immaterielle rettigheter kan imidlertid medføre at gjenbruk ikke er tillatt.

Deretter gjennomgår arbeidsgruppen en rekke lover, med offentlighetsloven og miljøinformasjonsloven som de viktigste, for å kartlegge hvilke av direktivets krav som ikke er oppfylt i norsk rett. Arbeidsgruppen finner at en rekke av bestemmelsene allerede er oppfylt i norsk rett, men også at en del bestemmelser knyttet til saksbehandlingsregler, rammer og premisser for prising, informasjonsplikt og konkurransevilkår ikke er oppfylt i norsk rett.

Kapittel 6 inneholder arbeidsgruppens anbefalinger og forslag.

En oppsummering av de ulike endringsbehovene i lov- og forskriftsverket, som det er nødvendig å gjennomføre, er presentert i punkt 6.1. Disse endringsbehovene knytter seg til følgende punkter:

- det innføres en plikt til å opplyse om hvem som er rettighetshaver eller lisenshaver når det gis tilgang til et dokument som det knytter seg immaterielle rettigheter til (direktivet artikkel 4 nr. 3 annet punktum)
- det innføres en rett til å kreve kopi av dokumenter i alle allerede eksisterende format og språkversjoner. Så fremt det er mulig og hensiktsmessig, skal utleveringen skje i elektronisk form (direktivet artikkel 5 nr. 1)

- det innføres en regel om at inntektene fra eventuelle gebyrer som kreves ved dokumentinnsyn ikke kan overstige kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumentene, samt en rimelig avkastning av investeringene (direktivet artikkel 6), og at forvaltningsorganet skal offentliggjøre betalingssatser av eget tiltak og på forespørsel også oppgi beregningsgrunnlag for eventuelle gebyrer (direktivet artikkel 7)
- eventuelle standardlisenser for bruk skal være tilgjengelig i digitalt format og skal kunne behandles elektronisk (direktivet artikkel 8)
- ikke-diskrimineringsprinsippet (herunder forbudet mot å gi offentlige kommersielle aktører andre gjenbruksvilkår enn ikke-offentlige gjenbrukere) og et forbud mot å inngå avtaler om enerett lovfestes (direktivet artikkel 10 og 11)

Punkt 6.1 inneholder en drøfting av hvilke lovtekniske løsninger arbeidsgruppen har vurdert, og hvilke løsninger den anbefaler. Arbeidsgruppen har her delt seg i et flertall (punkt 6.1.3) og et mindretall (punkt 6.1.4).

Flertallet foreslår at de mer generelle reglene i direktivet, det vil si reglene om størrelsen på eventuelle gebyrer (artikkel 6), ikke-diskrimineringsprinsippet (artikkel 10) og forbudet mot avtaler om enerett (artikkel 11), tas inn i offentlighetsloven, samtidig som det presiseres i offentlighetsloven at disse reglene ikke bare gjelder innenfor offentlighetslovens virkeområde, men i alle tilfeller hvor organer eller rettssubjekter som omfattes av direktivet gir ut dokumenter. Ved en slik løsning vil bestemmelser i offentlighetsloven som gjennomfører direktivet ved konflikt gå foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. EØS-lovens § 2 første punktum. Når det gjelder regelen i direktivet artikkel 5 nr. 1 (rett til å kreve kopi av dokumenter i alle eksisterende format og språkversjoner), anbefaler flertallet at denne bør gjennomføres i alle regelverk som gir allmennheten innsynsrett, herunder offentlighetsloven, miljøinformasjonsloven, produktkontrolloven, forskrift om offentlighet i rettspleien, offentlighetsregelverket for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget, plan- og bygningsloven, registerforskriftene gitt med hjemmel i helseregisterloven, enhetsregisterloven, foretaksregisterloven, GAB-forskriften, forskrift om frivillig registerordning for utøvere av alternativ behandling, arkivforskriften og forskrift 25. juni 2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen. Flertallet anbefaler videre at direktivet artikkel 4 nr. 3 (plikten til å opplyse om hvem som er rettighetshaver) bør gjennomføres i offentlighetsloven og miljøinformasjonsloven og øvrige regelverk der problemstillingen kan være aktuell. For å fange opp tilfeller som ikke er dekket av noe regelverk, foreslår flertallet at bestemmelsen som gjennomfører direktivet artikkel 4 nr. 3 i offentlighetsloven gis generell anvendelse.

Flertallet peker på at forslaget om at reglene som gis for å gjennomføre direktivet, skal gjelde i alle tilfeller hvor allmennheten har innsynsrett eller hvor det gis innsyn ut fra meroffentlighetsprinsippet, vil innebære en implementering som går lengre enn direktivet krever, fordi dette i en viss utstrekning vil innebære at reglene også vil gjelde for virksomheter direktivet ikke gjelder for, jf. direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstav e og f (utdannings-, forsknings- og kulturinstitusjoner). Flertallet foreslår av denne grunn at det gis hjemler for å gi forskrifter hvor det kan bestemmes at reglene som gis for å gjennomføre direktivet ikke skal gjelde for virksomheter som ikke omfattes av direktivet.

Et første mindretall (Elisabeth Steenstrup) viser i sin særmerknad under punkt 6.1.4 til at hun har utarbeidet en skisse til en egen lov for implementering av direktivet som bygger på eksisterende innsynsregler og som forutsetter at den praktiske tilrettelegging for gjenbruk som artikkel 9 krever i hovedsak er gjennomført. Lovskissen inneholder kun særregler for gjenbruk. I den forbindelse viser dette mindretallet til behovet for klarhet, til hensynet til brukervennlighet og til direktivets siktemål om å realisere det indre marked. Dette mindretallet viser videre til at en implementering gjennom en egen lov bl. a. gjør at bestemmelsene i direktivets artikkel 4 nr. 3 om plikt til å opplyse om rettighetshaver i de tilfeller der det gis avslag på forespørsler om gjenbruk og artikkel 10 nr. 2 om forbud mot å gi offentlige kommersielle aktører andre vilkår enn private aktører, blir implementert etter sin ordlyd.

Et annet mindretall (Roar Bjørge og Erik Aurbakken) peker i sin særmerknad under punkt 6.1.4 på at disse ikke kan slutte seg til flertallets vurderinger og tilrådinger mht. hvordan direktivet bør implementeres. Dette mindretallet viser til at gjenbruksbegrepet er en så vesentlig del av direktivet at det bør komme eksplisitt fram i norsk rett, og foreslår derfor at det innarbeides en definisjon av gjenbruk som en egen paragraf i offentlighetsloven som er i samsvar med direktivets definisjon. Videre mener dette mindretallet at en slik paragraf bør inneholde en bestemmelse om at Kongen kan gi nærmere regler om gjenbruk i

samsvar med innholdet i direktivet ellers. På denne måten vil offentlighetsloven regulere både innsynsregler (som direktivet tar for gitt der hvor det er slike nasjonale regler) og gjenbruksregler.

Arbeidsgruppen har under punkt 6.2 vurdert tiltak utover direktivets krav som kan legge forholdene bedre til rette for gjenbruk. Arbeidsgruppen har vurdert fem forhold hvor lovendringer ut over det direktivet krever, kan bidra til å legge bedre til rette for gjenbruk av det offentliges dokumenter.

For det første støtter arbeidsgruppen offentlighetslovutvalgets (NOU 2003:30) forslag om en oppmyking av det såkalte identifikasjonskravet i offentlighetsloven.

For det andre støtter arbeidsgruppen offentlighetslovutvalgets forslag om at det skal tas inn en bestemmelse i en ny offentlighetslov som gir rett til å "kreve innsyn i en sammenstilling av opplysninger som finnes elektronisk lagret i organets databaser i den utstrekning sammenstillingen kan gjennomføres med rutinemessige fremgangsmåter".

For det tredje viser arbeidsgruppen til at man i praksis vil gå lengre i å legge til rette for gjenbruk enn direktivet krever, dersom man unnlater å bruke forskriftshjemlene som gir adgang til å unnta visse virksomheter som ikke er omfattet av direktivet fra reglene som foreslås for å gjennomføre direktivet.

Et mindretall i arbeidsgruppen (Elisabeth Steenstrup) har i sin alternative lovskisse foreslått at virksomhetens eier avgjør hvorvidt regelverket skal komme til anvendelse på disse institusjonene.

For det fjerde foreslår et flertall i arbeidsgruppen (alle untatt Dag Høgvard) at det tas inn en bestemmelse i offentlighetsloven som fastslår at dokumenter som det gis innsyn i kan brukes til ethvert formål, dersom ikke lov eller annet rettsgrunnlag er til hinder for det. Flertallet foreslår at denne bestemmelsen i offentlighetsloven skal ha samme virkeområde som direktivet.

For det femte har arbeidsgruppen vurdert om hensynet til gjenbruk eller verdiskaping burde komme mer direkte til uttrykk i en eventuell formålsbestemmelse til offentlighetsloven.

Flertallet, alle med unntak av Erik Anders Aurbakken, Roar Bjørge, Anne Katrine Kaels og Elisabeth Steenstrup, legger til grunn at offentlighetslovutvalgets forslag til formålsbestemmelse i en ny offentlighetslov (se NOU 2003: 30 s. 294) i tilstrekkelig grad vil ivareta dette.

Mindretallet mener at retten til å bli informert av de fleste vil oppfattes som noe annet enn retten til gjenbruk og kommersialisering, og vil derfor foreslå at lovens formålsparagraf og tittel utvides.

I punkt 6.3 fremmer arbeidsgruppen sine øvrige forslag som til sammen kan danne elementer i en offentlig tilgangs- og prisingspolitikk. Med dette mener arbeidsgruppen forslag som legger til rette for at de offentlige informasjonsressursene som er, eller kan bli kommersielt interessante, er lett tilgjengelige når de trengs, at de utleveres hurtig nok til at de kan utnyttes, at dette kan skje uten at kostnadene blir så store at det ikke blir samfunnsøkonomisk lønnsomt verken å utlevere dem eller å utnytte dem kommersielt, og at de offentlige virksomhetene ikke får unødvendige belastninger som går på bekostning av deres kjerneoppgaver. Forslagene under punkt 6.3 er av ulik karakter, og arbeidsgruppen legger også til grunn at økt kommersiell utnyttelse av offentlig informasjon ikke må gå på bekostning av det offentliges grunnleggende informasjonsansvar.

Arbeidsgruppens anbefalinger i punkt 6.3 kan oppsummeres slik:

1) Det offentlige bør forvalte egne immaterielle rettigheter slik at det legges til rette for gjenbruk av offentlig informasjon.
2) Offentlige virksomheter inntar en aktiv holdning ved å legge til rette for gjenbruk, bl.a. ved å bidra til at informasjonssystemene i offentlig sektor over tid legges om slik at informasjonen i utgangspunktet blir tilgjengelig for brukere så vel i som utenfor den aktuelle virksomheten med mindre personvern, annet lovverk eller særskilte hensyn tilsier noe annet. Det foreslås også at departementene i styringsdialogen med sine underliggende virksomheter drøfter hvordan informasjonsressursene kan gjøres mer tilgjengelige for gjenbruk. I hovedsak skal tiltakene under dette punkt skje med bakgrunn i gratisprinsippet, jf. nedenfor under prismodeller, men prising kan også være aktuelt.
3) Det er et lokalt ansvar å legge ut informasjon, og arbeidsgruppen foreslår at de enkelte etater setter i verk tiltak for øke muligheten for å utnytte informasjonsressursene, bl.a. ved å legge ut informasjon

om hvilke resurser som er tilgjengelige, og innholdet i dem (inventarlister). I tillegg bør de legge til rette for å motta tilbakemeldinger fra brukerne om hvilke behov brukerne har mht typer informasjon, kvalitet, responstid, formater mv. Selv om det er et lokalt ansvar for å legge ut informasjonen, vil gruppen foreslå at det etableres et felles nettsted hvor det er linker eller veivisere til de lokale informasjonsressursene som er tilgjengelige, jf. forslaget i punkt 2 ovenfor. Kvalitet, formater og særskilte avleveringsfrister for bestemte datatyper ses i sammenheng med øvrige tilgjengelighetstiltak.

Gruppen har skissert tre prismodeller: (a) gratisprinsippet, (b) prinsippet om formidlingskostnadene som øvre pristak ved videreformidling av offentlig informasjon og (c) prinsippet om prising utover formidlingskostnadene. Prinsipp (a) er et hovedprinsipp som vil gjelde i de fleste tilfeller, jf. offentlighetsloven. Prinsipp (b) kan legges til grunn når informasjon først skal prises. Dette gjelder i første rekke materiale som det er særlig kostbart å videreformidle. Prinsipp (c) anbefales kun i unntakstilfelle der særskilte forhold gjør seg gjeldende, og forutsatt at fremstillingen av informasjonen ikke defineres som en del av det offentliges kjerneoppgaver. Arbeidsgruppen anbefaler at offentlige oppgaver og kommersiell gjenbruk i utgangspunktet ikke bør ligge til samme organ. Kommersiell gjenbruk bør overlates til private eller skilles ut i egen virksomheter.

I **kapittel 7** drøfter arbeidsgruppen hvilke prinsipper som bør gjelde når informasjon utveksles internt i forvaltningen som grunnlag for virksomhetenes forvaltningsoppgaver. For slik virksomhet gjelder ikke direktivets krav. Arbeidsgruppen mener det bør være en målsetting å utarbeide planer for effektiv datautveksling, både på sentralt og lokalt nivå. Arbeidsgruppen viser også til arbeidet med å utforme en strategi og tiltak for datasamordning og IT-standardisering i offentlig sektor.

Arbeidsgruppen foreslår at man i utgangspunktet legger gratisprinsippet til grunn, men at man kan ta betalt for tilretteleggingskostnadene i tilfeller det er nødvendig med kostnadskrevende tilrettelegging.

Kapittel 8 omhandler de økonomiske og budsjettmessige konsekvensene av forslagene, herunder konsekvensene av minimumsimplementeringen av direktiv 2003/98/EF og konsekvensene av gruppens øvrige forslag.

I **kapittel 9** er de ulike lovforslagene med kommentarer tatt inn. Flertallets forslag med kommentarer er tatt inn under punkt 9.1 og mindretallenes forslag med kommentarer er tatt inn under punkt 9.2.

Kapittel 10 inneholder lovforslagene. Flertallets forslag fremkommer under punkt 10.1, og mindretallenes forslag under punkt 10.2.

Kapittel 11 inneholder trykte vedlegg (punkt 11.1) samt henvisninger til utrykte vedlegg (punkt 11.2), bl.a. utredningene fra Statskonsult og Asplan Analyse AS.

1. ARBEIDSGRUPPENS SAMMENSETNING, MANDAT OG ARBEID

1.1 Arbeidsgruppen oppnevning og sammensetning

Regjeringen besluttet 19. juni 2003 at det skulle settes ned en arbeidsgruppe for å utrede prinsipper for tilgang til og prising av offentlige informasjon for kommersiell utnyttelse, og hvordan et EU-direktiv om gjenbruk av offentlig informasjon (Direktiv 2003/98/EF) kan implementeres i norsk rett.

Arbeidsgruppen ble bedt om å konsultere de departementer som ikke er med i arbeidsgruppen underveis i alle forhold som berører disses ansvarsområde. I tillegg ble det bedt om at Statssekretærutvalget for IT skulle holdes orientert, samt at alle delutredninger skulle bli forelagt alle departementer før tilrådinger gis. Gruppen rapporterer til Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD).

Arbeidsgruppen frist ble satt til 1. mai 2004. Fristen er senere blitt utsatt til 1. juli 2004.

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Terje Dyrstad, AAD (leder)

Hans Fredrik Berg, AAD (etterfulgt av Svein Sefland fra 14.01.2004)

Roar Bjørge, FIN

Hilde Indreberg, JD (etterfulgt av Magnus Hauge Greaker 07.10.2003)

Gunnhild Storbekkrønning Andersen, JD

Erik Anders Aurbakken, LD

Dag Høgvard, MD (fra 01.12.2003)

Anne Katrine Kaels, NHD

Espen Arneberg Børset, NHD

Elisabeth Steenstrup, UFD (Øystein Johannessen, UFD, møtte 07.10.2003)

Eivind Lorentzen, NHD (sekretær)

1.2 Arbeidsgruppens mandat

Arbeidsgruppen ble gitt følgende mandat:

Arbeidsgruppen skal:

- legge til rette for en avklart og forutsigbar rollefordeling mellom det offentlige og private når det gjelder forvaltning av offentlige data, deriblant å medvirke til like konkurransevilkår for private aktører
- foreslå på hvilken måte det foreslåtte EU-direktivet kan implementeres i norsk rett
- foreslå andre relevante områder som bør reguleres, herunder hvordan prisingspolitikken bør være for informasjon som utveksles mellom offentlige organer

- ta opp forholdet til relevant lovverk, deriblant offentlighetsloven, forvaltningsloven, åndsverksloven, personopplysningsloven, sikkerhetsloven, osv.
- ta opp forholdet til relevant særlovgivning, deriblant miljøinformasjonsloven, helseregisterloven og biobankloven
- arbeidet må ses i sammenheng med offentlighetslovsutvalgets utredning, som forventes avlevert høsten 2003. Dette gjelder særlig spørsmål om saksbehandling og prising
- avklare relevans for ulike datatyper, herunder data som er etablert i fellesskap og samfinansiert med private aktører
- avklare forholdet til offentlige institusjoners inntjeningskrav
- avklare de økonomiske og administrative konsekvensene av det foreslåtte EU-direktivet og eventuelle andre forslag
- avklare forholdet mellom prispolitikk og fiskalavgifter der det er relevant
- fokusere på formidling og videreforedling av data, mindre på eierskap og produksjon
- i analyse og tilrådinger skille mellom produksjonskostnader knyttet til datainnsamling og kostnader knyttet til tilrettelegging og distribusjon hvis mulig
- ta hensyn til at Norge ligger i forkant med avklaringer for andre grunndata knyttet til bedrifter gjennom enhetsregisteret og for personer gjennom folkeregisteret. En skal her søke at implementeringen av et fremtidig direktiv ikke setter hindringer for dagens løsninger og at det ikke hemmer den kvalitetsmessige utviklingen av disse tjenestene.

På grunn av sakens kompleksitet og omfang, ba arbeidsgruppen om en nærmere mandatforståelse fra Statssekretærutvalget for IT. Mandatet ble drøftet av Statssekretærutvalget for IT 18. desember 2003, og den mandatforståelse som der ble godkjent, er tatt med i vedlegg 11.1.2.

Slik mandatet og direktivet er utformet, faller både alminnelige regler om partsinnsyn i forvaltningen dokumenter, og allmennhetens rett til innsyn etter offentlighetsloven, utenfor arbeidsgruppens mandat. Gruppen er heller ikke bedt om å se på mulige forbedringer i den alminnelige informasjon, f.eks. om rettigheter, plikter eller andre ordninger det offentlige har ansvaret for. Fokus er således på muligheter for gjenbruk særlig med tanke på bruk i nye verdiøkende tjenester. Det forhindrer ikke at mange av de tiltak gruppen foreslår også kan være nyttige bidrag til bedring av oppfyllelsen av offentlige myndigheters alminnelige informasjonsplikt og utvidete informasjonsansvar.

1.3 Arbeidsmåte

Gruppen har hatt 22 møter. Et av disse sammen med tjenestemenn som arbeider med samme problemstilling i Sverige.

Norge deltar i en arbeidsgruppe opprettet av Kommisjonen som følger opp implementeringen i medlemslandene innenfor EU og EØS.

Gruppen har i tillegg fått utarbeidet følgende utredninger:

- Sett pris på data, Prising av videreformidling av offentlig informasjon, Asplan Analyse (2004)
- Tilgang til offentlige data i offentlige virksomheter – status på feltet i Norge i dag, Statskonsult AS (2004)

Gruppen bad i brev av 08.12.2003 samtlige departementer om å gjennomgå relevante lover og forskrifter med henblikk på nødvendige endringer som følge av implementeringen av EU-direktiv 2003/98/EF.

Departementene ble videre forelagt bestilte rapporter i brev av 05.04.2004.

Gruppen har også invitert eksterne bidragsytere fra EU-Kommisjonen og Skattedirektoratet til sine møter.

Rapporten bygger på diskusjoner i arbeidsgruppen, på innhentede skriftlige rapporter, på innspill fra departementer og andre involverte, og på innspill fra Statssekretærutvalget for IT.

2. TIDLIGERE ARBEID PÅ FELTET

2.1 NOU 1994: 17 Til informasjonens pris

Spørsmål knyttet til gjenbruk og videreforedling av offentlige data ble drøftet i NOU 1994:17 Til informasjonens pris. Selv om Internett-revolusjonen har endret forutsetningene betydelig på mange områder, er mange av vurderingene fra denne utredningen fremdeles relevante.

De viktigste reglene om prising av offentlig informasjon framkommer av offentlighetsloven, hvor gratisprinsippet er framtredende.

NOU 1994:17 la dette til grunn, og anbefalte følgende hovedprinsipper for prising av offentlig informasjon:

Offentlig informasjon bør være gratis tilgjengelig for alle

Offentlig informasjon kan prises dersom det offentlige har oppfylt informasjonsplikten og det utvidete informasjonsansvaret – såfremt ett av følgende to vilkår er oppfylt:

- gratis informasjonsavgivelse fører til åpenbart ufornuftig ressursbruk
- informasjonen overlates til kommersielle aktører for videre bearbeiding og distribusjon

I de tilfeller hvor offentlig informasjon blir distribuert fra det offentlige til en pris bør:

- prisingen primært benyttes som et virkemiddel til å oppnå mest mulig effektiv ressursbruk, sekundært for å oppnå kostnadsdekning for informasjonstiltaket - ikke som en skjult beskatning og et generelt bidrag til finansiering av offentlig sektor
- prisingen skal i utgangspunktet være kostnadsrelatert, med marginalkost som grunnlag for prisingen og som normalt skal utgjøre den øvre grensen for prisingen. Når informasjonen skal utnyttes videre for kommersiell bruk i privat eller offentlig virksomhet, kan markedsprising benyttes.

2.2 Oppfølging av og utviklingen etter NOU 1994:17

Prisingsutvalgets utredning ble sendt på høring. Anbefalingene ble imidlertid ikke nedfelt i Administrasjonsdepartementets retningslinjer for statlig informasjonspolitikk (1994) eller andre tilsvarende dokumenter. Det er ikke blitt utarbeidet generelle retningslinjer for behandling av tilgang til av informasjon i norsk forvaltning, bortsett fra det som følger av lov om offentlighet i forvaltningen med tilhørende forskrifter.

Spørsmålet om prising av offentlig informasjon har imidlertid vært satt på dagsordenen med visse mellomrom, bl.a. gjennom utredningen "Plikt- og rettighetsinformasjon på Internett" fra 1999. Arbeidsgruppen som utarbeidet denne rapporten, konkluderte bl.a. med at det bør være enkel og brukervennlig tilgang til all offentlig rettsinformasjon som dommer, lover og forskrifter med mer, og at dette bør være gratis.

Da Statlig informasjonspolitikk ble revidert i 2001, kom det inn et eget punkt om betaling for offentlig informasjon:

> *"Statlig informasjon om befolkningens rettigheter og plikter skal i hovedsak være gratis. Det samme gjelder informasjon som befolkningen trenger for å gjøre bruk av en tjeneste eller en ordning eller for å delta i den demokratiske*

prosessen. Informasjon skal i hovedsak også være gratis i de tilfeller der den er nødvendig for å gi befolkningen forståelse for en ny satsing, en lov, et nytt program eller en tjeneste. Det samme gjelder informasjon om helse, sikkerhet og miljø, informasjon om egen person som den enkelte ber om på egne vegne, og informasjon utlevert i henhold til offentlighetsloven.

Der befolkningen har valget mellom grunnleggende informasjon på disse områdene og informasjon i en mer bearbeidet og forseggjort form, kan statlige virksomheter ta betalt for bearbeidelsen. Det er også anledning til å ta betalt for informasjon til næringsliv og organisasjoner dersom disse selger informasjonen videre til sine kunder." [1]

Prisingsutvalgets forslag til hovedprinsipper er blitt benyttet av flere virksomheter i offentlig sektor. Det generelle bilde er at informasjon avgis vederlagsfritt, i hvert fall i ikke-kommersielle sammenhenger, basert på offentlighetslovens og forvaltningslovens prinsipper. Dette gjelder imidlertid ikke tilgang til flere av de store basene med registerdata som har et stort kommersielt potensial. Her er det tidvis problemer med tilgang, og det tas ofte betaling.

Det kan stilles spørsmål ved om fremveksten av databaser med store datamengder gjør offentlighetsloven, med sitt krav til identifikasjon av bestemte saker og dokumenter, til et uegnet redskap for innsyn og gjenbruk av større datamengder. Samtidig har økt bruk av Internettløsninger og annen elektronisk kommunikasjon muliggjort enkle og kostnadseffektive "selvbetjeningsløsninger". Mange offentlige virksomheter benytter i dag Internettportaler for å gi samfunnet informasjon, samtidig som man på e-post også kan motta nærmere spesifisert informasjon etter offentlighetslovens identifikasjonsprinsipper.

For mange offentlige virksomheter har det også vært hensiktsmessig å gjøre informasjon tilgjengelig via egen formidling og basert på prising. Ifølge Asplan Analyse er Brønnøysundregistrene et eksempel på en virksomhet som har hatt inntekter som overstiger faktiske *formidlings*kostnader. Enkelte offentlige virksomheter har overlatt til kommersielle aktører i markedet å gjøre informasjon tilgjengelig.

Regjeringen tok opp problemstillinger knyttet til tilgang til offentlige data i Strategi for elektronisk innhold 2002-2004, der det slås fast at statens roller som eier og utvikler, herunder statens prispolitikk i denne forbindelse, skal utredes nærmere.

Problemstillingen er omtalt i Statusrapport 2003 (oppfølging av Strategi for elektronisk innhold 2002-2004) og tilnærmet likt i St.meld. Nr. 49 (2003-2004) Breiband for kunnskap og vekst der det heter at:

"Tilgang på offentlig eide grunndata skal stimulere tjenesteutvikling. Regjeringen vil sikre innholdsprodusenter tilgang til offentlig grunndata. Regjeringen tar sikte på å etablere klare retningslinjer på feltet i 2004. Det offentlige eier store mengder grunndata, som arkivmateriale, kartdata, eiendomsinformasjon med mer. Regjeringen vil sikre private aktører god og framsynt tilgang på data som det offentlige eier. Slik tilgang gir mulighet for økt verdiskaping. Det offentlige har et særskilt ansvar som eier og produsent av grunndata. De store mengdene grunndata i offentlig eie reiser spørsmål om hvilke muligheter næringslivet og enkeltpersoner har til å få tilgang til relevante data."

Tiltak gjennom det siste tiåret for å effektivisere offentlig forvaltning har også bidratt til å gjøre offentlig informasjon mer tilgjengelig.

I Regjeringens tiltredelseserklæring heter det at sterkere privat eierskap er viktig for å vitalisere norsk næringsliv og stimulere til næringsutvikling i Norge. Derfor er det blant annet i St.meld. nr. 30 (2002-2003) "Norge digitalt" – et felles fundament for verdiskaping, tatt til orde for en reduksjon av statlige dataeieres engasjement og markedsmakt i markedene for verdiøkende tjenester. Dette vil medføre både økt verdiskaping i privat sektor, at det private næringslivs rolle i å utvikle sentrale tjenester i informasjonssamfunnet styrkes og at utviklingen av nasjonale tjenester på sentrale områder i større grad bygger på et samvirke mellom offentlige og private aktører. Siden kommersiell utnyttelse av offentlige data er viktig for vekst og verdiskaping, og retten til offentlig informasjon er av stor prinsipiell og praktisk betydning, vil sentrale målsetninger om tjenestekvalitet og verdiskaping dermed forutsette transparente og forutsigbare rammebetingelser for tilgang til offentlige grunnlagsdata. Det er et praktisk problem for næringslivet og for offentlige virksomheter i omstilling at slike rammebetingelser ikke foreligger i dag.

[1] Arbeids- og administrasjonsdepartementet *Informasjonspolitikk for statsforvaltningen*. Rev. utg. 2001

3. STATUS OG PRAKSIS I NORGE I 2004

Vi er inne i en revolusjon hvor økt bruk av informasjonsteknologi og gjennomgripende endringer i kommunikasjonsprosesser og arbeidsprosesser i hele samfunnet har medført en sterk vekst i informasjonsmengden og bruken av denne. Tilgang til korrekt informasjon til riktig tid er en viktig forutsetning for mange deler av samfunnslivet. De store informasjonsmengdene som ligger i offentlige arkiver, databaser osv. kan betraktes som en viktig ressurs for samfunns- og næringslivet. Dersom offentlig informasjon skal fungere som en ressurs, må den ha høy kvalitet, være raskt tilgjengelig og ikke være priset på en måte som hindrer gjenbruk.

Det er endringen i kommunikasjonsprosesser og arbeidsprosesser som er hovedelementet i den informasjonsteknologiske revolusjonen. Teknikken og dens muligheter har gitt dramatisk økt kapasitet og fallende priser. Forbedring i lagrings- og nettverkskapasitet har bidratt til stor økning i utbredelsen og bruken av moderne datamaskiner. Et annet viktig trekk er at stadig flere medier integreres eller knyttes sammen (konvergens).

Foruten teknologiske endringer, er det tre endringsprosesser som gjør seg særlig gjeldende i perioden: Det har funnet sted *forvaltningspolitiske endringer* i form av utskillelse av virksomheter fra det offentlige ved salg eller ved endring av tilknytningsform. *Arbeidsdelingen* mellom det offentlige og det private er i endring og det er gjennomført endringer i administrative og økonomiske fullmakter for statlige virksomheter. Videre har *endringer i EØS-området* hatt direkte effekt på nasjonale forhold. Det antas at disse endringene virker i samspill med holdningsendringer og krav om åpenhet og økt tilgang til offentlige informasjonsressurser.

I sum er informasjonsbrukerne blitt en større og mer uensartet gruppe som stiller krav til god tilgang på informasjon. Denne utviklingen fordrer gode løsninger på hvordan det offentlige organiserer og forvalter informasjonen og understreker også viktigheten av forutsigbar tilgang på slik informasjon.

3.1 Fremveksten av databaser, datakvalitet og enklere tilgang på data

Ny teknologi gjør at store mengder informasjon samles og systematiseres på en måte som gjør dem enkle, oversiktlige og lette å benytte for opprinnelige formål. Forvaltningen har bygget opp sine registerdata slik at de er tilpasset de formål forvaltningen selv har. Dataene kan imidlertid være av interesse også for andre brukergrupper til andre formål enn det informasjonen opprinnelig var utarbeidet for. Eksempel på det siste når eiendomsmegler benytter informasjon fra offentlige eiendomsregistre i sine tilbud til potensielle kunder.

Noen eksempler på offentlige informasjonsressurser av interesse for gjenbruksformål er:

- geografisk informasjon og annen informasjon om naturforhold
- ligningsdata, foretaksregistre og annen øknomisk informasjon
- juridisk eiendomsinformasjon (bl.a. tinglysingsdata)
- patent- og varemerkeopplysninger
- persondata og adresseinformasjon
- arkivinformasjon
- helse- og miljøinformasjon
- meteorologisk informasjon
- informasjon om arbeidssøkende

Like viktig som at basene har et innhold og en oppbygging som gjør dem interessante for gjenbruksformål, er at det er mulighet for tilgang på en enkel og lite ressurskrevende måte. Her er fremveksten av elektronisk formidling, og særlig Internett av uvurderlig betydning. I dag tar vi kommunikasjon over nettet som en selvfølge.

NOU 1994:17 omtalte Internett bare i et vedlegg. Utrederne hadde heller ikke muligheten til å kunne forutse den omfattende satsing på bredbånd eller den økte bruken av mobiltelefoni.

Perioden fra1985 og fram til i dag er preget av å være en brytningstid mellom bruk av papirbaserte dokumentbehandling og bruk av elektroniske dokumenter. Fortsatt lever papirdokumenter og de elektroniske dokumenter ved siden av hverandre og vil nok gjøre det noe tid fremover. Det er bl.a. gjennom Ot. prp. nr. 108 (2000-2001) om lov om endringer i diverse lover for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon og forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (eForvaltningsforskriften) lagt til rette for økt bruk av elektronisk kommunikasjon i det offentlige.

De teknologiske, organisatoriske og regelverksmessige endringer kan ikke sees på som isolerte variable, de er integrert i hverandre. Det er likevel grunn til å anta at de teknologiske endringer er hovedårsak til at det foretas både organisatoriske og regelverksmessige endringer.

I første halvdel av 1990-tallet ble det etablert generelle kjøreregler for elektronisk overføring av informasjon mellom næringslivet og offentlige virksomheter gjennom etablering av bl.a. Enhetsregisteret. For å kunne oppnå bedre datakvalitet i offentlige næringsregistre var det nødvendig å etablere et system for entydig identifikasjon av enheter (organisasjonsnummer) på linje med identifikasjonssystem for innbyggere (fødselsnummer/personnummer). Eiendomsregisteret har et tilsvarende identifikasjonssystem. På denne bakgrunn kunne datakvaliteten høynes betraktelig og gi grunnlag for langt bedre informasjonsutveksling mellom offentlige virksomheter og mellom offentlig og privat virksomhet.

Tidlig på 1990-tallet var den mest vanlige kommunikasjonsformen mellom borger og offentlig virksomhet enten personlig oppmøte, telefon eller brev. Først når Internettløsningene kom mot sluttet av 90-tallet ble det mer vanlig at borgerne også kommuniserer med offentlige virksomheter gjennom e-post eller webbaserte løsninger. Også ulike meldingsløsninger med telefon er tatt i bruk, bl.a. SMS.

I dag har ca. 2,7 millioner nordmenn tilgang til Internett[2]. Ni av ti foretak har Internett og så godt som samtlige statlige etater, kommuner og fylkeskommuner har etablert egne hjemmesider.

Av Statskonsults statusrapport *Tilgang til offentlige data i offentlige virksomheter – status på feltet i Norge i dag* (februar 2004) fremgår følgende:

> "Ifølge undersøkelsen "Government Online" er Norge et av de land i verden som i størst grad bruker Internett i kontakt mellom befolkningen og offentlig sektor. Hele 62 prosent av de spurte oppgir å ha kommunisert med offentlig myndighet via Internett det siste året. I undersøkelsen er det bare Danmark som har høyere tall. Der sier 63 prosent at de har kommunisert via Internett. Så godt som alle kommuner og statlige virksomheter har egne hjemmesider i dag."

Internett påvirker så vel formidling av som prising av informasjon. I utredningen *Prising og tilgang til offentlig informasjon* (2003), fremhever Pharos AS at vurderingene av hva som skal være et offentlig gode ikke påvirkes av teknologiutviklingen, men at denne påvirker *prisen* på det som er definert som et offentlig gode:

> "Internett gjør det billigere å distribuere informasjon ved at kopierings- og distribueringskostnader faller bort eller reduseres betydelig, men det vokser også fram nye tjenester og mulighet for nye tjenester som kan gi nye avgrensningsproblemer, også i forhold til tjenesteyting og skreddersøm."

Asplan Analyse (2004) peker på at prisingen ved videreformidling av offentlig informasjon påvirkes av Internett på følgende måter:

> "Innsamlingskostnadene vil kunne bli vesentlig redusert, det blir mulig å koble store offentlige registre på en effektiv måte og det blir mulige å drive store nasjonale databaser mer effektivt. Dette muliggjør effektiv dataoverføring til forhandlere/agenter og effektiv pakking av produkter for spredning av informasjon via ulike kanaler, enten rimelige som Internett eller mer kostbare som mobiltelefoni og lignende."

[2] Norsk Gallup, 2003

3.2 Det kommersielle potensialet i Europa, USA og Norge

Informasjon som formidles elektronisk, for eksempel over Internett, er en helt unik vare. Informasjonen verken slites eller forbrukes. Innenfor vide grenser er det få kapasitetsproblemer. Den ene brukeren utelukker ikke andre brukere. Hver enkelt bruker kan disponere informasjonen fullt ut selv om man deler den med andre. På den annen side kan viljen til å betale for uttak og tilrettelegging av informasjon reduseres når brukerne får enkel og gratis tilgang til data over Internett.

Målet med arbeidsgruppens utredning er å se på hvordan det offentlige kan legge til rette for at det offentliges informasjonsressurser kan gjenbrukes eller videreanvendes til kommersielle og ikke-kommersielle formål, dvs. tilrettelegging for bruk til andre formål enn det informasjonene opprinnelig var innsamlet eller produsert for. Arbeidsgrupper viser her til direktivets definisjon i artikkel 1 nr. 4. Arbeidsgruppen har i denne utredningen konsekvent brukt terminologien "gjenbruk", mens den danske versjonen av direktivet benytter "videreanvendelse" og den engelske "re-use".

Arbeidsgruppen har prøvd å få et innblikk i hvor stor grad det er et potensial for slik gjenbruk med vekt på det kommersielle potensialet. Arbeidsgruppen understreker at området er i rivende utvikling, og at erfaringsmaterialet er meget begrenset.

I 2000 utarbeidet analysefirmaet Pira International Ltd. rapporten *Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information* på oppdrag fra Kommisjonen ("Pira-rapporten"). Rapporten forsøker å kvantifisere det økonomiske potensialet ved økt utnyttelse av informasjon med opphav i offentlig sektor og foreslår policy-tiltak og regulering. Verdipotensialet er hovedsakelig knyttet til forskjellige former for registerdata.

PIRA skjelner mellom offentlige investeringer i offentlig informasjon og merverdien som tilføres av andre brukere i økonomien som helhet. PIRA anslo at investeringene i offentlig dataproduksjon i EU til 9,5 milliarder EURO per år. Den økonomiske verdien ble anslått til 68 milliarder EURO i året. Til sammenlikning ble investeringsverdien for USA anslått 19 milliarder EURO i året og den økonomiske verdien til 750 milliarder EURO i året:

Det økonomiske potensialet ved utnyttelse av offentlig data i Europa og USA (2000)

I EURO	EU	USA
Investeringsverdi	9.5 mrd	19 mrd
Økonomisk verdi	68 mrd	750 mrd

Det hevdes altså at offentlig informasjon utløser langt større verdiskaping i USA enn den gjør i Europa. Den store forskjellen tilskrives ulike tilgangs- og prisingsregimer, og dette får Pira International LTD til å advare sterkt mot bruk av prisings- og tilgangsmodeller som legger opp til kostnadsgjenvinning, dvs. at den enkelte offentlige virksomhet søker å gjenvinne kostnadene ved produksjon og formidling av offentlig informasjon.

Hovedkonklusjonene er som følger:

- Å ta betalt for offentlig informasjon kan virke mot sin hensikt, selv ut fra et kortsiktig perspektiv for å skaffe inntjening for statlige virksomheter.
- Myndighetene bør gjøre offentlig informasjon tilgjengelig i digitalt format til en pris som ikke overstiger kostnaden ved å formidle den.
- Det uutviklede EU-markedet trenger ikke engang å dobles i størrelse for at myndighetene ville få tilbake mer enn inntektstapet ved å slutte å ta betalt for offentlig informasjon gjennom økte skatteinntekter.
- Myndighetene får to former for finansielle gevinster når de slutter å ta betaling:
  - Høyere indirekte skatteinntekter gjennom høyere salg av produktene som gjør bruk av den offentlige informasjonen.
  - Høyere inntektsskatt og lavere velferdsutgifter på grunn av netto sysselsetningsøkning.

Konklusjonene understøttes i en utredning som ble gjennomført for det nederlandske Innenriksdepar-

tementet i 2001 (Berenschot and Nederlands Economisch Instituut (2001) *Welvaartseffecten van verschillende financieringsmethoden van elektronische gegevensbestanden*. Report for the Minister for Urban Policy and Integration of Ethnic Minorities.)

Etter arbeidsgruppens mening, er det på denne bakgrunn viktig å gi privat sektor enkel og rimelig tilgang på offentlig informasjon.

Pharos AS har på oppdrag for Nærings- og handelsdepartementet og Fellesforum for eHandel vurdert anslagene i Pira-rapportens relevans for Norge. Pharos AS har beregnet av investeringene i offentlig informasjon i Norge på samme måte som det er gjort for fem EU-land i Pira-rapporten ved å finne frem tall for offentlige virksomheter som hører til de sektorer som behandles i Pira-rapporten. Pharos AS konkluderer med at tallene bare i begrenset grad er sammenliknbare og at dette er et av flere metodiske problemer ved verdiberegningene i Pira-rapporten. Hovedkonklusjonen bestrides imidlertid ikke.

Arbeidsgruppen konstaterer at det fortsatt er enklere å fastslå at det ligger et betydelig kommersielt potensial i en bedre utnyttelse av offentlig informasjon enn å angi dette potensialet presist.

3.3 Praksis i Norge i 2004

3.3.1 Generelt

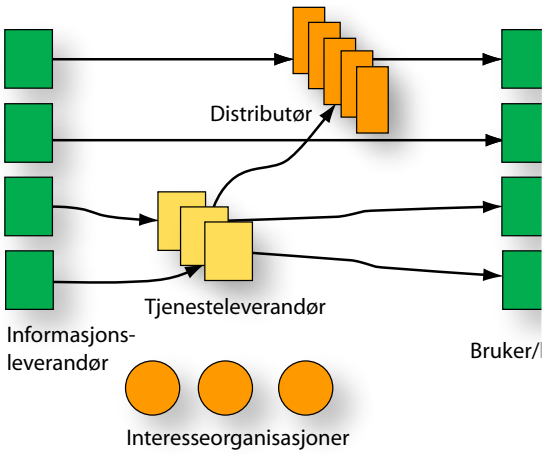
Fremstillingen i det følgende bygger hovedsakelig på Statskonsults rapport *Tilgang til offentlige data i offentlige virksomheter* (2004). Denne følger som separat vedlegg.

Formidling og gjenbruk av offentlig informasjon foregår på mange måter, og en rekke aktører er involvert. En forenklet beskrivelse er at *informasjonsinnehaveren* samler inn eller produserer informasjon, *tjenesteleverandøren* legger til rette og eventuelt tilfører informasjonen en merverdi, og *distributøren* leverer tjenesten ut til *bruker/kunde*, ofte i en verdiøket form. Aktørene har i praksis flere roller samtidig. Både informasjonsleverandører, tjenesteleverandører og distributører tilbyr i ulike sammenhenger tjenester/produkter til sluttbrukerne.

Tjenesteleverandørene kan være offentlige forvaltningsorganer som utfører disse oppgavene i tillegg til sin kjernevirksomhet, for eksempel Vegvesenet eller Skattedirektoratet. Noen virksomheter har informasjonsformidling som en av sine hovedbeskjeftigelse, som for eksempel Brønnøysundregistrene eller Norsk Eiendomsinformasjon (NE). Tjenesteleverandører kan levere disse tjenester/produkter direkte til brukere/kunder eller via distributører.

Brukere/kunder er i Statskonsults kartlegging i hovedsak avgrenset til offentlige virksomheter i rollen som mottaker eller kjøper av offentlig informasjon. I tillegg kommer et begrenset antall *interesseorganisasjoner* som representerer andre brukergrupper (næringslivet, publikum). Statskonsult tok med noen slike i sin undersøkelse for å få en indikasjon på andre sentrale brukergruppers behov.

Figur 1: Informasjonskjeden



Informasjonskjeden benyttes her både for å beskrive tradisjonell papirbasert informasjonsformidling og elektronisk formidling.

Offentlige virksomheter produserer informasjon fra grunnlagsdata som hentes inn som et resultat av pålagte, forvaltningsmessige oppgaver.

Statskonsults undersøkelse viser at tekstlige dokumenter utgjør en viktig del av informasjonsomfanget i forvaltningen.

Strukturerte registerdata utgjør totalt sett en mindre del av informasjonsproduksjonen i virksomhetene. De fleste elektroniske registre og systemløsninger er etablert med tanke på interne bruksområder. Svarene viser at det er kommunene og regional forvaltning som i størst grad produserer informasjon som finnes i skjemabasert form (strukturerte data). Dette henger sammen med deres operative rolle i forvaltning og samfunnsplanlegging. Ikke minst gjelder dette geodata som omfatter bygningsdata, eiendomsdata, miljødata og samfunnsplanlegging samt rapportering til sentrale landsomfattende registre.

Kommunene og regional forvaltning er også store leverandører av samfunnsstatistikk, blant annet gjennom KOSTRA (Kommune Stat Rapportering). Kommunene har også avleveringsplikt for statistiske data til SSB.

På spørsmål fra Statskonsult om hvilke landsomfattende registre virksomhetene avgir data til, fremgår det i kommentarer at det er det offisielle grunneiendoms-, adresse- og bygningsregisteret (GAB), Det sentrale folkeregisteret, KOSTRA og Enhetsregisteret som dominerer. Andre registre som blir nevnt er kulturminneregistre, Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste (NSD), Naturbase, Tinglysningsdata, Kreftregisteret, Miljøstatus m. fl.

60 prosent av virksomhetene svarer at de driver aktiv opplysningsvirksomhet om hva slags type informasjon som tilbys andre virksomheter eller enkeltpersoner. Virksomhetene opplyser samtidig at de viktigste distribusjonsformene for informasjon er hjemmesider på Internett i tillegg til tradisjonell distribusjon på papir. Dette tilsier at opplysningsvirksomhet på Internett oppfattes som viktig og at det er et sentralt ledd i moderniseringen av offentlig sektor å gjøre den mer effektiv.

Tradisjonelle distribusjonsformer holder ifølge spørreundersøkelsen fortsatt stand. Papirbaserte medier (papirkopier, utskrifter, telefaks), telefonsamtaler og personlig oppmøte benyttes i utstrakt grad. I tillegg blir det lagt ut informasjon som leses eller lastes ned fra virksomhetenes hjemmesider.

Undersøkelsen "*IKT i kommunene*" fra 2001/2002 viser tilsvarende resultater. Mellom åtte og ni av ti kommuner har i stor grad tilrettelagt for kontakt via telefon, ordinær post eller gjennom personlig oppmøte på kontor. Internett og e-post er imidlertid også godt utbredt, og seks av ti kommuner har i stor grad lagt til rette for slik kontakt.

Når det gjelder de elektroniske formatene er det tekstbaserte dokumenterformater som dominerer. Bruken av e-post er utbredt og omfatter i praksis store volum.

Mange offentlige virksomheter leverer informasjon til publikum/enkeltpersoner. I tillegg er også andre offentlige virksomheter ofte brukere eller mottakere. Privat næringsliv kommer på tredje plass og deretter forskning.

Både lokal, regional og sentral forvaltning gjenbruker i stor grad offentlige data. Det er lokal og regional forvaltning som generelt sett er *de største brukerne* av geodata og sentrale landsomfattende registre. Samtidig er de også sentrale leverandører på disse områdene. Samfunnsstatistikk benyttes i utstrakt grad på departements- og direktoratsnivå.

Statskonsults inntrykk er at informasjon i hovedsak formidles gratis. Gratis tilgang til offentlig informasjon oppfattes som en grunnleggende demokratisk rettighet. Derimot kreves det som regel betaling for tilrettelegging og spesialtilpasninger. Dersom informasjonen skal utnyttes til kommersielle formål, er det praksis å ta betalt for informasjonen.

Undersøkelsen tyder på at det er liten interesse og delvis også uvilje mot å bidra til verdiøkende næringsutvikling basert på offentlig informasjon. Dette gjelder også innen geodatasektoren som har lang praksis med prissetting av ulike former for kart- og registerdata.

3.3.2 Offentlige virksomheters syn på hvordan man kan få til økt gjenbruk

Å legge til rette for gjenbruk av informasjon vil vanligvis ikke være en oppgave som har den høyeste prioritet i ordinære forvaltningsorganer. Arbeidsgruppen har likevel ikke inntrykk av at offentlige virksomheter ikke ønsker å dele informasjon på tvers av offentlig sektor eller overfor næringslivet. På den annen side anses det vel heller ikke som en prioritert oppgave som forvaltningsorgan å legge til rette for verdiøkende næringsutvikling, noe også undersøkelsen til Statskonsult indikerer.

Offentlige virksomheter ser to hovedutfordringer når det gjelder gjenbruk av offentlig informasjon, nemlig at informasjonen må tilrettelegges og at det må være enklere å finne fram til den. Over halvparten av de som har svart Statskonsult, har lagt vekt på hvert av disse argumentene. Dette tyder på at brukerne i offentlig sektor mener at det fortsatt er mye å hente på å gjøre informasjonen lettere tilgjengelig og mer tilrettelagt for ulike bruksformål. Gratis tilgang blir nevnt av en tredjedel.

I Statskonsults undersøkelse kommenteres det at gjenbruk krever bedre koordinering mellom statlige registre og databaser. Flere vektlegger behovet for mer standardiserte løsninger i offentlig sektor.

I dag er det for eksempel ifølge Statskonsults informanter liten kontakt og ikke noe formalisert samarbeid mellom tjenesteleverandører som Brønnøysundregistrene, Norsk eiendomsinformasjon og Lovdata.

Informantene kommenterer videre at et potensial som heller ikke er utnyttet i dag, er kobling mellom Brønnøysundregistrene og GAB. Til i dag har Brønnøysundregistrene i hovedsak vært rettet mot å dekke bruksbehov knyttet til skattemessige og finansielle forhold. Kobling mellom GAB og Brønnøysundregistrene ville åpne for nye bruksmuligheter for data fra Brønnøysundregistrene i ulike former for samfunnsplanlegging og kommersiell virksomhet, blir det hevdet.

Det blir i intervjuene også gitt utrykk for at mangelen på organisering og standardisering rundt tilgjengeliggjøring er et hinder for gjenbruk innenfor kommunesektoren. Selv om kommunene har hovedansvaret for å ajourføre mye stedfestet informasjon, har de ingen enhetlig leveranse- eller gjenbrukspolitikk.

Et viktig hinder for bruk av offentlig informasjon, er ifølge den kvantitative undersøkelsen at det er vanskelig å finne fram til informasjon som er relevant. Én av seks nevner nødvendigheten av en mer effektiv distribusjon. Det er ifølge Statskonsults informanter vanskelig å finne fram til informasjon, og informasjonen er lite tilrettelagt og tilpasset ulike former for bruk.

En annen hindring som henger sammen med tilgjengelighet, er pris på informasjonen. Ifølge den kvantitative undersøkelsen legger én av tre vekt på at tilgangen til offentlig informasjon må være gratis. De fleste kommentarene som er gitt i den kvantitative undersøkelsen, sier da også at prisen på offentlig informasjon er for høy, og at dette fører til underforbruk. Folkeregisteret og geodata blir hyppigst nevnt som eksempler.

Også lovgivningen er ifølge den kvantitative undersøkelsen til hinder for gjenbruk. Nesten 18 prosent nevner behovet for en mindre restriktiv lovgivning, og 13 prosent behovet for en mer presis lovgivning. Samtidig kommenteres det i undersøkelsen at dagens lovbegrensinger, blant annet når det gjelder personopplysninger, hindrer datautveksling mellom offentlige etater. Dermed bidrar det til å redusere effektiv gjenbruk i offentlig sektor. Flere av virksomhetene i Statskonsults undersøkelse kommenterer i tillegg at lovgiving i større grad bør benyttes til å påby gjenbruk, dvs. at de mener det offentlige gjennom lovpålegg skal påbys å legge til rette for at private kan gjenbruke offentlig informasjon og at det offentlige gjennom lovpålegg skal påbys å gjenbruke hverandres informasjon i saksbehandlingen, dvs. internt i forvaltningen.

Undersøkelsen viser at virksomhetene er rimelig godt fornøyd med kvaliteten på informasjon de mottar fra andre virksomheter. En vesentlig begrensing på datakvalitet som blir påpekt, ligger i manglende mulighet til å koble registre på grunn av personvernhensyn. I kommentarfeltet drar virksomhetene fram både geodata, statistikk, plandata og folkeregisterdata som eksempel på områder der datakvaliteten i dag ikke er god nok i forhold til deres behov.

Noen av informantene vektlegger at kvaliteten på adresseopplysninger i Brønnøysundregistrene ikke er god nok, og at det i dag ikke eksisterer tilstrekkelig gode og raske oppdateringsrutiner.

Mange offentlige virksomheter kjøper tilgang til offentlige registre via distributørene. Dette gjelder for eksempel tilgang til folkeregisteret eller GAB. Noen av kommunene kommenterer at flere og flere registre blir kommersialiserte, og at kostnadene for kommunene vokser. De er pliktige til å levere inn data gratis til ulike offentlige registre, samtidig som de må betale mye for å hente opplysningene ut igjen. Brønnøysundregistrene, Elektronisk grunnbok, Det sentrale folkeregisteret og GAB blir nevnt som eksempler på slike registre.

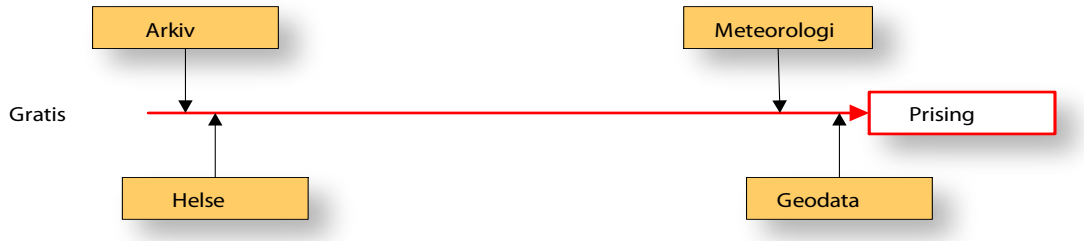
Meteorologiske rådata og verdiøkende tjenester knyttet til disse, er et voksende marked. Det er kort vei mellom forskning og anvendelse innen meteorologifeltet, derfor er det heller ikke alltid enkelt å skille mellom utviklingsoppdrag og kommersielle tjenester ved Meteorologisk institutt, blir det sagt i intervjuene. Meteorologiske data skiller seg fra mange andre data ved at de har en ferskvarepris. Sanntidsdata har en høyere markedspris enn data som er eldre enn tre timer.

Det fremkommer både i intervjuene og i kommentarene til den kvantitative undersøkelsen at mange offentlige brukere har sterke synspunkter som går på at produksjonen og vedlikehold av geodata burde fullfinansieres over stats- og kommunebudsjettene. De hevder at dagens politikk på området hindrer dem i å effektivisere sin virksomhet fordi de ikke har råd til å betale for data.

3.4 Sektorbeskrivelser

Statskonsult har med bakgrunn i de kvalitative intervjuene tatt for seg gjenbruk, prising og kommersiell utnyttelse av data på fire ulike sektorer. På to av disse sektorene er pris og kommersiell utnyttelse nesten fraværende. På de to andre er dette stadig mer vanlig. På figuren nedenfor er de fire sektorene tegnet inn i forhold til om informasjonen er gratis eller priset.

Figur 2: Prisakse for de fire sektorene arkiv, helse meteorologi og geodata



Utfyllende sektorbeskrivelser finnes i Statskonsults rapport, jf. 11.2.

3.5 Prising i Norge i dag

Statskonsult (2004) finner at følgende prismodeller er i bruk i Norge i dag:

- Delvis subsidiering: At brukerne betaler kun en del av kostnader ved avgivelse
- Kostnadsdekning: At virksomheten får dekket de konkrete omkostningene forbundet med å avgi informasjon
- Markedsprising: At prisen avhenger av betalingsviljen i markedet

Mange virksomheter kan ikke fritt velge prismodell. Resultatene viser at halvparten av virksomhetenes prisfastsettelse skjer i henhold til eksterne styringssignaler, først og fremst fastsatt i lov eller forskrifter (35 prosent). Den andre halvparten av virksomhetene svarer at deres prismodeller er valgt ut fra interne styringssignaler, hvorav administrative vedtak dominerer (30 prosent). De fleste kommunene sier at priser/gebyr er fastsatt i lov/forskrifter mens statlige forvaltningsorganer i større grad sier at prising styres av administrative vedtak.

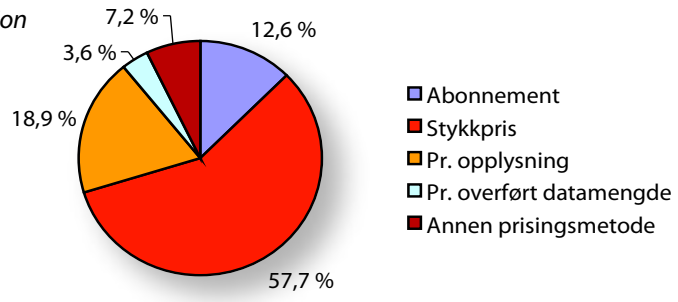
Et stort flertall svarer at de ikke opererer med differensiering mellom ulike brukergrupper når det gjelder pris. Statskonsults tolkning er at svarene her representerer den mest "profesjonelle" distribusjonen av offentlig informasjon, det vil si i hovedsak registerdata.

Intervjuene viser imidlertid at det forekommer differensiering for mange kategorier informasjon. Det er vanlig å skille mellom brukere som skal bruke informasjonen internt til egne forvaltningsoppgaver og de som planlegger å bruke informasjonen i næringsvirksomhet. Ofte formidles informasjon gratis til egen bruk, mens det settes en pris for data som skal benyttes i næringsvirksomhet.

Resultatene viser at stykkprising av dokumenter er den dominerende metoden å prise offentlig informasjon på. At denne prisingsmetoden blir brukt av så mange, henger trolig sammen med at papir fortsatt er et dominerende distribusjonsmedium i offentlig sektor og at offentlighetsloven hjemler stykkpris for kopier av offentlige dokumenter.

De ulike metodene for å prissette informasjonen fordeler seg på følgende måte:

Figur 3: Prisingsmetoder for offentlig informasjon



Hele 80 prosent av virksomhetene som prissetter informasjon, sier at de har prislister som er offentlig tilgjengelige. Resultatene viser at virksomhetene generelt sett i liten grad oppfatter at de konkurrerer med andre virksomheter om å tilby samme type informasjon.

Det som imidlertid gjør dette bildet noe broket, er at det er uklare grenser mellom informasjonsleverandører, tjenesteleverandører og distributører. Sentrale tjenesteleverandører for offentlig informasjon i dag er Norsk Eiendomsinformasjon as (NE), Brønnøysundregistrene, Lovdata, ODIN og Statistisk Sentralbyrå (SSB). Presentasjonen nedenfor av enkelte aktører synliggjør noe av rolleblandingen:

Norsk eiendomsinformasjon (NE) er et heleid statlig aksjeselskap underlagt Justisdepartementet. Selskapets hovedmål er "å opprettholde og styrke posisjonen som et kostnadseffektivt selskap for drift og avgivelse av informasjon om fast eiendom i Norge" (NEs hjemmeside på Internett). NE har ansvar for å distribuere informasjon fra Grunnboken og GAB. I tråd med føringene i St.meld. Nr. 30 (2003-2003) *Norge digitalt*, har NE også overtatt distribusjon av enkelte kartserier fra Statens kartverk. NE selger data via private distributører og skal ikke konkurrere med disse. "Infoland" er NEs portal for eiendomsinformasjon. Målet er å etablere denne portalen som en sentral markedsplass for eiendomsrelatert informasjon. Infoland er et kommersielt tilbud. For GAB og kartdata som etableres av bla. kommunene, foretar NE videresalg av informasjonen og har avtaler om dette med hver enkelt kommune. NE erverver ikke dataene for så å selge de videre, men formidler kundens etterspørsel til ulike kommunale eller sentrale databaser. En andel av betalingen blir følgelig kanalisert tilbake til dataeier. Statskonsult hevder at fra distributørhold er oppfatningen at NE i praksis er en konkurrent i dagens marked.

Brønnøysundregistrene er en forvaltningsetat med ansvar for en rekke nasjonale kontroll- og registreringsordninger for næringslivet. Etatens overordnede mål er å "bidra til økt økonomisk trygghet og effektivitet både for næringslivet og i samfunnet generelt". Brønnøysundregistrene benytter distributører som underleverandører, i tillegg til at de selv tilbyr tjenester i markedet. Til nå har prissettingen på registerdata fra Brønnøysundregistrene vært koblet til rettsgebyret. Det foregår imidlertid en revisjon av lovverket, der koblingen mellom rettsgebyret og prising av registerdata vil bli fjernet.

Brønnøysundregistrene benytter eksterne leverandører, men ønsker i økende grad å kunne tilby slutt-produkter mot kunder både i offentlig og privat sektor. De vektlegger at den teknologiske utviklingen i økende grad har gjort dette mulig.

Lovdata er en stiftelse som bl.a. Justisdepartementet var med på å opprette. Lovdatas formål er å etablere og drive systemer for rettslig informasjon. Lovdatas nettsted på Internett inneholder de primære rettskildene som regulerer borgernes rettigheter og plikter. Denne informasjonen er gratis og omfatter lover, sentrale og lokale forskrifter, nye Høyesteretts- og lagmannsrettsavgjørelser. Lovdatas kommersielle sider inneholder blant annet lover, forskrifter, rettsavgjørelser, administrative avgjørelser, uttalelser og vedtak, forarbeider og juridiske artikler i fulltekst. Baser med EØS/EU-rettskilder er også tilgjengelige. I tillegg utgir Lovdata også Norsk Lovtidend på papir. Lovdata selger ikke data via forhandlere. Lovdata benytter ikke distributører og har i dag enkelte konkurrenter på det elektroniske markedet.

Statistisk sentralbyrå (SSB) er et forvaltningsorgan administrativt underlagt Finansdepartementet og har et regjeringsoppnevnt styre. Statsoppdraget utgjør 75 prosent av SSBs finansiering. De resterende 25 prosent er markedsoppdrag. Offisiell statistikk og analyser skal være fellesgoder, gratis og lett tilgjengelig for alle brukere, uavhengig av hvordan produksjonen av statistikken eller analysene er finansiert. SSBs oppdragsvirksomhet baseres på at oppdragsgiver normalt skal dekke alle direkte og indirekte kostnader knyttet til et brukerfinansiert oppdrag som kan bestå av utvikling, drift eller tilrettelegging av statistikk eller av analyse og forskning. SSB oppfattes som en viktig samarbeidspartner for Brønnøysundregistrene, men samtidig til en viss grad som en konkurrent på noen områder.

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) ble stiftet i 2003. Aksjeselskapet eies i sin helhet av Utdannings- og forskningsdepartementet. Tidligere var NSDs virksomhet en del av Norges forskningsråd. NSD har som formål å drive dataforvaltning og tjenesteyting overfor forskningssektoren. Studenter og forskere betaler normalt ikke for å bruke selskapets tjenester. En del data kan hentes direkte fra NSDs nettsider, mens bruk av andre data krever søknad om passord eller om uttak via NSD. Selskapet har en grunnbevilgning fra Forskningsrådet, og mottar også prosjektmidler derfra. I tillegg kommer midler fra departementer og andre offentlige og private kilder. Bare en liten del av inntektene skriver seg fra salg av data til næringslivet.

norge.no er i dag en avdeling under Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, og er finansiert over Arbeids- og administrasjonsdepartementets (AAD) budsjett. Hovedarbeidsområdet er Internettportalen med samme navn, som inneholder lenker til alle offentlige etaters nettsider. Tjenestene til norge.no er gratis, men det kan tas betalt for arbeidet når informasjon sammenstilles eller bearbeides særskilt for den enkelte oppdragsgiver (adresselister og lignende). Eventuell ny organisasjonsform for norge.no er under vurdering i AAD.

Mange statlige forvaltningsorganer som for eksempel Vegvesenet, Skattedirektoratet, og en del kommuner fungerer selv som tjenesteleverandører og står for salg av data de selv forvalter.

Tallet på større kommersielle distributører eller forhandlere av offentlig informasjon her i landet er begrenset. De mest sentrale er Ergo-Ephorma, IBM, Finndexa, Lindorff, D&B og Creditinform. Disse distributørene distribuerer i varierende omfang sentrale landsomfattende registre som A/A-registeret, Folkeregisteret, Eiendomsregisteret, Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Løsøreregisteret, Reservasjonsregisteret, telefonkatalogen, Hvite sider, Gule sider, Motorvognregisteret med flere. På papirmarkedet er forlagene viktige distributører av offentlig informasjon. Kommunenes sentralforbund selger trykte publikasjoner gjennom Kommuneforlaget.

Felles for alle tjenesteleverandørene er at de i henhold til gratisprinsippet legger ut mye informasjon og registerdata gratis tilgjengelig på Internett. Både offentlige virksomheter og andre brukergrupper har i prinsippet gratis tilgang til mye av den informasjonen som disse tjenesteleverandørene formidler, men da i en lite tilrettelagt form. En del tjenester er prisbelagt for alle brukergrupper, dette er gjerne funksjoner ut over den ordinære avgivertjenesten av informasjon, for eksempel ulike typer utskrifter fra grunnboken fra NE.

De fleste tjenesteleverandørene tar betalt for spesialtilpasninger. Det kan for eksempel være at en offentlig virksomhet ønsker en fast månedlig overføring av data fra SSBs registre. Slik tilrettelegging av overføring og uttrekk av data er ofte kostnadsbelagte tjenester.

Flere av tjenesteleverandørene tilbyr ulike pakkeløsninger for distributører til reduserte priser. For eksempel tilbyr Brønnøysundregistrene en løsning som består av en årlig avgift i tillegg til transaksjonskostnader (pris pr. oppslag).

Generelt sier tjenesteleverandørene at prisene både til markedet og mot distributørene er blitt redusert de senere årene. Årsaken er at det i dag koster mindre å etablere elektroniske løsninger for formidling av informasjon.

Både Lovdata og SSB skiller mellom informasjon som kunden skal ha til eget bruk, og informasjon kunden skal videreformidle. Dette kan for eksempel være en betalingstjeneste på Internett eller en eller annen form for publisering. Statskonsults informanter opplyser at dette kan være problematisk å håndheve, fordi mange videreformidler informasjon uten å opplyse om det.

Enkelte tjenesteleverandører overlater tilrettelegging av verdiøkende tjenester mot ulike brukergrupper til de kommersielle distributørene.

Statskonsults inntrykk gjennom intervjuer i fire utvalgte sektorer er at praksis i stor grad er i tråd med gjeldende lover og retningslinjene. Informantene vektlegger at informasjon i hovedsak formidles gratis. Gratis tilgang til offentlig informasjon oppfattes som en grunnleggende demokratisk rettighet. Tilrettelegging og spesialtilpasninger prissettes. Dersom informasjonen imidlertid skal utnyttes til kommersielle formål, er det praksis å ta betalt for informasjonen.

4. INTERNASJONAL UTVIKLING

4.1 De nordiske land

4.1.1 Sverige

Den svenske statsforvaltningen startet tidlig med å digitalisere virksomhetssystemer og informasjon. Folketellinger, kart og geografisk informasjon, trygderegistre, sentrale foretaks- og eiendomsregistre er eksempler på fullt ut digitalisert virksomhet. Selv om opprinnelsen alltid er å finne i virksomhetsdata, har forvaltningen lenge arbeidet med innsamling av informasjon (grunndata, grunnleggende informasjon), videreforedling, gjenbruk og salg av informasjon. I tråd med digitaliseringen begynte også arbeidet med å videreforedle den informasjonen som fantes i de respektive virksomhetene. Til å begynne med tok virksomhetene først og fremst hensyn til sine egne behov, men raskt oppstod det også etterspørsel etter data fra andre deler av offentlig sektor. Deretter fikk forvaltningen mulighet til å videreforedle og utnytte informasjonen til andre deler av samfunnet.[3]

Sverige er ett av de landene i Europa som investerer mye i informasjon i offentlig sektor – på linje med eller over investeringsnivået i USA. En rekke svenske statlige virksomheter, blant annet de som tar hånd om foretaks- og eiendomsregistre, prissetter informasjonen på et nivå som ligger tett opptil gjennomsnittsnivået i Europa. Den forholdsvis høye graden av kostnadsdekning i Sverige viser at en sterk lovgivning når det gjelder informasjonsfrihet, ikke nødvendigvis betyr et lavt prisnivå for tilgang til offentlig informasjon.[4]

Offentlighet i forvaltningen – lover, regler og praksis

Sverige har verdens eldste lovgivning om retten til å ta del i informasjon (Tryckfrihetsförordningen fra 1766, senere oppdatert).[5] Tryckfrihetsförordningen garanterer alle svenske borgere rett til innsyn i allmenne dokumenter. Med allment dokument forstås en fremstilling i skrift eller bilde samt registreringer som kan leses, lyttes på eller på annen måte oppfattes bare med tekniske hjelpemidler. Ifølge det svenske offentlighetsprinsippet omfatter allmennhetens innsynsrett både tradisjonelle dokumenter og elektronisk informasjon. Retten til å få innsyn i et dokument forutsetter at dokumentet anses som allment.[6]

Offentlige nettsteder beregnet på publikum og næringsliv

SverigeDirekt[7] er utgangspunktet for søk på alle nettsider innen den svenske offentlige sektoren. Her finnes også webadresser og kontaktopplysninger till kommuner, landsting, myndigheter med mer.

Betalingsprinsipper for offentlig informasjon

Det grunnleggende prinsippet er at betaling for offentlig informasjon baseres på dekning av distribusjonskostnader. For øvrig er også mange informasjonstjenester gratis tilgjengelig via offentlige virksomheters nettsider, blant annet all statistikk. Ifølge Tryckfrihetsförordningen har den som ønsker innsyn i et allment dokument, rett til å til å få avskrift eller kopi av dokumentet mot et fastsatt avgift. Dette gjelder imidlertid bare for papirkopier, men likevel ikke for kart, tegninger eller fotografier. Regelverket er likevel ikke til hinder for elektronisk utlevering.

[3] Statskontoret: *Förhandlingen om Direktiv 2003/98/EG Om videreutnyttjande av information från den offentliga sektorn*. Februar 2004
[4] Pira-rapporten: Commercial *Exploitation of Europe's Public Sector Information*. Executive summary. September 2000
[5] European Commission: *Public Sector Information: A Key Resource for Europe*. Green Paper on Public Sector Information in the Information Society. Com (1998)585
[6] Statskontoret: *Förhandlingen om Direktiv 2003/98/EG Om videreutnyttjande av information från den offentliga sektorn*. Februar 2004
[7] SverigeDirekt.se http://www.sverigedirekt.se/

De generelle reglene i avgiftsförordningen gjelder for alle statlige virksomheter dersom ikke annet er besluttet av regjeringen. Grunnlaget for avgiftsberegningen er ulikt avhengig av om utleveringsbegjæringen skjer med utgangspunkt i offentlighetsprinsippet eller i andre regler. Avgiftsberegning for kopier av allmenne dokumenter er detaljregulert i avgiftsforskriften mens prissetting av en frivillig servicetjeneste gir mer handlingsrom for den enkelte virksomhet. Regjeringen har i instrukser for enkelte virksomheter fastsatt unntak fra avgiftsförordningen. Dette er vanlig for de virksomheter som driver et omfattende salg av informasjon. De virksomheter som i dag selger informasjon i elektronisk form, benytter seg av ulike avgiftsprinsipper og kostnadsberegningsmodeller. Dette har som følge at likeartede uttak kan variere i pris fra virksomhet til virksomhet, selv om kostnaden for innsamling, fremstilling, reproduksjon og distribusjon er den samme.

Et problem er at det i dag mangler generelle praktiske løsninger som gjør det lettere for markedet å finne den informasjonen som kan være aktuell for videreforedling og gjenbruk. Det er heller ikke mulig for forvaltningen å forutsi hvilken informasjon en entreprenør kan komme til å gjenbruke og verdiøke i et marked. Et annet problem er at offentlige virksomheter som ikke selger informasjon, mangler incitament til å sørge for at deres informasjon videreforedles og -utnyttes.

EU-direktivet – ansvarlig myndighet og hvor langt er behandlingen kommet?

Direktivet har nettopp vært ute på høring, og det foreligger et notat fra Statskontoret til Finansdepartementet med vurdering av i hvilken grad direktivet stemmer overens eller kommer i konflikt med dagens lovgivning. Det er Finansdepartementet som har ansvar for å følge opp arbeidet med direktivet i Sverige. Den politiske behandlingen er i skrivende stund ennå ikke sluttført.

Eksempler på kommersiell utnyttelse og på samarbeid (partnerskap) offentlig/privat

Sveriges meteorologiske og hydrografiske institutt har nylig utvidet sin eksport, åpnet kontor i Finland og utviklet nye værtjenester beregnet på golfmarkedet i de nordiske land og Tyskland. Statskontoret utgav i 2000 rapporten *Staten som komersiell aktör*, som anbefaler å kontrollere konkurransen fra offentlig sektor og begrense offentlig sektors aktiviteter.[8]

4.1.2 Danmark

Det finnes en rekke rangeringer av hvor langt fremme land ligger på IT-området og det er foretatt en utførlig gjennomgang av disse i eNorge tilstandsrapport 2004[9]. Det er likevel verdt å merke seg at Danmark er rangert på fjerdeplass blant landene i Accentures årlige undersøkelse om eGovernment Leadership i 2004.[10] Dette er andre året på rad, og er en stor framgang fra 2001 hvor Danmark ikke engang var nevnt. Danmark framstår som velorganisert og koordinert med mange satsinger som skal bringe landet mot en effektiv digital forvaltning, blant annet under fellesprosjektet Prosjekt Digital Forvaltning. Projekt Digital Forvaltning er iverksatt av regjeringen, kommuner og amter for å realisere en ny digital modell for den offentlige sektor.[11]

Offentlighet i forvaltningen – lover, regler og praksis

Åpenhet og tilgang til informasjon i forvaltningen bygger på to sentrale lover, offentlighetsloven (Lov om offentlighed i forvaltningen av 19.12.1985 med senere oppdateringer) og persondataloven (Lov om behandling af personopplysninger, som trådte i kraft 1. juli 2000). Persondataloven gjelder enhver form for håndtering av personopplysninger og dekker bl.a. innsamling, registrering, systematisering, oppbevaring, bruk, formidling, sammenstilling, samkjøring, blokkering og sletting, og håndheves av Datatilsynet.

Danmark har videre en rekke initiativer som forbereder en mer åpen og digitalisert forvaltning som krever tilgang, samordning og gjenbruk av data. Rapporten Digital forvaltning[12] gir viktige føringer for den danske satsingen og er utarbeidet av et bredt sammensatt utvalg av representanter fra offentlige myndigheter. Rapporten redegjør for potensialet ved digital forvaltning for borgere, virksomheter og den offent-

[8] Pira-rapporten: *Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information*. Executive summary. September 2000
[9] eNorge tilstandsrapport 2004, Nærings- og handelsdepartementet, 2004. http://www.enorge.org.
[10] http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/gove_egov_value.pdf
[11] Prosjekt Digital Forvaltning http://www.e.gov.dk/sitemod/design/layouts/default/index.asp?pid=0
[12] Digital forvaltning, utgitt 01.05.2001 http://www.fm.dk/db/filarkiv/6121/Digitalforvaltning.pdf

lige sektor og belyser barrierer for å kunne innfri disse. Rapporten inneholder også en rekke anbefalinger, som retter seg mot løpende forbedring av grunnlaget for digital forvaltning.

1. september 2003 markerte Danmark eDag. Fra denne dagen fikk alle offentlige myndigheter rett til å sende og motta digitalt til og fra andre offentlige myndigheter. Regjeringen og de kommunale parter har nylig offentliggjort en ny strategi for digital forvaltning.[13] Strategien med tilhørende handlingsplan setter retningslinjer for digitalisering frem til 2006.

Offentlige nettsteder beregnet på publikum og næringslivet

Danmark har etablert flere sentrale nettsteder for å gi næringslivet, borgere og myndighetene selv innsikt i forvaltningen og satsingen på digital forvaltning:

- http://www.e.gov.dk/ er en inngang til informasjon om digital forvaltning på tvers av den offentlige sektor i Danmark.
- www.danmark.dk skal gi et hurtig overblikk over det offentlige og skape mulighet for å søke i hele den offentlige sektor fra ett sted.
- www.OIO.dk er Videnskabsministeriets nettsted som er målrettet mot alle offentlige ansatte som arbeider med IT og kommunikasjon. OIO.dk henvender seg også til private virksomheter som ønsker å følge omstillingen til digital forvaltning.
- www.virk.dk er en portal som retter seg mot kommersielle virksomheter og er et samarbeid mellom 60 ulike offentlige instanser. Her fins rapporteringsskjemaene til det offentlige og en guide til lovverk og bestemmelser som gjelder forretningsvirksomhet. Portalen er drevet av en privat virksomhet på anbud fra forvaltningen og har omkring 10 000 besøkende per uke.

Betalingsprinsipper for offentlig informasjon

Prinsippene for betaling av data i og mellom offentlig sektor er i rapporten Digital forvaltning uttrykt som følger: "*… betalingen for data bør følge det hovedprincip, at myndigheder der videreformidler egne data alene får dækket de direkte og indirekte omkostninger ved distributionen. Undtaget herfra er dog områder, hvor lovgivningen i dag hjemler brugerfinansiering over dette niveau.*"

Et eksempel på prising er data fra det Centrale Personregister[14] som drives av Kommunedata (KMD). KMD skal ha dekket sine utgifter, men beregner ikke fortjeneste for dataleveransene. Kommunedata selger kopi av registeret til bruk i kommunene. Statlige myndigheter har frikjøpt registertilgang og bruken er derfor kostnadsfri for den enkelte statlige virksomhet. Private virksomheter betaler et abonnement og stykkpris basert på mengden opplysninger.

Det er viktig å merke seg at prinsippet om betaling for distribusjonsomkostninger er hovedprinsippet for videreformidling av data *mellom* offentlige myndigheter og *ikke* for salg til privat sektor. Ved salg til privat virksomhet varierer praksis mye mellom de ulike sektorene.

Danmark er i gang med en kartlegging i offentlig sektor av status for tilgang på data og problemstillingene omkring dette, deriblant prising. Rapport fra denne kartleggingen vil være klar tidlig høsten 2004.

Forberedelser til implementering av EU-direktivet

Ansvaret for informasjonspolitikk generelt og innføring av EU-direktivet om gjenbruk av offentlig informasjon ligger i Ministeriet for Videnskap, Teknologi og Udvikling.[15] Ansvaret er videre delegert til IT- og Telestyrelsen[16] som ansvarlig for å gjennomføre forberedelsene til implementeringen av direktivet. En prosjektgruppe med deltakere fra ministeriet og fra IT- og Telestyrelsen har det faglige ansvaret i prosessen og ser på lovgivning som må til for å kunne implementere direktivet. Det forberedende materialet med notater om behov for lovendringer og anbefalinger for innretning skal være klart i løpet av juni 2004.

Styring og prissettingspolitikk er spørsmål som særlig er gjenstand for utredning. I spørsmål om styring av

[13] Den offentlige sektors strategi for digital forvaltning 2004-06 - realisering af potentialet www.e.gov.dk/strategi
[14] Det Centrale Personregister www.cpr.dk
[15] Videnskabsministeriet http://www.videnskabsministeriet.dk/
[16] IT- og Telestyrelsen http://www.videnskabsministeriet.dk/cgi-bin/left-org-institute.cgi?id=2000 og http://www.itst.dk/

feltet er det to ulike modeller, en desentralisert styring etter modell av forvaltningsloven, eller en sentralisert styring som administreres av en sentral myndighet. Det forventes at anbefalingene vil gå i retning av sentralisering.

Når det gjelder prissetting utredes to modeller, en basert på maksimumssatser, og en modell som er omkostningsbasert i tråd med anbefalingene i rapporten Digital forvaltning.

4.1.3 Finland

Finland gjør stadig fremgang mot toppen av eGovernmentlisten og er ifølge Accenture-rapporten fra 2004 blant de fem beste landene. Fordi IT- fundamentet er så sterkt, er selv en liten fremgang nok til at landet ligger foran sine utfordrere. Sommeren 2003 fikk Finland en ny regjering, og det nye policyprogrammet for informasjonssamfunnet ble direkte underlagt regjeringen og ledet av statsministeren.

Offentlighet i forvaltningen – lover, regler og praksis

Den finske grunnloven hjemler tilgang til offentlig informasjon. I grunnlovens §22 heter det at offentlige myndigheter skal garantere grunnleggende rettigheter, friheter og menneskerettigheter. Retten til tilgang til offentlige dokumenter er en grunnleggende rettighet med mindre tilgangen er eksplisitt innskrenket gjennom andre lover. I 1951 ble denne grunnleggende rettigheten iverksatt gjennom offentlighetsloven. Denne loven ble i 1999 erstattet av en ny offentlighetslov som gir generell tilgangsrett til dokumenter som er utferdiget, sendt eller mottatt av offentlig myndighet. Dette omfatter også elektroniske registre. For dokumenter under forberedelse har den enkelte ansvarlige myndighet rett til å vurdere om de kan utleveres.

Betaling for informasjon er fastsatt i §34 av offentlighetsloven, som med hjemmel i loven om statlige prisingskriterier fra 1992 tillater betaling for enkelte nærmere angitte typer av tilgang, mens andre er gratis. Ifølge § 21 i loven er utnyttelse av offentlig informasjon mulig. En offentlig myndighet kan opprette ulike databaser og tilgjengeliggjøre dem. Med tillatelse fra berørte myndigheter kan data fra ulike offentlige kilder kombineres og gjenbrukes. Når det gjelder spredning av informasjon, må myndighetene ta hensyn til sikkerhetslovgivningen og beskyttelse av persondata. Dokumenter, informasjon og data som ifølge lovverket ikke skal offentliggjøres, kan ikke spres.

Ifølge Pira-rapporten framstår Finland som et av de landene som kommer nærmest en politikkmodell der det vil være lett for næringslivet å maksimere verdien av informasjon fra offentlig sektor. I Finland inneholder både offentlighetsloven fra 1999 og et regjeringsvedtak fra mai 2000 bestemmelser som tar sikte på å oppmuntre til ensartet praksis når det gjelder kommersiell utnyttelse.[17]

Offentlige nettsteder beregnet på publikum og næringslivet

For å befeste inntrykket av Finland som et progressivt informasjonssamfunn, ble nettstedet eFinland[18] lansert i 2003. Nettstedet er utviklet og driftes i et samarbeid mellom Utenriksdepartementet, Finansdepartementet, Samferdselsdepartementet og Teknologisk Institutt (Tekes), det finske forskningsfondet (Sitra), og TIEKE Utviklingssenteret for informasjonssamfunnet. Målet er å presentere Finland som nord-Europas teknologiske hjerte, gjennom å levere nøyaktig og oppdatert informasjon om finsk IT know-how og funksjoner og løsninger i det finske informasjonssamfunnet. Nettstedet retter seg først og fremst mot internasjonale selskaper, forsknings- og utviklingsinstitusjoner og parter som er engasjert og interessert i utviklingen av informasjonssamfunnet. eFinland publiserer også nyheter og satsinger på eGovernment i Finland.[19]

JULHA[20] er den finske offentlige forvaltningens kontaktregister. Registret inneholder ved siden av organisasjoners serviceadresser og kontaktinformasjon også myndighetenes kontaktinformasjon, eksempelvis e-postadresser, telefonnummer, postadresser, www-adresser, titler, rollesertifikat og beskrivelser av hva personen arbeider med. Dette registeret er søkbart for alle med Internett-tilgang.

[17] Pira-rapporten: *Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information*
[18] eFinland http://e.finland.fi/
[19] eGovenment Finland http://e.finland.fi/eGovernment/
[20] JULHA www.julha.fi

Betalingsprinsipper for offentlig informasjon

En rapport fra 1995 ved navn *Developing a Finnish Information Society* nevner kort ønskeligheten av å oppmuntre til kommersiell gjenbruk i privat sektor. Gjennom lovverket (lov om prisingskriterier for staten) ble det i 1992 etablert en prispolitikk. Her skilles det mellom tre typer varer og tjenester, nemlig de som er av allmenn interesse, som skal være gratis, de som tilbys av monopoler eller som er lovbestemte, som skal leveres til kostnadsdekning, og til sist de som leveres til markedspris.[21]

I offentlighetsloven av 1999 ble det i forbindelse med EUs informasjonssamfunnsprosjekt tatt inn bestemmelser som klargjør muligheten for kommersiell utnyttelse, og som skal oppmuntre til likeartet praksis hos myndighetene på dette området. Ifølge offentlighetsloven fra 1999 skal de enkelte myndigheter også fremme tilgang til offentlig informasjon, og de forventes å gjøre sin virksomhet kjent og sikre at alle relevante dokumenter er lett tilgjengelige. 3. mars 2000 offentliggjorde den finske regjeringen et prinsippvedtak om utviklingen av datastyring i offentlig forvaltning.[22] Vedtaket gjelder blant annet kompatible standarder og inkluderer tilleggsreguleringer som gjelder spredning og bruk av offentlig informasjon.

EU-direktivet – ansvarlig myndighet og hvor langt er behandlingen kommet?

Ansvaret for forberedelser til implementering av EU-direktivet ligger i Finansministeriet som blant annet har ansvar for forvaltningsutvikling og statens informasjonsforvaltning. Arbeidet forberedes i samarbeid med Justisdepartementet og Kultur- og undervisningsdepartementet som har ansvaret for opphavsrett. Det gjennomføres analyser av hva som behøves for å kunne implementere direktivet. Finland har på plass alt det vesentlige av lovverk for å implementere direktivet da mye allerede er bygget inn i offentlighetsloven.

Det finnes imidlertid ikke noe felles politikk for når myndighetene tar betalt for data og når de ikke tar betalt. Det gjennomføres en kartlegging av prising av offentlig informasjon hvor det blant annet gjøres en gjennomgang av store, informasjonsintensive etater som Statistisk byrå, Meteorologisk institutt og Kartverket. Kartverket har et tett samarbeid med et privat forlag som har fått enerett på å publisere kart. Andre offentlige virksomheter, som veimyndighetene, må derfor kjøpe digitale kart av dette forlaget.

Eksempler på kommersiell utnyttelse og integrerte tjenester

Et viktig utviklingsområde er det samarbeidet om personidentifikasjon som foregår mellom et av de finske teleoperatørselskapene og Folkeregistret. Målet er å utvikle en tjeneste for elektronisk personidentifikasjon på mobilterminal.

Statsforvaltning, forskningsinstitutter og universiteter i Finland er også i ferd med å gå over til elektronisk fakturering. Finansdepartementet har ansvaret for fellesprosjektet og samarbeidspartnerne i privat sektor har ansvar for produkter og tjenester som er nødvendig for å sende, motta og lagre elektroniske fakturaer.[23]

Finland har en rekke innovative tjenester som kan tjene som modell for andre land. Lisenskontoret for finsk TV, startet elektronisk fakturering i 2003. Et direktorat samarbeider med et privat firma med sikte på at alle finske husstander som har TV og bruker nettbank, skal motta fakturaen for lisensavgiften elektronisk.

Portalen Työeläke.fi (www.tyoelake.fi), som er et samarbeid mellom finske forsikringsselskaper og det finske pensjonssenteret ble åpnet i desember 2002. Her kan folk sjekke om deres samlede pensjonspoeng – både fra privat og offentlig sektor – er korrekte.[24]

4.2 EU

De ulike europeiske land har i praksis en svært forskjellig prispolitikk når det gjelder offentlig informasjon. Typiske oppgaver fra offentlige registre som foretaksregistre varierer eksempelvis svært meget i pris.

[21] European Commission: Public Sector Information: A Key Resource for Europe. Green Paper on Public Sector Information in the Information Society. Com (1998)585
[22] Statsrådets principbeslut om utvecklande av statsförvaltningens informationsförvaltning http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/sv/33181.pdf
[23] Accenture: Ibid.
[24] Accenture. EGovernment Leadership: High Performance, Maximum Value. The Government Series. Mai 2004

Kopi av en årsberetning for et selskap varierer for eksempel med flere hundre prosent mellom ulike land. Ulikhetene skyldes selvsagt ulike kostnadsstrukturer, men fremfor alt er de utrykk for forskjellig nasjonal politikk.

Kommisjonen har ved flere anledninger fremhevet betydningen av kunnskapsøkonomien for vekst, konkurranseevne og sysselsetting. Dette er en sentral begrunnelse for eEurope-handlingsplanen "Et informasjonssamfunn for alle" (2002). Samtidig bygger dette og beslektede dokumenter på en erkjennelse av at USAs forsprang på feltet har vært økende.

Allerede i 1989 lanserte Kommisjonen "Retningslinjer til forbedring av synergien mellom de offentlige og private sektorer på informasjonsmarkedet". Etter erkjennelse av at denne politikken i liten grad hadde vært virksom, lanserte Kommisjonen i 1999 en grønnbok om gjenbruk av offentlig informasjon ("Green Paper on Public Sector Information in the Information Society Public Sector Information: A Key Resource for Europe").

I 2000 ga Kommisjonen analysefirmaet Pira International Ltd. i oppdrag å utarbeide rapporten Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information. "PIRA-rapportens" anslag for investeringer i offentlige data og økonomisk verdi av disse i Europa er omtalt i punkt 3.2.

Så vel grønnboken som rapporten viste tydelig at praksis i de europeiske landene var svært forskjellig og at tilgangen på data var dårligere enn ønskelig. Dette ledet til at Kommisjonen i juni 2002 la frem et direktivforslag, som 17. november 2003 ble vedtatt som direktiv 2003/98/EF om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon. Det endelige direktivet er omtalt inngående i kap. 5.

Fra studier av de enkelte landene ser vi en utvikling i Nederland, Finland og Storbritannia i retning av en åpenhetspolitikk. Men i Finland og Sverige ser vi også en stigende opptatthet av konkurransespørsmål. I Finlands meteorologiske institutt har det vært eksempel på et misbruk av dominerende markedsmakt. Holdningen i Storbritannia er at den positive utviklingen ikke kommer til å endre arbeidsmåten til de fristilte virksomhetene, samtidig som den informasjonen som disse monopolene sitter på, har størst økonomisk potensial.[25]

4.3 USA

Den føderale informasjonspolitikken er uttrykt i the Paperwork Reduction Act (1995) og i Office of Management and Budget Circular No. A-130, "Management of Federal Information Resources." Den tar utgangspunkt i at offentlige data der produksjonen er betalt av skattebetalerne, er en viktig nasjonal ressurs og at samfunnsnytten blir størst når den blir gjort så tilgjengelig så mulig til en rimelig pris. Data gjøres tilgjengelig for distribusjonskostnader og uten opphavsrett.

"PIRA-rapportens" anslag for investeringer i offentlige data og økonomisk verdi av disse i USA er omtalt i punkt 3.2. Pira-rapporten fastlår at to hovedforskjeller mellom USA og EU er at investeringene og produksjonen er høyere i USA og at barrierene for å få tilgang til informasjonen er lavere.

Pira-rapporten fastlår at to hovedforskjeller mellom USA og EU er at investeringene og produksjonen er høyere i USA og at barrierene for å få tilgang til informasjonen er lavere.

4.4 World Summit on the Information Society (WSIS)

Den internasjonale telekommunikasjonsunionen (ITU) besluttet i 1998 å sette informasjonssamfunnet på dagsorden i FN gjennom å arrangere et verdensomspennende toppmøte om (WSIS). Et toppmøte i to faser godkjent av FNs generalforsamling og det første møtet holdt i Genève i 2003. Her ble det vedtatt en prinsipperklæring[26] og en handlingsplan.[27]

[25] Peter Weiss og Yvette Pluijmers: *Borders in Cyberspace: Conflicting Public Sector Information and their Economic Impacts*. Januar 2002
[26] World Summit on the Information Society: *Declaration of Principles. Building the Information Society: a global challenge in the New Millenium*. Document WSIS-03/GENEVA/DOC/4-E 12 December 2003
[27] World Summit on the Information Society: *Plan of Action*. WSIS-03/GENEVA/DOC/5-E 12 December 2003

Begge dokumentene understreker fri tilgang til informasjon og behovet for partnerskap og samarbeid mellom regjeringer og ulike interessenter, så som privat sektor. De understreker også at ansvaret for utviklingen av informasjonssamfunnet både ligger på de enkelte lands regjeringer, på privat sektor og på nasjonale og internasjonale organisasjoner. Verken prinsipperklæringen eller handlingsplanen gir direkte føringer for gjenbruk av offentlig informasjon, men trekker opp rammer som kan få betydning også for dette.

I prinsipperklæringen legges det blant annet vekt på at et rikt offentlig domene er essensielt for utviklingen av informasjonssamfunnet, blant annet når det gjelder muligheter for næringslivet. Det er et ansvar for de enkelte lands regjeringer å sørge for rettferdig konkurranse på IKT-området. Prinsipperklæringen slår også fast at bred kunnskapsspredning er viktig for å fremme innovasjon og kreativitet.

I handlingsplanen blir hvert enkelt land oppfordret til å etablere minst ett fungerende offentlig/privat partnerskap eller flersektorielt partnerskap innen 2005. Hensikten er å danne mønster for fremtidig utvikling. Likeledes blir det oppfordret til å utforme retningslinjer og etablere nødvendig lovgivning for generell tilgang til informasjon – særlig gjennom Internett. Fri tilgang til bibliotek og arkiver understrekes spesielt.

Handlingsplanen understreker videre behovet for nasjonal policy og regelverk som gir incentiver til investering og utvikling. Det foreslås konkret å nedsette en arbeidsgruppe som fram til neste toppmøte i Tunis i 2005 skal utvikle en felles rolle- og ansvarsforståelse når det gjelder Internett, blant annet for de enkelte lands regjeringer, nasjonale og internasjonale organisasjoner og privat sektor. Det blir også pekt på at landenes regjeringer må formulere strategier for å gjøre offentlig forvaltning åpen, effektiv og demokratisk. I tillegg blir regjeringene oppfordret til i samarbeid med aktuelle interessenter å utforme en IKT-policy som fremmer entreprenørskap, innovasjon og investeringer. Med utgangspunkt i Internett-tilgang skal regjeringene stimulere investeringer i privat sektor, innholdsutvikling og partnerskap mellom offentlige og private interesser.

Et av de områdene som handlingsplanen spesielt tar opp, er forskningsinformasjon. Her legges det vekt på å fremme elektronisk publisering, differensiert prising og åpen tilgang. Innsamling, spredning og lagring av viktige vitenskaplige data, som befolknings- og meteorologiske data, nevnes spesielt.

5. FORHOLDET MELLOM DIREKTIV 2003/98/EF OG NORSK RETT

5.1 Direktivet

Direktiv 2003/98/EF om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon ble vedtatt 17. november 2003. Implementeringsfrist for EUs medlemmer er satt til 1. juli 2005, jf. direktivets artikkel 12.

Direktivet er gitt i medhold av artikkel 95 i EF-traktaten, som gir hjemmel for harmonisering av det indre marked. Direktivet er EØS-relevant, men ennå ikke innlemmet i EØS-avtalen.

Formålet med direktivet er å sikre en minimumsharmonisering av nasjonale regler om gjenbruk av offentlig informasjon. Fortalen til direktivet viser til at den offentlige sektor samler, produserer og formidler et bredt spekter av informasjon. Slik informasjon er en viktig kilde for produkter og tjenester med digitalt innhold, og vil få stadig større betydning som ressurs for utvikling av nye tjenester. Ifølge fortalen er det betydelige forskjeller mellom medlemslandene når det gjelder regler og praksis for hvordan offentlig informasjon kan utnyttes. Fra EUs side antas det at disse forskjellene hindrer utviklingen av det indre marked og utnyttelsen av det økonomiske potensialet som ligger i denne informasjonskilden. Mer ensartede regler vil lette utviklingen av nye produkter og tjenester. Markedspotensialet antas å være betydelig, og bedre tilretteleggelse for utnytelse er ment å øke den økonomiske aktiviteten og bidra til å skape arbeidsplasser.

Gjenstand og anvendelsesområde - Artikkel 1

Etter artikkel 1 nr. 1 etablerer direktivet minimumsregler og virkemidler for å fremme gjenbruk av eksisterende dokumenter som besittes av offentlige organer i medlemsstatene. Dokumentbegrepet i direktivet er meget vidt, se omtale av artikkel 2. Artikkel 1 nr. 2 unntar en rekke dokumenter fra direktivets anvendelsesområde:

- For det første gjøres det unntak for dokumenter som ikke er utarbeidet i forbindelse med hva det enkelte medlemsland anser som offentlig myndighetsutøvelse, jf. bokstav a.
- Videre er det i bokstav b gjort unntak for dokumenter hvor tredjepart innehar immaterielle rettigheter. Dette innebærer at direktivet ikke kan nyttes som hjemmel for gjenbruk av informasjon der tredjepart innehar de immaterielle rettigheter. Heller ikke det offentliges immaterielle rettigheter berøres direkte av direktivet. Det fremgår imidlertid av fortalen at offentlige myndigheter bør utøve sine immaterielle rettigheter på en slik måte at det legges til rette for gjenbruk, jf. fortalen punkt 22.
- Direktivet får ikke anvendelse på dokumenter som i henhold til medlemsstatens lovgivning er unntatt offentlighet, jf. bokstav c. Artikkel 1 nr. 2 bokstav c jf. nr. 3 innebærer at nasjonale avgrensninger av innsynsreglenes virkeområde og nasjonale regler om unntak fra innsyn ikke påvirkes av direktivet. Det vil heller ikke være i strid med direktivet dersom nasjonale innsynsregler går lengre i å unnta virksomheter eller dokumenter fra innsynsrett enn direktivet artikkel 1 nr. 2. Avgrensningen av virkeområdet til offentlighetsloven og annen lovgivning om allmennhetens innsynsrett og unntaksreglene i offentlighetsloven og annen lovgivning, vil derfor ikke bli berørt av direktivet.
- I bokstav d oppstilles også unntak for dokumenter i besittelse av allmennkringkasterne, eller andre organer som utøver allmennkringkastingsoppgaver. For å unngå tvil om hvorvidt offentlig radio- og TV-virksomhet skal betraktes som offentlige organer i forhold til direktivet, er disse eksplisitt unntatt fra direktivets anvendelsesområde.

- Ifølge bokstav e er dokumenter som besittes av utdannings- og forskningsinstitusjoner unntatt. Med dette menes skoler, universiteter, arkiver, biblioteker og forskningsfasiliteter, inkludert organisasjoner som er etablert for å overføre forskningsresultater. Likeledes er dokumenter som besittes av kulturinstitusjoner unntatt, jf. bokstav f. Med dette menes bl.a. museer, biblioteker, arkiver, orkestre, operaer, balletter og teatre.

At slike dokumenter og virksomheter er unntatt fra direktivets anvendelsesområde, innebærer at direktivet ikke gjelder for slike dokumenter og virksomheter selv om de er omfattet av allmennhetens innsynsrett etter norsk rett.

Artikkel 1 nr. 3 fastslår at direktivet er basert på eksisterende regler om innsyn i og tilgang til offentlig informasjon medlemsstatene, og ikke vil berøre nasjonale regler for innsyn. Direktivet får heller ikke anvendelse i de tilfeller der det stilles krav om en særlig interesse for å få tilgang til dokumentene. Dette siste innebærer blant annet at direktivet ikke vil gjelde for partsinnsyn etter forvaltningsloven. Ifølge fortalen punkt 9 inneholder direktivet ingen forpliktelse til å tillate gjenbruk av dokumenter. Det er fortsatt medlemsstatene eller den berørte offentlig myndighet som beslutter om gjenbruk skal tillates, jf. formuleringene i artikkel 3, som forutsetter at gjenbruk *er* tillatt.

Videre fremgår det av artikkel 1 nr. 4 og fortalen punkt 21 at direktivet ikke skal påvirke beskyttelsesnivået for personopplysninger etter Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EØF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger (personverndirektivet).

Artikkel 1 nr. 5 fastslår at forpliktelsene i direktivet bare kommer til anvendelse i den grad de er forenelige med internasjonale avtaler om beskytelse av immaterielle rettigheter. Det vises i den forbindelse spesielt til Bernkonvensjonen og TRIPS-avtalen.

Definisjoner – Artikkel 2

Begrepet "offentlig myndighet" dekker ifølge artikkel 2 nr. 1 både statlige, regionale eller lokale myndigheter. Videre dekker det offentligrettslige organer og sammenslutninger av en eller flere slike myndigheter eller offentligrettslige organer. Direktivet legger til grunn den samme definisjon av "offentlig myndighet" og "offentligrettslig organ" som følger av direktivene om offentlige anskaffelser, jf. fortalen punkt 10.

Ifølge artikkel 2 nr. 2 oppstilles tre kumulative vilkår for at et organ skal kunne defineres som et "offentligrettslig organ". For det første må organet være etablert spesielt med det formål å møte allmenne behov, jf. bokstav a. Organet må imidlertid ikke ha industriell eller forretningsmessig karakter. Dernest må organet være en juridisk person, jf. bokstav b. Til sist må organet ifølge bokstav c hovedsakelig være finansiert av statlige, regionale eller lokale myndigheter. Selv om organet finansieres på andre måter, kommer likevel reglene til anvendelse hvis driften er underlagt statlig, regional eller lokal kontroll, eller hvis disse myndigheter eller andre offentlige organer kan utpeke mer enn halvparten av medlemmene i institusjonens administrative ledelse, styre eller tilsynsorgan.

"Dokument" defineres i artikkel 2 nr. 3 som ethvert innhold, uansett medium, jf. bokstav a. Definisjonen dekker både analoge medier og elektroniske lagringsformater, og omfatter enhver gjengivelse av dokumenter, faktiske omstendigheter eller informasjon – og samlinger av slike, som en offentlig myndighet er i besittelse av. Enhver del av et slikt innhold er også å anse som et dokument i direktivets forstand, jf. bokstav b. Den vide definisjonen er ifølge fortalen punkt 11 ment å være i overensstemmelse med utviklingen i informasjonssamfunnet. Dataprogrammer omfattes imidlertid ikke, jf. fortalen punkt 9.

Med "gjenbruk "[28] menes ifølge artikkel 2 nr. 4 fysiske eller juridiske personers ikke-kommersielle og kommersielle bruk av det offentliges dokumenter. Det er et vilkår at dokumentene brukes til et annet formål enn det opprinnelige formålet i forbindelse med den offentlige oppgave som dokumentene ble utarbeidet til. Selv om for eksempel et offentlig register inkluderer privat verdiskapning i formålbestemmelsen, vil private likevel "gjenbruke" dokumentene i direktivets forstand dersom dokumentene i registeret ble utarbeidet som et ledd i en offentlig oppgave. Utveksling av dokumenter mellom offentlige myndigheter som et ledd i og kun i den hensikt å utøve en offentlig oppgave, faller utenfor definisjonen.

Ifølge artikkel 2 nr. 5 skal "personopplysninger" forstås i samsvar med definisjonen i direktiv 95/46/EØF artikkel 2 bokstav a, der begrepet forstås som enhver form for informasjon om en identifisert eller identifiserbar fysisk person.

[28] Den engelske utgaven av direktivet bruker begrepet "re-use", mens den danske språkversjonen bruker "videreanvendelse".

Hovedregel – Artikkel 3

Artikkel 3 oppstiller en hovedregel om at dersom gjenbruk til kommersielle og ikke-kommersielle formål er tillatt, skal medlemsstatene sørge for at direktivets regler blir fulgt. Dokumentene skal være tilgjengelige i elektronisk form, hvis mulig.

Krav til saksbehandlingen – Artikkel 4

I artikkel 4 angis regler for behandling av krav om gjenbruk av offentlige dokumenter, blant annet regler om saksbehandlingstid og begrunnelse. Bestemmelsen omhandler de tilfeller hvor det må innhentes forutgående tillatelse for gjenbruk. I mange tilfeller vil en slik tillatelse ikke være nødvendig, da dokumentene vil være åpent tilgjengelig for gjenbruk.

Ifølge artikkel 4 nr. 1 skal offentlige myndigheter innen en rimelig frist behandle anmodninger om gjenbruk og gi søkeren adgang til dokumentene. Fristen skal være i overensstemmelse med de frister som gjelder for behandling av begjæring om innsyn etter nasjonale tilgangsregler. Hvis gjenbruk betinger lisensavtale, skal lisenstilbudet ferdigstilles innen de samme tidsfrister. Hvis det er mulig og hensiktsmessig, skal behandling av forespørsler skje elektronisk.

Det fremgår av artikkel 4 nr. 2 at hvis det ikke er fastlagt tidsfrister, skal offentlig myndighet behandle anmodning om gjenbruk, eventuelt utarbeide lisenstilbudet og utlevere dokumentene, senest innen 20 arbeidsdager etter mottakelse av anmodingen. Denne fristen kan bli utvidet med 20 arbeidsdager ved omfattende og komplekse forespørsler. I slike tilfeller skal søkeren bli orientert om at mer tid er nødvendig, senest innen tre uker etter den opprinnelige anmodningen.

Gis det avslag på kravet om gjenbruk, skal den offentlige myndigheten ifølge artikkel 4 nr. 3 begrunne dette for søkeren. For eksempel kan det vises til relevante lov- og forskriftsbestemmelser. Treffes avslaget på grunnlag av tredjemanns immaterielle rettigheter (jf. artikkel 1 nr. 2 bokstav b), skal det om mulig opplyses om hvem som innehar rettighetene eller den lisensutsteder som den offentlig myndighet har ervervet dokumentet fra. Et avslag på anmodning om gjenbruk skal også inneholde opplysninger om klagemuligheter, jf. artikkel 4 nr. 4.

Tilgjengelige formater – Artikkel 5

Artikkel 5 regulerer i hvilke formater dokumenter skal gjøres tilgjengelig. Bestemmelsen angir positivt at offentlige myndigheter skal sikre tilgjengeliggjøring i ethvert allerede eksisterende format eller språkversjon, jf. artikkel 5 nr. 1. Der det er mulig og hensiktsmessig skal dokumenter gjøres tilgjengelig i elektronisk form. Artikkelen innebærer ikke en forpliktelse til å opprette eller tilpasse dokumenter for å oppfylle anmodningen, heller ikke til å skaffe tilveie utdrag eller deler av et eller flere dokumenter hvis dette innebærer en uforholdsmessig arbeidsbyrde. Fortalen punkt 13 anbefaler imidlertid at slike forespørsler skal vurderes med velvillighet. Ifølge artikkel 5 nr. 2 kan det heller ikke kreves at offentlige myndigheter fortsetter å utarbeide en bestemt type dokumenter i den hensikt at disse kan anvendes til gjenbruk.

Gebyrprinsipper – Artikkel 6

Artikkel 6 gir retningslinjer for fastsettelse av prisen på dokumentene som utleveres med tillatelse for gjenbruk. I den grad det offentlige fastsetter en pris for gjenbruken, må de samlede inntektene ved å stille dokumentene til rådighet ikke overstige kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon, formidling samt en rimelig forrentning på investeringene. Med produksjon forstås fremstilling og behandling. Formidling kan også omfatte brukerstøtte. Det sentrale innholdet i bestemmelsen er at prisfastsettelsen bør være kostnadsbasert, regnet etter den relevante regnskapsperiode og etter de gjeldende regnskapsprinsipper. Direktivet må forstås slik at dersom det fastsettes et gebyr som inneholder et fortjenesteelement utover den rene kostnadsdekning, må rimelighetskravet vurderes i forhold til investeringene i den relevante regnskapsperiode. Bestemmelsen hindrer ifølge fortalen punkt 14 ikke den offentlige myndighet i å fastsette lavere priser enn det som er beskrevet, eller unnlate å kreve gebyrer. Bestemmelsen tar høyde for at organer kan være pålagt selvfinansiering.

Åpenhet[29] – Artikkel 7

Bestemmelsen i artikkel 7 fastslår at myndighetene skal fastsette priser og vilkår for gjenbruk på forhånd. Disse skal offentliggjøres, om mulig via elektroniske medier. Den offentlige myndighet skal på anmodning

[29] Den danske versjonen bruker "gennemsigtighed", mens den engelske versjonen benytter "transparency".

synliggjøre beregningsgrunnlaget eller de faktorer som er lagt til grunn ved prisfastsettelsen. Faktorer som vil bli lagt til grunn ved gebyrberegningen i atypiske tilfeller skal angis. Fortalen punkt 15 presiserer at klare og offentlige tilgjengelige vilkår er en forutsetning for utviklingen av et felles informasjonsmarked.

Lisenser – Artikkel 8

Artikkel 8 regulerer bruk av lisenser. Etter artikkel 8 nr. 1 kan offentlige myndigheter tillate gjenbruk uten betingelser, eller de kan velge å gjøre dette på vilkår som for eksempel reguleres i lisensavtaler. Lisensene kan for eksempel inneholde bestemmelser om erstatningsansvar, tillatt bruk av dokumentene eller garanti for at det ikke foretas endringer, og angivelsen av kilden, jf. fortalen punkt 17. Vilkårene skal imidlertid ikke unødvendig innskrenke mulighetene til gjenbruk og skal ikke bli brukt for å begrense konkurransen. Hvis medlemslandene legger ut lisenser, skal disse i størst mulig grad være tilgjengelig i digitalt format, jf. artikkel 8 nr. 2. Medlemsstatene skal oppfordre offentlige myndigheter til å bruke standardlisenser.

Praktiske ordninger – Artikkel 9

Etter artikkel 9 skal medlemsstatene påse at det finnes praktiske ordninger for å få oversikt over tilgjengelige dokumenter. Dette kan for eksempel skje ved hjelp av "inventarlister" (en sentral oversikt over de viktigste dokumenter og webportaler som igjen henviser til lokale inventarlister, jf. direktivets fortale punkt 23). Dette bør helst være tilgjengelig online. Avgjørelse om å ikke lenger å stille dokumenter til rådighet for gjenbruk eller slutte å oppdatere dem, bør ifølge fortalen punkt 18 også gjøres tilgjengelig på hensiktsmessig måte.

Ikke-diskriminering – Artikkel 10

Ifølge artikkel 10 nr. 1 skal vilkårene for gjenbruk være ikke-diskriminerende for sammenlignbare former for bruk . Det presiseres i fortalen punkt 19 at vilkårene ikke bør ("should") hindre gratis utveksling av dokumenter mellom offentlige myndigheter i forbindelse med utførelsen av en offentlig oppgave. Hvis dokumenter anvendes av en offentlig myndighet i en kommersiell sammenheng som faller utenfor dens offentlige oppgave, skal imidlertid de samme vilkårene gjelde for slik bruk av dokumentene, som når dokumentene brukes av enhver annen privat aktør, jf. artikkel 10 nr. 2. Bestemmelsen er ikke til hinder for at kommersiell og ikke-kommersiell gjenbruk prises forskjellig, jf. fortalen punkt 19.

Forbud mot eksklusive avtaler – Artikkel 11

Artikkel 11 inneholder et forbud mot å inngå eksklusive avtaler. Ifølge artikkel 11 nr. 1 skal alle potensielle markedsaktører få adgang til gjenbruk, selv om en eller flere aktører allerede utnytter de samme dokumentene i eksisterende produkter eller tjenester. Kontrakter eller andre ordninger om gjenbruk må som hovedregel ikke gi enerettigheter.

Artikkel 11 nr. 2 åpner imidlertid for unntak i særlige tilfeller. Eksklusive avtaler kan tillates hvis det er nødvendig for å levere en tjenesteytelse i det offentliges interesse, men tildelingen av disse rettighetene må da vurderes jevnlig. Avtalen skal minst tas opp til ny vurdering hvert tredje år. Slike avtaler skal i så fall være offentlig tilgjengelige. I følge fortalen punkt 20 kan slike avtaler for eksempel være berettiget hvis ingen forleggere ellers vil publisere offentlig informasjon av allmenn interesse. Eksisterende eksklusive avtaler som ikke anses nødvendige for leveringen av en tjenesteytelse i det offentliges interesse, skal ifølge artikkel 11 nr. 3, ikke fornyes ved avtalens utløp og ikke under noen omstendigheter løpe lenger enn fem år etter direktivets ikrafttredelse.

Artikkel 12 inneholder en gjennomføringsbestemmelse, artikkel 13 en bestemmelse om at direktivet skal gjenomgås på nytt når det har virket en stund og artikkel 14 en bestemmelse om ikrafttreden.

5.2 Forholdet til gjeldende norsk lovgivning – innledning og prosess

Som et første trinn i arbeidet med å få oversikt over direktivets eventuelle konsekvenser i forhold til gjeldende rett, sendte Nærings- og handelsdepartementet 8. desember 2003 ut en forespørsel til samtlige departementer. Departementene ble der bl.a. bedt om å innrapportere lover og forskrifter på sine

respektive fagfelt som etter departementenes vurdering kunne bli berørt av direktivet. Forespørselen var ikke begrenset til regelverk der det var konstaterte skjæringspunkter. Det ble også bedt om å opplyse hvilke lover og forskrifter som regulerer tilgang til og prising av offentlig data generelt.

I forespørselen ble departementene gjort særskilt oppmerksom på de lovene som er nevnt i arbeidsgruppens mandat:

- offentlighetsloven
- forvaltningsloven
- åndsverkloven
- personopplysningsloven
- sikkerhetsloven
- miljøinformasjonsloven
- helseregisterloven
- biobankloven

I flere av tilbakemeldingene fra departementene vises det til lover og forskrifter hvor offentlighet/tilgang og taushetsplikt er regulert, men som likevel ikke antas å bli direkte berørt av direktivet, f.eks. forvaltningsloven og oppgaveregisterloven.

Arbeidsgruppen har ut fra hva departementene har ansett som særlig aktuelt i forhold til direktivet valgt å omtale enkelte regelverk nærmere. Ut fra mandatet er offentlighetsloven vurdert som det viktigste lovverket i forhold til direktivet, og vil således få den mest omfattende omtalen. De praktiske konsekvensene av direktivet behandles i kapittel 8. Den følgende gjennomgangen er ikke nødvendigvis uttømmende, og de enkelte departement må derfor vurdere behovet for ytterligere lov- og forskriftsendringer på sine områder.

5.3 Generelt om forholdet mellom direktivet og norsk rett

5.3.1 Innledning – særlig om begrepene "gjenbruk" og "innsyn"

Reglene i direktivet kommer til anvendelse når gjenbruk av det offentliges dokumenter er tillatt. Nøkkelordet i direktivet er "gjenbruk". I den engelske språkversjonen er ordet "re-use" brukt. Den danske språkversjonen bruker ordet "videreanvendelse".

Arbeidsgruppen har valgt å bruke ordet gjenbruk. Arbeidsgruppen bemerker at den ikke har funnet noen av de aktuelle betegnelsene brukt i norsk regelverk i den betydning som direktivets definisjon angir.

I den danske språkversjonen er "videreanvendelse" definert slik i artikkel 2 nr. 4:

> *""videreanvendelse": fysiske eller juridiske personers brug af offentlige myndigheders dokumenter til andre kommercielle eller ikke-kommercielle formål i forbindelse med den offentlige opgave, som dokumenterne blev udarbejdet til. Udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder alene som led i varetagelse af deres offentlige opgaver betragtes ikke som videranvendelse."*

Det sentrale i gjenbruksdefinisjonen er at dokumentene skal brukes til andre formål enn det de er utarbeidet til. Direktivet regulerer saksbehandlingen ved gjenbruksanmodninger og gir regler om ikke-diskriminering. Direktivet regulerer "gjenbruk" og tar de nasjonale innsynsreglene for gitt. Direktivet forplikter ikke medlemslandene til å tillate gjenbruk av offentlige dokumenter eller å endre nasjonal innsynslovgivning. I den utstrekning gjenbruk etter nasjonal lovgivning eller praksis er tillatt, må imidlertid kravene direktivet oppstiller vedrørende saksbehandling, ikke-diskriminering osv. følges. Det er heller ikke noe i veien for å sette (nye) vilkår for gjenbruk av offentlig informasjon i forbindelse med implementering av direktivet i norsk rett.

Mens direktivet regulerer saksbehandlingen og gjenbrukernes materielle rettigheter når gjenbruk av det offentliges dokumenter er tillatt, regulerer offentlighetsloven og annet norsk regelverk om allmennhetens tilgang til det offentliges dokumenter en rett til "innsyn" i dokumentene.

"Innsyn" forbindes først og fremst med retten til å få kunnskap om hva som står i dokumentene, slik det uttrykkes i offentlighetsloven § 2 andre ledd første punktum:

> "Enhver kan hos vedkommende forvaltningsorgan kreve å få gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak."

"Gjenbruk" dekker bruk av offentlig informasjonsressurser i nye sammenhenger, jf. definisjonen slik den er gjengitt innledningsvis i punktet her. Det vil imidlertid være en forutsetning for at dokumentene skal kunne gjenbrukes at det først gis "innsyn" i dokumentene som det er aktuelt å gjenbruke.

Etter offentlighetsloven og annet norsk regelverk som gir allmennheten innsynsrett, er utgangspunktet at dokumenter som er underlagt innsynsrett eller som det gis innsyn i ut fra meroffentlighetsprinsippet, kan brukes til hva som helst. Det klare utgangspunktet etter norsk rett er dermed at det er adgang til gjenbruk i samme utstrekning som allmennheten har innsynsrett. Også der det ikke er noen innsynsrett, men hvor det gis innsyn ut fra meroffentlighetsprinsippet, vil det være adgang til gjenbruk av dokumentene. Dette innebærer at de krav direktivet stiller til saksbehandling mv. ved gjenbruk må oppfylles både i tilfeller hvor norsk lovgivning gir allmennheten innsynsrett og hvor det gis innsyn ut fra meroffentlighetsprinsippet. Definisjonen av "gjenbruk" i direktivet er videre så vid at det i praksis vil være vanskelig å regulere "gjenbruk" som en egen kategori atskilt fra "innsyn".

Direktivet krever på denne bakgrunn for det første at det foretas en gjennomgang av om tilsynelatende tilsvarende begreper i direktivet og i norsk rett er innholdsmessig sammenfallende. For det annet må det undersøkes om de minimumskrav direktivet stiller til behandling av krav om gjenbruk er oppfylt i norsk rett. For det tredje må det vurderes om forpliktelsene direktivet pålegger landene, kommer tilstrekkelig klart til uttrykk i norsk rett.

Mindretallet, Elisabeth Steenstrup, viser til at direktivets artikkel 9 forutsetter at det gis praktiske muligheter for å søke etter dokumenter der adgang til gjenbruk er tillatt, f. eks. ved at det gis spesielle lister eller webportaler, helst online. Det er videre et krav om det fra disse listene og webportalene skal være adgang til desentrale lister over dokumenter som er åpne for gjenbruk. Dersom informasjonseierne har overholdt direktivets artikkel 9 om praktiske ordninger for å informere om hvilken informasjon som er tilgjengelig for gjenbruk, vil det trolig i minst 99 % av gjenbrukstilfellene være unødvendig med en særskilt forutgående innsynsbegjæring. Mindretallet mener derfor at norsk regelverk knyttet til direktivet i størst mulig grad bør konsentrere seg om gjenbruksretten.

5.3.2 Direktivets formål

Direktivets formål er å harmonisere statenes regler og praksis som gjelder gjenbruk av informasjon fra offentlig sektor for derigjennom å legge til rette for økt gjenbruk av offentlig informasjon med sikte på økt verdiskapning. Direktivet skal samtidig bidra til å realisere det indre marked og sikre at konkurransen ikke fordreies. Det er dette siste som gjør direktivet EØS-relevant.

Som påpekt i punkt 5.3.1 ovenfor er det en forutsetning for gjenbruk at det gis innsyn i informasjonen. Når utgangspunktet i norsk rett er at dokumenter som er underlagt allmennhetens innsynsrett fritt kan gjenbrukes, innebærer dette at det i Norge i stor utstrekning allerede er åpnet for gjenbruk av informasjon som forvaltningen er i besittelse av.

Offentlighetsloven og annen lovgivning som gir allmennheten innsynsrett i forvaltningen har et videre formål enn direktivet. Direktivet har imidlertid på sin side også formål som verdiskaping, konkurranseregulering og realisering av det indre marked, som ikke dekkes av offentlighetsloven. En underliggende økonomisk begrunnelse er å sikre størst mulig anvendelse av informasjonsressurser som allerede er finansiert av fellesskapet.

Den tradisjonelle begrunnelsen for offentlighetsloven og annet innsynsregelverk er særlig knyttet til

demokrati-, kontroll- og rettsikkerhetshensyn, ikke til å legge til rette for gjenbruk av den informasjon man kan få innsyn i. Det er imidlertid ikke noen motsetning mellom de hensyn som tradisjonelt har begrunnet allmennhetens innsynsrett og hensynet til å legge til rette for gjenbruk. Både i forhold til offentlighetsloven og annet tilsvarende innsynsregelverk er det således et grunnleggende prinsipp at den som krever innsyn ikke trenger å oppgi noe formål med innsynskravet, og at hvilket formål vedkommende eventuelt måtte ha er uten betydning for avgjørelsen av spørsmålet om det foreligger innsynsrett. Dette innebærer for eksempel at et innsynskrav fra en som ber om innsyn med sikte på å skrive et debattinnlegg om et aktuelt samfunnsspørsmål, må behandles på samme måte som et innsynskrav fra en som ber om innsyn for å gjenbruke dokumentet i en rent kommersiell virksomhet. Offentlighetsloven og annen lovgivning som gir allmennheten rett til innsyn i forvaltningen er dermed et verktøy for dem som ønsker å gjenbruke offentlig informasjon.

Etter hvert har det også i offentlighetslovsammenheng i større grad blitt fokusert på andre formål enn de formål som tradisjonelt har begrunnet regler om allmennhetens innsynsrett. Dette kommer blant annet til uttrykk i offentlighetslovutvalgets utredning NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov, der utvalget under overskriften "Forvaltningen som en informasjonsbank" blant annet uttaler følgende "… Offentlighetsprinsippet sikrer allmennheten tilgang til offentlig informasjon som ofte er kvalitetssikret på en betryggende måte. Dette kan være en ressurs for private, og offentlighet kan dermed bidra til en god samfunnsmessig bruk av informasjonsressurser…", se NOU 2003: 30 kap. 4.2.4, s. 44 første spalte. Offentlighetslovutvalget har altså vist til de samme reelle hensyn som ligger bak direktivet og som er en viktig del av begrunnelsen for å nedsette nærværende arbeidsgruppe. Utvalget foreslår at det skal tas inn en formålsparagraf i offentlighetsloven med følgende ordlyd (se NOU 2003: 30 s. 294 første spalte):

> "Formålet med loven er å bidra til åpenhet og innsyn i offentlig virksomhet for derved å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltakelse, allmennhetens kontroll og den enkeltes rettssikkerhet."

Dersom denne bestemmelsen tas inn i en ny offentlighetslov vil henvisningen til "informasjonsfriheten" innebære en styrking av retten til å innhente informasjon uavhengig av hva som er formålet med informasjonsinnhentingen.

5.4 Forholdet til offentlighetsloven

5.4.1 Offentlig myndighet og offentligrettslig organ - artikkel 2

A) "Offentlig myndighet"

Etter artikkel 1 nr. 1 gjelder direktivet for dokumenter som statenes "offentlige myndigheter" er i besittelse av. Offentlige myndigheter er definert som statlige, regionale eller lokale myndigheter, offentligrettslige organer og sammenslutninger av slike myndigheter eller offentligrettslige organer, jf. artikkel 2 nr. 1. Begrepet "offentligrettslig organ" er nærmere definert i artikkel 2 nr. 2. Definisjonen av forvaltningsorgan i offentlighetsloven § 1 første ledd annet punktum ("ethvert organ for stat eller kommune"), vil omfatte statlige, regionale eller lokale myndigheter, men ikke alle offentligrettslige organer, jf. punkt B nedenfor.

Etter offentlighetsloven § 1 tredje og fjerde ledd gjelder ikke loven for saker som behandles etter rettspleielovene, for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget. Enkelte av disse organene vil være omfattet av definisjonen i direktivet artikkel 2 nr. 1. Innsyn i slike saker og organer som er unntatt fra offentlighetslovens virkeområde etter offentlighetsloven § 1 tredje og fjerde ledd, er imidlertid regulert i annet regelverk. For saker som behandles etter rettspleielovene er det således for eksempel gitt regler om innsyn i tvistemålsloven og straffeprosessloven, jf. punkt 5.16 nedenfor.[30] Reglene om dokumentinnsyn i Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget behandles i punkt 5.7 nedenfor.

[30] For Stortinget, Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann for forvaltningen er det fastsatt egne regler henholdsvis ved stortingsvedtak 14. juni 2000 (forskrift 14. juni 2000 nr. 1076 regler om dokumentoffentlighet for Stortinget), i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 18 og i lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 9 og i instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 11 (forskrift 19. februar 1980 nr. 9862).

B) "Offentligrettslig organ"

Begrepet "offentligrettslig organ", som etter direktivet artikkel 2 nr. 1 er å anse som en form for offentlige myndighet, defineres i direktivet artikkel 2 nr. 2. Begrepet omfatter rettssubjekter ("juridiske personer") som ikke er en organisatorisk del av stat og kommune, og som er opprettet spesielt med henblikk på å imøtekomme allmennhetens behov utenfor det kommersielle området og som hovedsakelig er finansiert av det offentlige, eller er underlagt offentlig kontroll eller hvor det offentlige kan utpeke mer enn halvparten av medlemmene i rettsubjektets styrende organer. Definisjonen i artikkel 2 nr. 2 er i realiteten den samme som i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser § 2 første ledd bokstav b.

Utgangspunktet er at organ som er organisert som selvstendige rettssubjekter ikke vil være omfattet av offentlighetsloven, selv om rettsubjektene gjennom eierskap eller på annen måte har en tilknytning til det offentlige. I utgangspunktet vil med andre ord rettsubjekter som omfattes av direktivets definisjon "offentligrettslig organ" ikke være omfattet av offentlighetsloven.

Organisasjonsformen er likevel ikke ubetinget avgjørende i forhold til offentlighetsloven. Det er antatt at selvstendige rettssubjekter som er opprettet av eller eid av det offentlige, kan anses omfattet av loven etter en konkret helhetsvurderingen. Momenter i denne vurderingen vil være virksomhetens art, graden av organisatorisk og økonomisk tilknytning til det offentlige, om virksomheten har faktisk eller rettslig monopol og graden av politisk styring, jf. St.meld. nr. 32 (1997-98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, side 41.

Direktivet har likevel et videre anvendelsesområde i forhold til selvstendige rettssubjekter enn offentlighetsloven. Selvstendige rettssubjekter med offentlig tilknytning kan dermed falle utenfor offentlighetsloven, men være omfattet av direktivet.

Som nevnt i punkt 5.3.1 ovenfor, krever imidlertid ikke direktivet at landene skal tillate gjenbruk av dokumenter, men bare at direktivets minimumskrav må oppfylles i den utstrekning det åpnes for gjenbruk. Dersom rettssubjekter som omfattes av direktivet, men faller utenfor offentlighetsloven åpner sine arkiver eller andre informasjonsressurser for gjenbruk, vil dermed minimumskravene i direktivet måtte følges. For å oppfylle EØS-rettens klarhetskrav i de tilfellene hvor andre innsynsregler ikke gjelder for dokumentutleveringen, vil det være nødvendig å gi regler tilsvarende direktivets minimumskrav i lov eller forskrift. Hvilket virkeområde offentlighetsloven skal ha i fremtiden, vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov. I den utstrekning dette resulterer i at lovens virkeområde utvides og en ny offentlighetslov oppfyller minimumskravene i direktivet, vil det ikke være nødvendig å gi særregler for selvstendige rettssubjekter for å gjennomføre direktivet.

5.4.2 Dokumentbegrepet

Etter artikkel 2 nr. 3 bokstav a og b omfatter "dokument" ethvert innhold uansett medium og enhver del av et slikt innhold. Begrepet dekker altså alle former for innhold uavhengig av hvordan innholdet er lagret.

I offentlighetsloven er dokument definert som "en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning eller overføring", jf. offentlighetsloven § 2 første ledd annet punktum.

Dokumentdefinisjonene i offentlighetsloven og i direktivet vil i praksis være sammenfallende. At direktivet artikkel 2 nr. 3 bokstav b også omfatter del av dokument, er uten betydning i denne sammenheng. Også offentlighetsloven vil omfatte deler av dokumenter, for eksempel der det utvises meroffentlighet, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

Hovedregelen om innsynsrett i offentlighetsloven § 2 første ledd jf. annet ledd annet første punktum, gjelder imidlertid ikke et hvert dokument slik dette er definert i offentlighetsloven § 3 første ledd annet punktum.

Etter offentlighetsloven § 2 første ledd er det således "[f]orvaltningens saksdokumenter" som er underlagt hovedregelen om innsynsrett. I tilegg til at det innholdsmessige kravet i offentlighetsloven § 3 første ledd annet punktum må være oppfylt, gjelder det en tidsmessig avgrensning og et krav om at dokumentene må ha en tilknytning til vedkommende organs virksomhet.

Tidspunktet for offentlighet følger av offentlighetsloven § 3. Dokumenter som kommer inn til forvaltningen blir underlagt hovedregelen om innsynsrett når de kommer inn til eller blir lagt frem for organet, jf. offentlighetsloven § 3 første ledd første punktum. Når det gjelder dokumenter som utferdiges av organet blir disse underlagt hovedregelen om innsynsrett når de er avsendt, eller om dette ikke skjer, når saken dokumentet inngår i er ferdigbehandlet av forvaltningsorganet, jf. offentlighetsloven § 3 annet ledd. Dokumenter som utferdiges av organet, men som ikke sendes ut, vil i de fleste tilfeller være organinterne dokumenter som kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 første ledd. Selv om saken dokumentet inngår i ikke er ferdigbehandlet, er det vanlig å begrunne eventuelle unntak i offentlighetsloven § 5 første ledd, ikke etter offentlighetsloven § 3 annet ledd. Direktivet inneholder ikke noen tilsvarende tidsmessig avgrensning. Direktivet griper imidlertid ikke inn i nasjonale innsynsregler, jf. artikkel 1 nr. 2 bokstav c og nr. 3. Dersom det etter en meroffentlighetsvurdering gis innsyn i et dokument som ikke er omfattet av hovedregelen om innsynsrett etter offentlighetsloven § 2 første ledd jf. § 3 annet ledd, vil minimumskravene i direktivet måtte følges.

Kravet om at dokumentene må ha tilknytning til vedkommende organs virksomhet, innebærer at dokumenter som en medarbeider i organet har mottatt på arbeidsplassen i annen egenskap enn som ansatt i organet ikke vil være omfattet av innsynsretten. Direktivet gjelder heller ikke for slike dokumenter, jf. fortalen punkt 11 siste punktum der det presiseres at direktivet kun omfatter dokumenter som forvaltningen har rett til å tillate gjenbruk av.

Så lenge et dokument ikke kan anses som et privat dokument, vil dokumentet i all hovedsak måtte regnes som "forvaltningens saksdokumenter" dersom det finnes i et forvaltningsorgan. Det kreves ikke at dokumentet gjelder en konkret sak i organet. Det er tilstrekkelig at innholdet i dokumentet knytter seg til vedkommende organs ansvarsområde eller virksomhet mer generelt. Reklamemateriell, tilbud om kurs mv. som er masseprodusert og som mottas av organet, regnes likevel ikke som forvaltningens saksdokumenter. Det samme gjelder allment tilgjengelig materiale, som for eksempel bøker i forvaltningens bibliotek. Heller ikke direktivet vil gjelde for slike dokumenter, jf. artikkel 1 nr. 2 bokstav a.

Både offentlighetsloven og direktivet omfatter dokumenter som er elektronisk lagret i en database. Etter offentlighetsloven § 2 annet ledd første punktum kan det kreves innsyn i dokumentene i en bestemt sak. Dette innebærer at den som krever innsyn må identifisere saken, dokumentet eller dokumentene. Hvis det kreves innsyn i alle saker av en bestemt type, kan dette således avvises dersom ikke de enkelte sakene eller dokumentene identifiseres. En database eller et register vil vanligvis inneholde dokumenter eller opplysninger fra flere saker. Det kan da ikke kreves innsyn i hele databasen med mindre de enkelte saker eller dokumenter i databasen identifiseres. Om databasen må anses å bestå av en eller flere saker eller dokumenter, vil være avhengig av hvilke opplysninger som inngår i den. Det er for eksempel antatt at opplysninger om en bestemt skatteyter utgjør en sak i offentlighetslovens forstand. Et annet eksempel er at utskrift av opplysninger om en bestemt person fra det sentrale personregister anses som en sak.

Også i forhold til direktivet vil det være anledning til å ha et slikt krav til identifikasjon som offentlighetsloven bygger på. Dette følger av direktivet artikkel 1 nr. 3, som fastslår at direktivet er basert på og ikke berører eksisterende nasjonale regler om dokumentinnsyn.

Direktivet gjelder på samme måte som offentlighetsloven for dokumenter som befinner seg hos forvaltningen, uavhengig av om dokumentene er utferdiget av forvaltningen eller mottatt utenfra, jf. direktivet artikkel 1 nr. 1 og fortalen punkt 8 og offentlighetsloven § 3 første ledd. En del av dokumentene et forvaltningsorgan mottar utenfra, vil imidlertid være unntatt fra direktivet etter bestemmelsen i direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstav b som fastslår at direktivet ikke gjelder dokumenter som tredjemann har immaterielle rettigheter til. Etter offentlighetsloven vil det ikke gjelde noe unntak fra innsynsretten alene av den grunn at tredjemann har immaterielle rettigheter til et dokument. Derimot vil åndsverkloven være til hinder for at den som har fått innsyn i slike dokumenter etter offentlighetsloven kan bruke dem på visse måter, jf. punkt 5.17 nedenfor. Reelt sett er det dermed samsvar mellom direktivet og norsk rett på dette punktet.

5.4.3 Gjenbruk

Direktivet artikkel 2 nr. 4 første punktum definerer gjenbruk som fysiske eller juridiske personers bruk av forvaltningens dokumenter til andre kommersielle eller ikke-kommersielle formål enn det opprinnelige formål i forbindelse med den offentlige oppgave som dokumentene ble utarbeidet til. Etter artikkel 2 nr. 4

annet punktum regnes ikke utveksling av dokumenter mellom offentlige organer som et ledd i varetakelsen av deres offentlige oppgaver som gjenbruk.

Gjenbruksbegrepet finnes ikke i offentlighetsloven. Som påpekt i punkt 5.3.1 ovenfor er imidlertid utgangspunktet i norsk rett at dokumenter som er underlagt innsynsrett eller som det gis innsyn i ut fra meroffentlighetsprinsippet fritt kan gjenbrukes kommersielt eller ikke-kommersielt. Så vid som gjenbruksdefinisjonen i direktivet artikkel 2 nr. 4 er, vil imidlertid direktivets regler om saksbehandling, ikke-diskriminering mv. få anvendelse også i tilfeller hvor det etter vanlig norsk språkbruk er lite naturlig å si at det skjer en "gjenbruk". Etter direktivets gjenbruksdefinisjon, vil det således være gjenbruk både når dokumenter brukes som grunnlagsmateriale for å utarbeide en avisartikkel og til å lage en kommersiell database. Gjenbruksdefinisjonen i direktivet er dermed så vid at det vanskelig kan tenkes tilfeller hvor det gis innsyn etter offentlighetsloven som ikke også vil omfattes av direktivets gjenbruksdefinisjon, slik at reglene i direktivet kommer til anvendelse.

5.4.4 Saksbehandlingsregler og regler om dokumentenes format og form

5.4.4.1 Artikkel 3

Det følger av artikkel 3 at direktivets saksbehandlingsregler skal legges til grunn når gjenbruk av forvaltningens dokumenter er tillatt.

5.4.4.2 Saksbehandlingstid – artikkel 4

Krav til saksbehandlingstid for å avgjøre krav om gjenbruk følger av artikkel 4 nr. 1 og 2. Direktivets krav til saksbehandlingstid gjelder imidlertid bare når det ikke er fastsatt nasjonale regler om dette, typisk i eksisterende innsynsregler. Etter offentlighetsloven § 9 første ledd skal et innsynskrav avgjøres "uten ugrunnet opphold". Så langt offentlighetsloven rekker er det dermed ikke nødvendig med endringer for å gjennomføre direktivet for så vidt gjelder krav til saksbehandlingstid. Det kan nevnes at offentlighetslovutvalget i NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov fremmer forslag om en absolutt saksbehandlingsfrist på ti dager, se lovutkastet § 37 annet ledd på s. 299.

5.4.4.3 Opplysningsplikt om immaterielle rettigheter – artikkel 4

Artikkel 4 nr. 3 oppstiller en spesiell opplysningsplikt for forvaltningen hvis et avslag på en forespørsel om tilgang til dokumenter er basert på at dokumentet berører tredjemanns immaterielle rettigheter. I slike tilfeller skal forvaltningsorganet oppgi i avslaget hvem som er rettighetshaver, eller hvis rettighetshaveren ikke er kjent, den lisenshaver som forvaltningsorganet har fått de aktuelle dokumentene fra. En tilsvarende bestemmelse finnes ikke i offentlighetsloven. Etter offentlighetsloven vil det heller ikke være grunnlag for avslag at tredjemann har immaterielle rettigheter til et dokument. Åndsverkloven vil imidlertid være til hinder for visse former for gjenbruk i slike tilfeller, men dette ses på som et forhold mellom rettighetshaveren og den som får innsyn. For å gjennomføre bestemmelsen i direktivet slik at den passer inn i den norske regelverksstrukturen, må det derfor tas inn en bestemmelse om at forvaltningen må gi opplysninger om hvem som er rettighetshaver eller lisenshaver når det gis innsyn i dokumenter det er knyttet immaterielle rettigheter til. Ut fra det EØS-rettslige klarhetskravet er det her neppe tilstrekkelig at forvaltningen anses forpliktet til å gi slike opplysninger på grunnlag av den alminnelige veiledningsplikten, jf. forvaltningsloven § 11.

5.4.4.4 Format og form – artikkel 5

Etter direktivet artikkel 5 nr. 1 skal dokumenter være tilgjengelige for gjenbruk i alle allerede eksisterende format og språkversjoner, og dersom det er mulig og hensiktsmessig i elektronisk form. Det siste innebærer at dokumenter som finnes i elektronisk form også må gjøres tilgjengelig for gjenbruk i elektronisk form, med mindre dette er uhensiktsmessig, for eksempel fordi dokumentet bare finnes i et format som gjør at det bare kan brukes sammen med programvare som kun forvaltningen har tilgang til.

Forvaltningen har ingen plikt til å opprette nye format, språkversjoner eller å opprette et dokument i elektronisk form for å etterkomme et krav om gjenbruk. Det kan heller ikke kreves at forvaltningen lager

utdrag av dokumenter som er tilgjengelige for gjenbruk dersom dette vil medføre et uforholdsmessig merarbeid. Etter direktivet artikkel 5 nr. 2 har forvaltningen videre ikke noen plikt til å utarbeide bestemte dokumenter for at de skal være tilgjengelige for gjenbruk.

Reglene i direktivet om at dokumenter skal være tilgjengelig for gjenbruk i alle eksisterende format og språkversjoner, og at elektroniske dokumenter skal være tilgjengelig i elektronisk form, har ingen paralleller i offentlighetsloven. Etter offentlighetsloven § 8 første ledd er det opp til forvaltningen å bestemme hvordan et dokument skal gjøres kjent for den som har krevd innsyn. Den som har krevd innsyn har riktignok i rimelig utstrekning krav på avskrift, utskrift eller kopi av dokumenter, men det er her bare tale om avskrifter eller lignende på papir. Etter offentlighetsloven vil dermed for eksempel ikke den som krever innsyn for å gjenbruke dokumenter ha krav på å få elektronisk kopi selv om dokumentene eksisterer i elektronisk format. Offentlighetsloven § 8 er ikke til hinder for at det gis elektronisk kopi. Selv om offentlighetsloven § 8 dermed åpner for en praksis som er i samsvar med direktivet, vil dette neppe oppfylle det EØS-rettslige klarhetskravet. I NOU 2003: 30 foreslår offentlighetslovutvalget lovfestet en rett til å kreve elektronisk kopi og papirkopi, jf. lovutkastet § 34 første ledd på s. 298.

Arbeidsgruppen antar at direktivet krever at dokumenter skal være tilgjengelig for gjenbruk i alle eksisterende format og språkversjoner, og at norsk rett ikke oppfyller dette kravet.

5.4.5 Gebyr - artikkel 6

Dersom det kreves gebyr for utlevering av dokumenter til gjenbruksformål, følger det av direktivet artikkel 6 at gebyrinntektene ikke må overstige omkostningene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og utlevering av dokumentene, samt en rimelig avkastning av investeringene. Direktivet setter med andre ord et absolutt tak på størrelsen av eventuelle gebyrer. Hovedregelen etter offentlighetslovens § 8 tredje ledd første punktum er at det er gratis å bruke innsynsretten etter loven. Det kan bare kreves gebyr for avskrifter, utskrifter og kopier hvis dette er hjemlet i forskrifter gitt i medhold av offentlighetsloven § 8 tredje ledd annet eller tredje punktum.

Det er ikke gitt noen generell forskrift om gebyr for avskrifter m.m. Det er imidlertid gitt en forskrift i tilknytning til offentlighetsloven med et begrenset anvendelsesområde. Forskrift 18. desember 1986 nr. 2202 om offentlighetslovens anvendelse på dokumenter som ikke er papirbasert har i punkt II nr. 2 en regel om at forvaltningsorganet kan ta betalt for kopi til et annet lagringsmedium enn papir. Betalingen skal kun kunne dekke de faktiske kostnadene.

Hvis det er tale om å gi ut avskrifter eller kopier som man ikke har krav på etter offentlighetsloven, vil det etter omstendighetene være adgang til å kreve betaling, jf. Borgarting lagmannsrett dom 3. mai 2002.[31]

Offentlighetsloven § 8 og forskrift 18. desember 1986 nr. 2202 er materielt sett i samsvar med direktivet artikkel 6. Det kan imidlertid stilles spørsmål om ikke det EØS-rettslige klarhetskravet tilsier at begrensningen i gebyrene som følger av direktivet artikkel 6 bør komme direkte til uttrykk i loven. For de tilfellene hvor offentlighetsloven ikke gir rett til avskrifter mv., vil det under enhver omstendighet være nødvendig å gjennomføre artikkel 6 i lov eller forskrift.

I NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov foreslås det innført mer detaljerte gebyrhjemler som også uttrykkelig gir adgang til å innberegne fortjeneste i visse tilfeller, se lovutkastet § 35 på s. 298. Utvalget forutsetter at gebyrene skal fastsettes slik at de kun skal dekke de faktiske kostnadene forbundet med kopieringen, jf. NOU 2003: 30 s. 286, men dette kommer ikke til uttrykk i selve lovutkastet § 35.

5.4.6 Innsyn i vilkår og gebyrer – artikkel 7

Artikkel 7 slår fast at vilkår og standardgebyr for gjenbruk skal fastlegges på forhånd og offentliggjøres. Forvaltningsorganet skal på forespørsel angi beregningsgrunnlaget for gebyret. Den som fremsetter krav om gjenbruk skal også få vite om klagemulighetene.

Bakgrunnen for reglene i artikkel 7 er hensynet til foruberegnelighet og objektive avgjørelser. Vilkårene for å kreve betaling og betalingssatsene vil fremgå av offentlig tilgjengelige regler i de tilfeller hvor det

[31] LB-2001-00860

kan kreves betaling for dokumenter som er underlagt innsynsrett. Ut fra klarhetsprinsippet bør imidlertid offentlighetsloven inneholde en bestemmelse om at forvaltningen skal offentliggjøre eventuelle betalingssatser av eget tiltak, og at beregningsgrunnlaget for eventuelle gebyrer skal gis på forespørsel. Etter offentlighetsloven § 9 annet ledd første punktum skal forvaltningen ved avslag opplyse om klageadgangen og klagefristen, og direktivet fordrer derfor ikke lovendringer med hensyn til klageregler.

5.4.7 Standardlisensavtaler - artikkel 8

Etter artikkel 8 kan forvaltningen om den ønsker stille betingelser i forbindelse med en tillatelse til gjenbruk. Eventuelle betingelser skal imidlertid ikke unødvendig begrense mulighetene for gjenbruk og de skal ikke brukes for å begrense konkurransen. Hvis det offentlige velger å regulere vilkårene ved en lisensordning, må søknader om lisens være digitalt tilgjengelige og må kunne sendes inn elektronisk. Direktivet oppfordrer videre til at det brukes standardlisenser.

Disse spørsmålene ligger utenfor det som reguleres i offentlighetsloven, og det er derfor nødvendig å ta inn disse bestemmelsene.

5.4.8 Praktiske ordninger - artikkel 9

Direktivet artikkel 9 pålegger myndighetene å sikre at det finnes praktiske ordninger som gjør det lettere å søke etter tilgjengelige dokumenter. Web-baserte løsninger blir fremhevet som et tiltak i denne forbindelse, men direktivet pålegger ikke myndighetene noen forpliktelse til å få på plass digitale løsninger. Det er neppe krav om at pålegget i artikkel 9 lovfestes.

5.4.9 Ikke-diskriminering og like handelsvilkår – artikkel 10 og 11

Artikkel 10 nr. 1 slår fast at vilkår for gjenbruk av dokumenter ikke skal være diskriminerende i forhold til andre sammenlignbare kategorier av gjenbruk. Etter direktivet artikkel 10 nr. 2 skal forvaltningsorganer som bruker offentlige dokumenter til kommersielle oppgaver som ikke er en del av deres offentlige oppgaver behandles likt med andre (private) aktører som ønsker å gjenbruke dokumentene. Det vil således ikke være adgang til å utlevere dokumentene gratis til forvaltningsorganer i slike tilfeller dersom andre aktører må betale for dem. Det følger av direktivet artikkel 10 nr. 2 jf. også artikkel 2 nr. 4 at dette ikke gjelder i forhold til forvaltningsorganer som får dokumenter utlevert som ledd i varetakelsen av deres offentlige oppgaver. Artikkel 10 nr. 2 er heller ikke til hinder for at statene kan innføre differensierte priser for kommersiell og ikke-kommersiell gjenbruk. Som tidligere nevnt, er direktivet ikke til hinder for at partene i en forvaltningssak har bedre rettigheter enn allmennheten når det gjelder tilgang til dokumenter, jf. direktivet artikkel 1 nummer 3.

Artikkel 11 inneholder forbud mot å gi noen aktører eksklusiv rett til bruk av dokumenter. Gjenbruk av dokumenter skal være åpent for alle potensielle aktører i markedet, selv om noen allerede har utviklet produkter basert på disse dokumentene. Kontrakter eller andre ordninger skal ikke gi enerettigheter. Unntak kan gjøres hvis det må anses nødvendig å gi visse aktører enerettigheter for leveringen av en tjenesteytelse i offentlighetens interesse. Hvis aktører får enerettigheter, skal grunnlaget for unntaket vurderes jevnlig, og ikke sjeldnere enn hvert tredje år. Slike eksklusive rettigheter skal være offentliggjorte og tilgjengelige. Allerede eksisterende særordninger må opphøre ved avtalens slutt og ikke under noen omstendigheter senere enn fem år etter direktivets ikrafttredelse.

Artikkel 10 eller 11 har ingen paralleller i offentlighetsloven. Når det dreier seg om dokumenter som er omfattet av hovedregelen om innsynsrett etter offentlighetsloven § 2 og ikke samtidig går inn under en av lovens unntaksregler, følger det av selve loven at alle må gis innsyn på like vilkår. Så langt krever dermed ikke direktivet artikkel 10 og 11 endringer i offentlighetsloven.

Spørsmålet om det etter en meroffentlighetsvurdering skal gis innsyn i dokumenter som kan unntas fra offentlighet etter lovens unntaksregler eller fordi de faller utenfor lovens virkeområde, hører imidlertid fullt ut under forvaltningens frie skjønn. Meroffentlighetsprinsippet slik dette kommer til uttrykk i offent-

lighetsloven § 2 tredje ledd og som ulovfestet prinsipp, innebærer nemlig kun at forvaltningen har plikt til å vurdere, men ikke plikt til å utøve, meroffentlighet. Også under utøvelsen av fritt skjønn vil forvaltningen være bundet av ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper som tilsier at forvaltningen skal behandle alle som krever innsyn etter offentlighetsloven likt. At slike prinsipper eksisterer på ulovfestet basis, vil imidlertid neppe være tilstrekkelig i forhold til det EØS-rettslige klarhetskravet. Prinsippene i direktivet artikkel 10 og 11 bør derfor komme direkte til utrykk i offentlighetsloven. I tillegg vil det ofte være aktuelt å utvise mer service i forhold til det allmennheten har rett til etter offentlighetsloven og annet lovverk. Også her vil prinsippene i direktivet artikkel 10 og 11 gjelde og dermed må de trolig gjennomføres i lov eller forskrift.

5.4.10 Oppsummering

Gjennomgåelsen ovenfor har vist at det trolig er nødvendig å endre offentlighetsloven på følgende punkter for å bringe loven i samsvar med direktivet:

- det innføres en plikt til å opplyse om hvem som er rettighetshaver eller lisenshaver når det gis tilgang til et dokument som det knytter seg immaterielle rettigheter til (direktivet artikkel 4 nr. 3 annet punktum)
- det innføres en rett til å kreve kopi av dokumenter i alle allerede eksisterende format og språkversjoner. Så fremt det er mulig og hensiktsmessig, skal utlevering skje i elektronisk form (direktivet artikkel 5 nr. 1)
- det innføres en regel om at inntektene fra eventuelle gebyrer som kreves ved dokumentinnsyn ikke kan overstige kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumentene, samt en rimelig avkastning av investeringene (direktivet artikkel 6), og at forvaltningsorganet skal offentliggjøre betalingssatser av eget tiltak og på forespørsel også oppgi beregningsgrunnlag for eventuelle gebyrer (direktivet artikkel 7)
- Eventuelle standardlisenser for bruk skal være tilgjengelig i digitalt format og skal kunne behandles elektronisk (direktivet artikkel 8)
- ikke-diskrimineringsprinsippet (herunder forbudet mot å gi offentlige kommersielle aktører andre gjenbruksvilkår enn ikke-offentlige gjenbrukere) og et forbud mot å inngå avtaler om enerett lovfestes (direktivet artikkel 10 og 11)

I forhold til direktivet er det uten betydning om disse endringene gjennomføres i en egen lov, i offentlighetsloven eller i forskrifter. Hvordan endringene skal gjennomføres, kommer arbeidsgruppen tilbake til under punkt 6.1.

Mindretallet, Elisabeth Steenstrup, viser til sine merknader, bl. a. under pkt. 6.1.4 nedenfor.

5.5 Forholdet til miljøinformasjonsloven

5.5.1 Innledning

Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltagelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) trådte i kraft 1. januar 2004. Loven gir allmennheten rett til innsyn i miljøinformasjon hos offentlige organer (loven kapittel 3) og hos all annen offentlig og privat virksomhet (loven kapittel 4), men slik at innsynsretten går lengre i forhold til offentlige organer enn i forhold til annen virksomhet.

5.5.2 Virkeområde

Miljøinformasjon er definert i loven § 2. Dette omfatter faktiske opplysninger og vurderinger om miljøet, faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet og menneskers helse, sikkerhet og levevilkår i den grad de

påvirkes eller kan bli påvirket av tilstanden i miljøet eller faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet, jf. loven § 2 første ledd. Med miljøet menes her det ytre miljø inkludert kulturminner og kulturmiljø, jf. loven § 2 annet ledd. Dette innebærer for eksempel at opplysninger som bare gjelder det indre arbeidsmiljøet i en bedrift ikke vil omfattes av loven.

Miljøinformasjonsloven § 5 definerer hva som menes med offentlig organ etter loven. Dette omfatter for det første et hvert forvaltningsorgan som er omfattet av offentlighetsloven, jf. miljøinformasjonsloven § 5 første ledd bokstav a. Miljøinformasjonsloven har imidlertid et videre virkeområde enn offentlighetsloven i forhold til hvilke rettssubjekter som omfattes. Etter miljøinformasjonsloven § 5 første ledd bokstav b omfatter loven således også rettssubjekter som utøver offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester til allmennheten, og som er kontrollert av et organ som faller inn under offentlighetsloven. Dette gjelder likevel ikke for aktiviteter som drives i konkurranse med private. Offentlig kontroll anses å foreligge når et organ som faller inn under offentlighetsloven oppnevner mer enn halvparten av medlemmene av rettssubjektets styrende organer eller på annen måte har bestemmende innflytelse over rettssubjektet. Definisjonen i miljøinformasjonsloven § 5 første ledd bokstav b antas i praksis å være sammenfallende med definisjonen av offentligrettslig organ i direktivet artikkel 2 nr. 2. Miljøinformasjonslovens virkeområde omfatter dermed alle virksomheter som omfattes av direktivet. Miljøinformasjonsloven vil imidlertid også omfatte en del virksomheter som ikke nødvendigvis vil være omfattet av direktivet. Miljøinformasjonsloven omfatter således også rettssubjekter som ved lov, forskrift eller på oppdrag fra organer som omfattes av offentlighetsloven eller miljøinformasjonsloven § 5 første ledd bokstav c har til oppgave å utføre offentlige funksjoner eller tilby tjenester til allmennheten som vedrører miljøet, jf. miljøinformasjonsloven § 5 første ledd bokstav c.

Etter miljøinformasjonsloven § 5 annet ledd gjelder miljøinformasjonsloven kapittel 4 for all annen offentlig og privat virksomhet enn de virksomheter som regnes som offentlige organer etter loven § 5 første ledd. Slike virksomheter vil ikke være omfattet av direktivet, og direktivet berører dermed ikke miljøinformasjonsloven kapittel 4.

5.5.3 Unntaksregler, saksbehandlingsregler og ikke-diskriminering

I den utstrekning miljøinformasjonsloven og direktivet har et sammenfallende virkeområde, må direktivets krav til saksbehandling, ikke-diskriminering og så videre være oppfylt når det kreves innsyn etter miljøinformasjonsloven kapittel 3 og formålet med kravet er gjenbruk.

Miljøinformasjonsloven kapittel 3 regulerer vilkårene for å unnta miljøinformasjon fra offentlighet og saksbehandlingen når det fremsettes krav om miljøinformasjon. Både når det gjelder unntaksadgangen og saksbehandlingen avviker reglene i miljøinformasjonsloven en del fra de tilsvarende reglene i offentlighetsloven. Blant annet innebærer miljøinformasjonsloven §§ 11 jf. 12 at adgangen til å gjøre unntak fra offentlighet er snevrere etter miljøinformasjonsloven enn etter offentlighetsloven. Direktivet berører imidlertid ikke unntaksreglene i miljøinformasjonsloven, jf. direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstav c jf. nr. 3.

Når det gjelder saksbehandlingsreglene, så inneholder heller ikke miljøinformasjonsloven noen regel om at forvaltningen plikter å opplyse om hvem som er rettighetshaver eller lisenshaver når det gis innsyn i et dokument som det knytter seg immaterielle rettigheter til, jf. direktivet artikkel 4 nr. 3 annet punktum og punkt 5.4.4.3 ovenfor. Direktivet krever trolig at en slik regel må komme til uttrykk i miljøinformasjonsloven.

Etter miljøinformasjonsloven § 13 første ledd skal informasjonen gis ut i den form informasjonssøkeren har bedt om. Etter § 13 første ledd bokstav a og b gjelder det imidlertid visse unntak, slik at informasjonssøkeren ikke kan sies å ha noe ubetinget krav på å få innsyn i eksisterende formater og språkversjoner, eller å få elektronisk kopi av dokumenter som foreligger i elektronisk form. For å gjennomføre direktivet artikkel 5 nr. 1 er det dermed nødvendig å endre miljøinformasjonsloven § 13 slik at informasjonssøkeren alltid har krav på eksisterende formater og språkversjoner, jf. punkt 5.4.4.4.

Miljøinformasjonsloven § 6 tilsvarer i realiteten offentlighetsloven § 8 tredje ledd. Det vises til punkt 5.4.5 om forholdet til direktivet artikkel 6, siden vurderingen blir den samme i forhold til miljøinformasjonsloven.

Når det gjelder forholdet til direktivet artikkel 10 og 11, er det en prinsipiell forskjell mellom miljøinformasjonsloven og offentlighetsloven. I miljøinformasjonsloven § 11 annet ledd er de retningslinjer som gjelder for meroffentlighetsvurderingen etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd lovfestet. Dette innebærer at det er et vilkår for unntak at hensynene som taler mot offentlighet veier tyngre enn hensynene som taler for. "Meroffentlighetsvurderingen" etter miljøinformasjonsloven hører altså ikke – i motsetning til etter offentlighetsloven – inn under forvaltningens frie skjønn, jf. punkt 5.4.9. Så lenge det er tale om informasjon som omfattes av miljøinformasjonsloven, følger det dermed av § 10 jf. § 11 at alle må gis innsyn på like vilkår. Også etter miljøinformasjonsloven kan det imidlertid bli tale om yte en merservice til de som krever innsyn, for eksempel at de gis innsyn i informasjon som ikke omfattes av loven eller å gi innsyn på en måte som loven ikke gir noen rett til å kreve. Prinsippene i direktivet artikkel 10 og 11 bør derfor også gjøres gjeldende på miljøinformasjonslovens område.

Miljøinformasjonsloven § 7 inneholder en forskriftshjemmel om betaling for miljøinformasjon. Det er ikke gitt forskrifter i medhold av denne bestemmelsen ennå, men de må i så fall utarbeides i samsvar med direktivets krav.

5.5.4 Oppsummering

Gjennomgåelsen ovenfor har vist at det er nødvendig med endringer på følgende punkter for å bringe miljøinformasjonsloven i samsvar med direktivet:

- det innføres en plikt til å opplyse om hvem som er rettighetshaver eller lisenshaver når det gis tilgang til et dokument som det knytter seg immaterielle rettigheter til (direktivet artikkel 4 nr. 3 annet punktum)
- det innføres en rett til å kreve kopi av dokumenter i alle allerede eksisterende format og språkversjoner. Så fremt det er mulig og hensiktsmessig, skal en utleveringen skje i elektronisk form (direktivet artikkel 5 nr. 1)
- det innføres en regel om at inntektene fra eventuelle gebyrer som kreves ved dokumentinnsyn ikke kan overstige kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumentene, samt en rimelig avkastning av investeringene (direktivet artikkel 6), og at forvaltningsorganet skal offentliggjøre betalingssatser av eget tiltak og på forespørsel også oppgi beregningsgrunnlag for eventuelle gebyrer (direktivet artikkel 7)
- ikke-diskrimineringsprinsippet (herunder forbudet mot å gi offentlige kommersielle aktører andre gjenbruksvilkår enn ikke-offentlige gjenbrukere) og et forbud mot å inngå avtaler om enerett lovfestes (direktivet artikkel 10 og 11)

Hvordan disse endringene skal gjennomføres, kommer arbeidsgruppen tilbake til under punkt 6.1.

Mindretallet, Elisabeth Steenstrup, viser til sin merknad under 6.1.4 nedenfor.

5.6 Forholdet til produktkontrolloven

Produktkontrolloven § 9 er nært knyttet til miljøinformasjonsloven. Etter lovens § 9 første ledd har enhver rett til å få informasjon fra et offentlig organ om produkter som kan ha virkning som nevnt i produktkontrolloven § 1, det vil si produkt som kan medføre helseskade, eller miljøforstyrrelse i form av forstyrrelser i økosystemer, forurensning, avfall, eller støy og lignende. Ved avgjørelsen av hva som er et "offentlig organ" etter produktkontrolloven skal definisjonen i miljøinformasjonsloven § 5 første ledd legges til grunn, jf. produktkontrolloven § 9 første ledd annet punktum. Unntaksadgangen etter produktkontrolloven er regulert på samme måte som i miljøinformasjonsloven, se produktkontrolloven § 9 tredje ledd og fjerde ledd. Når det gjelder regler om saksbehandling og klage, er dette regulert slik at produktkontrolloven § 9 femte ledd henviser til miljøinformasjonslovens regler om disse spørsmålene. På grunn av likheten mellom produktkontrolloven og miljøinformasjonsloven, nøyer arbeidsgruppen seg med å vise til punkt 5.5 om miljøinformasjonsloven.

5.7 Forholdet til offentlighetsregelverket for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget

Som nevnt i punkt 5.4.1 ovenfor, er disse institusjonene uttrykkelig unntatt fra offentlighetslovens virkeområde og reguleres i stedet av egne regler. For Stortinget er det således fastsatt regler om dokumentoffentlighet for Stortinget ved stortingsvedtak av 14. juni 2000[32]. For Sivilombudsmannen er det gitt regler om dokumentoffentlighet i lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 9 og i instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen (forskrift 19. februar 1980 nr. 9862) § 11, og i lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 18 og i instruks om Riksrevisjonen virksomhet er det gitt regler om dokumentoffentlighet hos Riksrevisjonen. Videre er det i instruks for Forsvarets ombudsmannsnemnd § 8 gitt regler om dokumentoffentlighet for Forsvarets ombudsmannsnemnd, og i instruks for Ombudsmannsnemnda for sivile vernepliktige § 9 er det gitt regler om dokumentoffentlighet for Ombudsmannsnemnda for sivile vernepliktige.

Reglene for dokumentoffentlighet i Stortinget § 1 første ledd første punktum gir offentlighetsloven tilsvarende anvendelse så langt den passer med de presiseringer som følger av regler om dokumentoffentlighet for Stortinget. Presiseringene i regler om dokumentoffentlighet for Stortinget gjelder virkeområde og unntaksadgang, og er derfor uten betydning i forhold til direktivet. Når det gjelder forholdet mellom offentlighetsloven og direktivet, vises det til punkt 5.4 ovenfor. Etter lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 18 gjelder offentlighetsloven, som nevnt, for Riksrevisjonen, men slik at det er gitt en egen regel om utsatt offentlighet. Det kan derfor også her vises til punkt 5.4. Verken i lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 9 eller i instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen § 11 vises det til offentlighetsloven. Regelverket for Sivilombudsmannen gir heller ikke uttrykk for regler som svarer til direktivet artikkel 4 nr. 3 annet punktum, artikkel 5 nr. 1 og artikkel 10 og 11. For at regelverket skal være i samsvar med direktivet, er det nødvendig med tilføyelser på disse punkter. Instruks for Forsvarets ombudsmannsnemnd § 8 og instruks for Ombudsmannsnemnda for sivile vernepliktige § 9 viser til unntakene etter offentlighetsloven, men henviser ikke generelt til offentlighetslovens regler. Også i forhold til disse regelverkene vil det være nødvendig å gjennomføre direktivet artikkel 4 nr. 3 annet punktum, artikkel 5 nr. 1 og artikkel 10 og 11.

5.8 Forholdet til plan- og bygningsloven

Krav om innsyn i plan vedtatt etter lov 14. juni 1985 nr. 77 (plan- og bygningsloven) kan skje med hjemmel i miljøinformasjonsloven og offentlighetsloven. For planforslag kommer i tillegg forvaltningslovens regler om partsoffentlighet og plan- og bygningslovens regler om medvirkning i planprosessen. Slikt innsyn skal således gis vederlagsfritt. Når det gjelder mangfoldiggjøring eller annen form for tilrettelegging av data i en bestemt sak, for eksempel kommunens arbeid med å utarbeide basiskarteksemplar som skal brukes for å utarbeide privat reguleringsplanforslag, vil plan- og bygningsloven § 109 om gebyr kunne komme til anvendelse. Bestemmelsen er imidlertid en generell gebyrhjemmel, og regulerer ikke i seg selv dokumentinnsyn.

Etter plan- og bygningsloven § 16 har enhver hos vedkommende myndighet rett til å gjøre seg kjent med alternative utkast til planer og med de dokumenter som ligger til grunn for planutkastene med de unntak som følger av offentlighetsloven.

Når det gjelder den delen av loven som regulerer byggesaksbehandling, inneholder denne ikke egne regler om innsyn. Reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven vil derfor komme til anvendelse.

I § 109 første ledd, fjerde punkt heter det imidlertid at det ved regulativ kan fastsettes gebyr for avskrifter og attester fra de særlige skjønnsretter. Det kan derfor stilles spørsmål om gebyrhjemmelen i § 109 ut fra klarhetsprinsippet i forhold til artikkel 6 og 7 bør presiseres når det gjelder fastsettelsen av gebyr for avskrifter. Videre oppfyller ikke loven artikkel 5 nr. 1 om rett til å kreve kopi av dokumenter i alle eksisterende format. For øvrig antar arbeidsgruppen at plan- og bygningslovens øvrige regler ikke vil bli berørt av direktivet.

[32] Forskrift 14. juni 2000 nr. 1076 regler om dokumentoffentlighet for Stortinget.

5.9 Forholdet til konkurranseloven og regelverket om offentlig støtte

Konkurranseloven av 11. juni 1993 nr. 65 ble 1. mai 2004 erstattet av ny lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (lov 5. mars 2004 nr. 12).

Den nye konkurranselovens forbud bygger på forbudene i EØS-avtalens artikkel 53 og 54 som forbyr konkurransebegrensende samarbeid/avtaler (§ 10) og utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling (§ 11).

Forbudene i direktivets artikkel 8, 10 og 11 går, dersom det offentlige organet oppfyller kriteriene for å anses som "foretak" i konkurranselovens forstand, lenger enn forbudene §§ 10 og 11. Det kan således tenkes tilfeller der en offentlig virksomhets opptreden for eksempel rammes av forbudet mot eksklusivitetsavtaler i artikkel 11, men ikke av forbudene i konkurranseloven. Verken diskriminerende vilkår eller avtaler om enerett er i utgangspunktet forbudt etter konkurranseloven, men slik adferd kan være forbudt dersom det offentlige organet har en dominerende stilling og vilkårene kan sies å utgjøre en utilbørlig utnyttelse av denne posisjonen. Adferden kan også være i strid med forbudet mot konkurransebegrensende avtaler dersom den for eksempel er kommet i stand som ledd i en avtale mellom det offentlige organ og et annet foretak for å hindre foretak fra å konkurrere på lik linje som avtalepartene. Videre er det med hjemmel i lov 17. juli 1998 nr. 56 (regnskapsloven) § 9-1 fastsatt forskrift 4. juli 2003 nr. 897 om atskilte regnskaper for foretak som er gitt særlige eller eksklusive rettigheter eller som utfører tjenester av allmenn økonomisk betydning. Forskriften skal bidra til kontroll med at bestemmelsene i EØS-avtalen artikkel 59 blir overholdt.

Etter artikkel 61 (1) i EØS-avtalen er statsstøtte, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, forbudt i den grad det påvirker samhandelen mellom medlemsstatene. På mange områder opererer ikke det offentlige i konkurranse med andre når de produserer informasjon. Det kan derfor tenkes at utgivelse og gjenbruk av slike dokumenter kan innebære offentlig støtte i form av kryss-subsidiering eller begunstigelse av enkelte aktører. Direktivet artikkel 10 og 11 skal hindre slike situasjoner.

Konkurranseloven kan ikke sies å oppfylle kravene til implementering av artikkel 8, 10 og 11 i direktivet, selv om tankegangen bak bestemmelsene er nært beslektet med hensynene bak konkurranseloven. I enkelte tilfeller kan det tenkes at både konkurranseloven og statsstøttereglene kan komme til anvendelse på tilfeller som reguleres i direktivet.

5.10 Forholdet til personopplysningsloven

Det fremgår av direktivets artikkel 1 nr. 4 at det ikke griper inn i vernet omkring personopplysninger etter Europaparlamentets og Rådets direktiv 95/46/EØF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger. Personopplysningsloven bygger på sistnevnte direktiv, og berøres dermed ikke av direktivet om gjenbruk av offentlig informasjon.

Arbeidsgruppen vil peke på at offentlig informasjon i mange tilfeller vil være å anse som personopplysninger. Arbeidsgruppen understreker at implementeringen av direktivet i norsk rett ikke skal innebære noen svekkelse av personvernet. Gjenbruk av offentlig informasjon kan bare skje innenfor rammen av personopplysningslovens regler.

5.11 Forholdet til helseregisterloven

Lov 18. mai 2001 nr. 24 (helseregisterloven) gjelder for behandling av helseopplysninger i helseforvaltningen og helsetjenesten. Helseopplysninger er definert som taushetsbelagte opplysninger etter helsepersonelloven § 21 og andre opplysninger og vurderinger om helseforhold eller av betydning for helseforhold, som kan knyttes til en enkeltperson, jf. helseregisterloven § 2 nr. 1. Slike opplysninger vil også være å anse som sensitive personopplysninger etter personopplysningsloven § 2 nr. 8 bokstav c. I den utstrekning

helseopplysninger er taushetsbelagte etter helsepersonelloven § 21 eller andre lovbestemmelser vil de være unntatt fra offentlighet. Vernet omkring helseopplysninger etter taushetspliktreglene og personopplysningsloven berøres ikke av direktivet, jf. artikkel 1 nr. 2 bokstav c jf. nr. 3 og artikkel 2 nr. 5.

Med hjemmel i loven er det fastsatt en rekke registerforskrifter, bl.a. forskrift 20. juni 2003 nr. 740 (MSIS- og Tuberkoloseforkriften), forskrift 17. oktober 2003 nr. 1246 (Reseptregisteret), forskrift 21. desember 2001 nr. 1477 (Kreftregisterforskriften), forskrift 21. desember 2001 nr. 1476 (Dødsårsaksregisterforskriften) og forskrift 21. desember 2001 nr. 1483 (Medisinsk fødselsregisterforskriften). I disse registrene åpnes det for tilgang til anonymisert data/statistikk til bruk for helsemessige formål, herunder forskning. Forskriftene har nærmere bestemmelser vedrørende krav om formålsidentifiserte søknader og regler om utlevering. Disse reglene om tilgang til opplysningene blir ikke berørt av direktivet, jf. artikkel 1 nr. 3.

Det er i helseregisterloven ikke gitt generell hjemmel for betaling av vederlag for data, men de enkelte forskriftene gir hjemmel for å kreve betaling for behandling og tilrettelegging av eksempelvis statistiske opplysninger. Alle de ovennevnte forskriftene, bortsett fra forskrift om Reseptregisteret, har bestemmelser om at betalingen ikke kan overstige de faktiske utgiftene ved slik behandling og tilrettelegging av opplysningene, og oppfyller dermed direktivets krav i artikkel 6 om prisfastsettelse. Forskrift om Reseptregisteret oppfyller imidlertid ikke kravene i artikkel 6.

Ovennevnte forskrifter regulerer ikke i hvilken form informasjonen skal tilgjengeliggjøres, og oppfyller følgelig ikke kravet i artikkel 5 nr. 1 om rett til å kreve kopi av alle eksisterende format og i elektronisk form.

Ikke-diskrimineringsprinsippet i artikkel 10 kan heller ikke anses å være tilstrekkelig gjennomført i forskriftene

5.12 Forholdet til biobankloven

Lov 21. februar 2003 nr. 12 (biobankloven) regulerer innsamling, oppbevaring, behandling og destruksjon av humant biologisk materiale som inngår i en biobank, samt organisering av denne virksomheten. Humant biologisk materiale er definert som "organer, deler av organer, celler og vev og bestanddeler av slikt materiale fra levende og døde mennesker", jf. biobankloven § 2 tredje ledd. En forskningsbiobank i lovens forstand vil inneholde humant biologisk materiale og opplysninger som direkte fremkommer ved analyse av dette materialet, jf. biobankloven § 2 annet ledd. Etter biobankloven § 6 skal det opprettes et register over alle innmeldte biobanker. Registeret skal være offentlig tilgjengelig. Dette registeret vil imidlertid bare inneholde en generell oversikt over hvilke biobanker som finnes og over generelle beskrivelser av hva slags materiale de inneholder. Bestemmelsen i loven § 6 gir altså ikke tilgang til selve materialet eller opplysningene som finnes i de enkelte biobanker.

Etter § 15 kan biologisk materiale gjøres tilgjengelig for andre som ønsker å utnytte materiale etter loven, dersom det foreligger samtykke fra giver i tråd med lovens §§ 11-13. Selve det biologiske materialet er ikke å anse som "dokument" i direktivets (artikkel 2 nr. 3) forstand, og faller følgelig utenfor direktivets anvendelsesområde. Opplysninger i en biobank som er utledet av biologisk materiale, vil derimot være omfattet av direktivets dokumentdefinisjon. Paragraf 15 regulerer imidlertid bare tilgang til selve det biologiske materialet i en biobank, ikke tilgang til opplysninger som er utledet av biologisk materiell. Dette reguleres av helseregisterloven, jf. punkt 5.11 ovenfor, selv om opplysningene er en del av en biobank. Direktivet vil etter dette ikke berøre biobankloven.

5.13 Forholdet til sikkerhetsloven

Lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) regulerer den forebyggende sikkerhetstjeneste, dvs. planlegging, tilrettelegging, gjennomføring og kontroll av forebyggende sikkerhetstiltak som søker å fjerne eller redusere risiko som følge av sikkerhetstruende virksomhet. Sikkerhetsloven inneholder blant annet bestemmelser om sikkerhetsgradering av informasjon, jf. loven § 11. Informasjon som er sikkerhetsgradert i medhold av sikkerhetsloven er undergitt taushetsplikt etter sikkerhetsloven § 12. Slik informasjon er dermed unntatt fra offentlighet, jf. offentlighetsloven § 5 a. Disse reglene vil ikke bli berørt av direktivet, jf. direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstav c jf. nr. 3.

5.14 Forholdet til registerlovene mv.

5.14.1 Enhetsregisteret

Innholdet i og tilgangen til data i Enhetsregisteret er regulert av lov 3. juni 1994 nr. 15 om Enhetsregisteret (enhetsregisterloven). Etter § 22 andre ledd har enhver rett til å få tilgang og utskrift av visse opplysninger om registrerte enheter, jf. enhetsregisterloven §§ 5 og 6, med unntak av fødselsnummer og D-nummer. Med hjemmel i § 22 fjerde ledd er det i forskrift 16. desember 2003 nr. 1551 om gebyr for tjenester fra Brønnøysundregistrene gitt nærmere regler om hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelig. Etter forskriften § 2 kan informasjonen avgis muntlig, skriftlig eller via elektroniske medier. I § 8 oppstilles forskjellige gebyrsatser for utlevering av informasjon. Gebyrene har tradisjonelt vært knyttet opp mot rettsgebyret, og har ment å avspeile tilretteleggingskostnadene. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke hatt tilstrekkelig opplysninger til å ta endelig stilling til om forskriften er i overensstemmelse med direktivet artikkel 6 om prisfastsettelse. Dette må derfor utredes nærmere. Det kan likevel stilles spørsmål om gebyrhjemmelen i § 8 ut fra klarhetsprinsippet i forhold til artikkel 6 og 7 under enhver omstendighet bør presiseres når det gjelder hvordan fastsettelsen av gebyr for avskrifter skal fastsettes.

Videre oppfyller enhetsregisterloven ikke direktivets krav i artikkel 5 nr. 1 om rett til å kreve kopi av dokumenter i alle eksisterende formater og i elektronisk form dersom dette finnes.

Når det gjelder informasjon som ikke er registeropplysninger, kommer offentlighetslovens innsynsregler til anvendelse.

5.14.2 Foretaksregisteret

Opplysninger fra Foretaksregisteret er regulert av lov 21. juni 1985 nr. 78 om registrering av foretak (foretaksregisterloven). Etter § 8-1 har enhver rett til å gjøre seg kjent med det som er registrert i registeret og få utskrift av dette, med unntak av fødselsnummer. Med hjemmel i § 8-1 er det i forskrift 16. desember 2003 nr. 1551 om gebyr for tjenester fra Brønnøysundregistrene gitt nærmere regler om hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelig og om betaling. Etter forskriften § 2 kan informasjonen avgis muntlig, skriftlig eller via elektroniske medier. I § 9 oppstilles forskjellige gebyrsatser for utlevering av informasjon.

Gebyrene har tradisjonelt vært knyttet opp mot rettsgebyret, og meningen er at disse skal avspeile tilretteleggingskostnadene. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke hatt tilstrekkelig opplysninger til å ta endelig stilling til om forskriften er i overensstemmelse med direktivet artikkel 6 om prisfastsettelse. Dette må derfor utredes nærmere. Det kan likevel stilles spørsmål om gebyrhjemmelen i § 9 ut fra klarhetsprinsippet i forhold til artikkel 6 og 7 bør presiseres.

Videre oppfyller foretaksregisterloven ikke direktivets krav i artikkel 5 nr. 1 om rett til å kreve kopi av dokumenter i alle eksisterende formater og i elektronisk form dersom dette finnes.

Når det gjelder informasjon som ikke er registeropplysninger, kommer offentlighetslovens innsynsregler til anvendelse.

5.14.3 Folkeregisteret

Folkeregisteropplysninger reguleres av lov 16. januar 1970 nr. 1 om folkeregistrering (folkeregisterloven). Etter loven § 13 andre ledd kan opplysninger i folkeregisteret som det ikke gjelder taushetsplikt for, utleveres til personer og private institusjoner når opplysningene er nødvendige for å ivareta lovmessige rettigheter eller plikter. Når det finnes rimelig, og det ikke medføres skade for vedkommendes interesser, kan Sentralkontoret for folkeregistrering bestemme at opplysningene uten hinder av taushetsplikten skal gis til forskning, jf. § 14 andre ledd. Etter § 14 tredje ledd kan Kongen fastsette regler om godtgjørelse av opplysninger som folkeregisteret gir. Denne retten er delegert til Finansdepartementet, jf. kgl. res. 16. januar 1970 nr. 2.

Siden innsyn i opplysninger i folkeregisteret er betinget av at den som krever innsyn kan påberope seg en

særlig interesse, vil ikke innsynsreglene i folkeregisterloven bli berørt av direktivet, jf. direktivet artikkel 1 nr. 3 annet punktum.

5.14.4 GAB-registeret

Forskrift 26. juni 2003 nr. 968 om føringen av grunneiendoms-, adresse- og bygningsregisteret (GAB-registeret) gitt med hjemmel i lov av 23. juni 1978 nr. 70 (delingsloven) inneholder regler om tilgang og prising av data fra GAB-registeret Registeret forvaltes av Statens kartverk, og det omfatter opplysninger om samtlige av landets grunneiendommer og bygninger og deres adresser, herunder offisiell informasjon, geografisk beliggenhet og arealopplysninger. Registeret inneholder også noen opplysninger som hentes fra eller vaskes mot andre registre, f.eks. hjemmelshavers navn fra elektronisk grunnbok og hjemmelshavers adresse fra Folkeregisteret.

Forskriften § 4 regulerer rett til informasjon og innsyn i registeret. Bortsett fra at enhver har rett til å få opplyst hvilke regler som ligger til grunn for føringen av registeret, og hvilke type opplysninger som er tatt inn, gir ikke bestemmelsen noen generell innsynsrett.

Opplysninger fra GAB-registeret kan imidlertid gis ut dersom ett av vilkårene i forskriften § 6 første ledd bokstav a til g er oppfylt. Etter § 6 første ledd bokstav e og f, vil det for eksempel være adgang til å utlevere enhver opplysning som bare identifiserer, stedfester eller typebestemmer eiendom, bygning eller adresse (bokstav e) og opplysninger som ikke innbefatter personopplysninger slik det er definert i personopplysningsloven (bokstav f).

Etter forskriften § 7 første ledd kan den tjenesteleverandør som er operatør for GAB-databasen få tillatelse til å levere ut opplysninger på vegne av Statens kartverk, direkte eller via egne distributører. Utlevering av opplysninger fra registeret skjer på kommersielle vilkår via Norsk eiendomsinformasjon AS. De avtaler Norsk eiendomsinformasjon AS har inngått med forvaltningen om tilgang til informasjon er neppe forenelige med forbudet mot eksklusivitetsavtaler i direktivet artikkel 11.

Informasjonen skal ifølge § 9 første ledd utleveres mot vederlag. Bestemmelsen regulerer imidlertid ikke hvordan vederlaget skal fastsettes. Paragraf 9 oppfyller derfor ikke direktivet artikkel 6 om at gebyrene ikke kan overstige kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumentene, samt en rimelig av kastning av investeringene, og artikkel 7 om at forvaltningsorganet skal oppgi eventuelle priser på forhånd og ved forespørsel offentliggjøre beregningsgrunnlaget for eventuelle gebyrer.

Forskriften oppfyller heller ikke artikkel 5 nr. 1 om retten til å kreve kopi av dokumenter i alle eksisterende format. Det samme gjelder for ikke-diskrimineringsprinsippet i artikkel 10 og forbudet mot avtaler om enerett i artikkel 11.

5.14.5 Grunnboken

Lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr (rettsgebyrloven) § 23 og forskrift 3. november 1995 nr. 875 om tinglysing § 20 gir rett til innsyn i opplysninger som finnes i offentlige registre, i noen tilfelle mot gebyr og i andre tilfelle gratis.

I noen av tilfellene der det gis utskrift mot betaling fra registeret, har utskriften spesielle rettsvirkninger. Dette gjelder blant annet attesterte utskrifter fra grunnboken, jf. lov 7. juni 1935 nr. 2 om tinglysing (tinglysingsloven) § 35 første ledd bokstav a. Hensikten med å betale for en slik utskrift er nettopp at den som har fått utskriften blir holdt økonomisk skadeløs hvis han stoler på en tinglysingsattest eller panteattest som viser seg å være feil. Slike attester må derfor falle utenfor rammen av direktivet etter artikkel 2 (4). Når det derimot gjelder andre utskrifter fra offentlige registre, som det ikke er knyttet slike rettsvirkninger til, vil direktivet få anvendelse.

5.14.6 Register for utøvere av alternativ behandling

Med hjemmel i lov 27. juni 2003 nr. 64 § 3 om alternativ behandling av sykdom mv., er det ved forskrift opprettet en frivillig registerordning for utøvere av alternativ behandling (Forskrift 11. desember 2003 nr.

1500). I forskriften § 9 andre ledd fremgår at enhver har rett til å gjøre seg kjent med registrerte opplysninger, med unntak av den registrertes fødselsnummer/ID-nummer. Av andre ledds tredje punktum fremgår at Helsedepartementet kan bestemme hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelig og bestemme at det skal ilegges gebyr for tjenesten. Når det gjelder informasjon som ikke er registeropplysninger, kommer offentlighetslovens innsynsregler til anvendelse.

Forskriften oppfyller ikke direktivets krav i artikkel 5 nr. 1 om rett til å kreve kopi av dokumenter i alle eksisterende formater og i elektronisk form dersom dette finnes. Videre er forskriften ikke i tråd med artikkel 6, hvor det heter at eventuelle gebyrer som kreves ved dokumentinnsyn ikke kan overstige kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumentene, samt en rimelig avkastning av investeringene. At forvaltningsorganet skal oppgi beregningsgrunnlaget for eventuelle gebyrer, jf. artikkel 7, kommer heller ikke til uttrykk i forskriften.

5.15 Forholdet til arkivforskriften

Forskrift 11. desember 1998 nr. 1193 om offentlig arkiv er gitt med hjemmel i lov 4. desember 1992 nr. 126 (arkivlova) § 12. Forskriften § 5-6 regulerer publikums tilgang til avlevert arkivmateriale. Etter bestemmelsens andre ledd avgjør arkivdepotet hvordan materiale skal gjøres tilgjengelig, og skal i rimelig utstrekning gi avskrift, utskrift eller kopi av dokument. Bestemmelsen oppfyller ikke direktivets artikkel 5 nr. 1 om rett til å kreve kopi av dokumenter i alle eksisterende formater. Videre er det trolig nødvendig å innføre en plikt til å opplyse hvem som er rettighetshaver når det gis innsyn, jf. artikkel 4 nr. 3.

Ifølge § 5-6 tredje ledd kan arkivdepotet kreve betaling for avskrift, utskrift og kopi av arkivmateriale etter satser som fastsettes av Kultur- og kirkedepartementet. Bestemmelsen oppfyller formelt sett ikke direktivets artikkel 6 om prinsipper for prisfastsettelsen, og forskriften må derfor endres på dette punkt.

5.16 Forholdet til tvistemålsloven, straffeprosessloven og forskrift om offentlighet i rettspleien

Offentlighetsloven gjelder ikke for saker som behandles etter rettspleielovene, jf. offentlighetsloven § 1 tredje ledd. Innsyn i dokumenter i saker som behandles etter rettspleielovene hos domstolene reguleres direkte i rettspleielovgivningen.

Lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven) § 135 og lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 28 gir rett til innsyn i rettsavgjørelser i henholdsvis sivile saker og straffesaker. Forskrift 6. juli 2001 nr. 757 om offentlighet i rettspleien utfyller retten etter tvistemålsloven og straffeprosessloven, dels ved at den gir en utvidet rett til innsyn og dels ved at den gir regler om på hvilken måte innsyn skal gis m.m.

Som hovedregel skal selve dommen være offentlig tilgjengelig for enhver, jf. tvistemålsloven § 135 andre ledd og straffeprosessloven § 28 andre ledd. I den utstrekning dommer og andre rettsaksdokumenter er tilgjengelige hos domstolene, må saksbehandlingsreglene mv. i direktivet følges ved behandlingen av innsynskrav. Etter forskrift om offentlighet i rettspleien er det ikke noen rett til innsyn i elektronisk form og i alle eksisterende format og språkversjoner. Av hensyn til direktivet artikkel 5 nr. 1 bør forskriften endres på dette punktet. Forskrift om offentlighet i rettspleien gir videre visse særrettigheter for pressen, jf. §§ 7 og 10. Det kan reises spørsmål om dette er forenlig med ikke-diskrimineringsprinsippet i direktivet artikkel 10.

5.17 Forholdet til åndsverksloven

Direktivet presiserer at det ikke påvirker tredjemenns immaterielle rettigheter, se bl.a. artikkel 1 nr. 2 bokstav b og nr. 5. I fortalen punkt 22 presiseres det at det med immaterielle rettigheter kun menes

opphavsrett og nærstående rettigheter, inkludert sui generis-vern. Direktivet får imidlertid heller ikke anvendelse på dokumenter det er knyttet industrielle rettigheter til. Hvis det offentlige besitter dokumenter tredjemenn har opphavsrett eller nærstående rettigheter til, vil altså deres rettigheter ikke berøres av direktivet. Etter fortalens punkt 20 påvirker ikke direktivet selve eksistensen eller eierstatusen til de immaterielle rettighetene, herunder det offentliges egne immaterielle rettigheter. Bern-konvensjonen til vern av litterære og kunstneriske verk eller TRIPS- avtalen under WTO regimet går ved konflikt foran direktivets bestemmelser, men statene oppfordres samtidig til å håndheve sine immaterielle rettigheter på en måte som åpner for gjenbruk, jf. fortalen punkt 22 siste punktum.

Dokumenter produsert i offentlig forvaltning faller inn under virkeområdet til lov 12. mai 1961 nr. 2 om opphavsrett til åndsverk m.v. (åndsverkloven) dersom de har tilstrekkelig verkshøyde. Det må avgjøres konkret hvorvidt forvaltningens dokumenter tilfresstiller kravene til verkshøyde etter åndsverkloven, men det er klart at store deler av forvaltningens dokumenter vil være åndsverk. Enkeltopplysninger som for eksempel fødselsnummer, arbeidsgiver, adresse etc. vil imidlertid ikke ha opphavsrettslig vern.

Etter åndsverkloven § 27 er vern etter loven ikke til hinder for dokumentinnsyn etter forvaltningsloven, offentlighetsloven eller annen lovgivning. Offentlighetslovens bestemmelser om dokumentoffentlighet går foran åndsverkslovens regler om opphavrettslig vern. At det gis innsyn etter offentlighetsloven, innebærer imidlertid ikke at verket er offentliggjort i åndsverkslovens forstand. En eventuell innsynsrett vil ikke påvirke de immaterielle rettighetene ut over det som er nødvendig for at innsynsretten skal nå sitt formål (for eksempel ved å utlevere kopi etc.). Spørsmålet er derfor om det vernet åndsverksloven gir begrenser adgangen til å gjenbruke dokumentene.

En stor del av dokumentene som befinner seg hos det offentlige, vil være uten vern etter åndsverkloven, jf. åndsverkloven §§ 9 og 26. Etter åndsverkloven § 9 første ledd første punktum gjelder dette for lover, forskrifter, rettsavgjørelser og andre vedtak av offentlig myndighet. Dette vil også gjelde for de deler av et vedtak og lignende som består i en gjengivelse av et ellers vernet verk. Selv om et vedtak for eksempel gjengir en søknad som nyter vern etter loven, vil vedtaket i sin helhet være uten vern. De underliggende dokumenter som det gjengis fra og selve sitatene, vil imidlertid fortsatt være vernet. Der det gjengitte inngår som grunnlag for og i nær sammenheng med et vedtak, kan det likevel være hensyn som tilsier en viss adgang til å gjenbruke også det vernede innholdet så lenge det ikke skjer løsrevet fra det ikkevernede vedtaket. Dette beror på en avveining både av det gjengitte verkets karakter og i hvilken sammenheng/formål gjenbruken skjer. Etter åndsverkloven § 26 vil heller ikke forhandlinger i offentlige styrer råd og lignende, i møter av valgte offentlige myndigheter og i rettssaker være vernet etter loven. Disse reglene er begrunnet med dokumentenes karakter og formål, og at det anses ønskelig at slike dokumenter blir spredt blant allmennheten i størst mulig utstrekning. Enhver kan derfor mangfoldiggjøre dokumentene og spre de blant allmennheten uten tillatelse. Videre legger ikke åndsverkloven begrensninger på adgangen til å endre dokumentene, og loven krever heller ikke at produsenten av dokumentet skal navngis ved gjengivelse.

Paragraf 9 regulerer bare dokument som er ferdigbehandlet hos forvaltningen, det vil si at foreløpige utkast og lignende vil falle utenfor. Skjæringstidspunktet etter § 9 er når dokumentet er "utgitt av det offentlige", noe som må tolkes noenlunde i samsvar med § 8 annet ledd ("Et åndsverk er utgitt når et rimelig antall eksemplar av verket med samtykke av opphavsmannen er brakt i handelen, eller på annen måte er spredt blant allmennheten."). Utgivelse er imidlertid ikke det eneste skjæringspunkt. Uttalelser som for eksempel *er avgitt* av offentlig myndighet, er også uten vern hvis de er avgitt som ledd i offentlig myndighetsutøvelse. En slik "avgivelse" behøver slett ikke være spredt ved utgivelse, men kan være meddelt bare parten som spør, eller den kan være offentliggjort. Videre forstås "offentlig myndighet" slik at også Stortinget og offentlige organer som har til oppgave å avgi uttalelser vedrørende offentlig myndighetsutøvelse, for eksempel Sivilombudsmannen, er omfattet. Private rettssubjekter vil også være inkludert i den utstrekning de har fått delegert offentlig myndighet.

Selv om et offentlig dokument ikke kan anses som et åndsverk, gjelder katalogvernet etter åndsverkloven § 43 også for forvaltningens sammenstilling av dokumenter.

Paragraf 9 omfatter imidlertid ikke dokumenter som utarbeides i forbindelse med tjenester som ytes av offentlig myndighet eller offentlige institusjoner. Grunnen er at hensynene som begrunner unntak fra åndsverksvernet, ikke har samme vekt for åndsverk utferdiget som en del av offentlig tjenesteyting. Dette innebærer for eksempel at offentlige forskningsrapporter bare vil være unntatt fra åndsverkslovens vern

hvis de er utarbeidet i forbindelse med offentlig myndighetsutøvelse. At dokumenter knyttet til offentlig tjenesteutøving er vernet etter åndsverkloven, innebærer at organet som har produsert dokumentet i utgangspunkt kan ha ervervet de immaterielle rettighetene til dokumentet ("åndsverket") i kraft av for eksempel arbeidsavtaler eller oppdragsavtaler.

Opphavsmannen kan avgjøre hvordan opphavsrettens skal forvaltes. Hvis forvaltningen har ervervet de immaterielle rettighetene, kan den tillate gjenbruk. En slik valgfri løsning er uproblematisk i forhold til direktivet, som ikke oppstiller noen plikt til å tillate gjenbruk jf. fortalen punkt 9. Hvis forvaltningen velger å åpne for utnyttelse, følger imidlertid visse forpliktelser av direktivet. Dette gjelder i forhold til bl.a. transparens og forbud mot forskjellsbehandling, se direktivets artikler 6 -11. Det må derfor tilses at praksis er i samsvar med direktivets regler.

6. FORSLAG TIL LOV- OG FORSKRIFTSENDRINGER SAMT FORSLAG TIL ELEMENTER I EN TILGANGS- OG PRISINGSPOLITIKK

God tilgang på offentlig informasjon er en sentral del av politikkområdet elektronisk innhold. De viktigste styringsdokumentene på dette feltet er bl.a. omtalt i St.meld. nr. 30 (2002-2003) ""Norge digitalt" – et felles fundament for verdiskaping", St.meld. nr. 49 (2003-2004) Breiband for kunnskap og vekst, Regjeringens strategi for elektronisk innhold 2002-2004, Strategi for IKT i offentlig sektor 2003-2005 og eNorge 2005.

Regjeringens målsetninger på innholdsfeltet er oppsummert i eNorge 2005 på følgende måte:

- Det skal være god tilgang på mangfoldig elektronisk kvalitetsinnhold tilrettelagt for norske forhold eller med eksportpotensial.
- Norsk innholdsnæring skal være internasjonalt konkurransedyktig, og det skal være konkurranse og mangfold i produksjon og spredning av elektronisk innhold i Norge.
- Innholdsproduksjon skal bidra til å modernisere offentlig sektor og sikre demokratisk deltakelse.
- Informasjon og holdningsskapende arbeid skal bidra til å bekjempe ulovlig og skadelig innhold på Internett.

I dette kapitlet vil arbeidsgruppen først se på hvilke lov- og forskriftsendringer som antas å være nødvendige for å gjennomføre direktivet (punkt 6.1 nedenfor). Deretter vil gruppen vurdere mulige andre lovendringer som kan bidra til å legge til rette for gjenbruk ut over de krav som følger av direktivet (punkt 6.2 nedenfor). I punkt 6.3 foreslår arbeidsgruppen tiltak utover lov- og forskriftsendringer som vil gjøre det lettere å gjenbruke offentlig informasjon, tiltak som har ulik karakter. I sum er dette forslag som kan betegnes som en elementer i en tilgangs- og prisingspolitikk som vil bidra til å nå målsetningene som er skissert ovenfor.

6.1 Nødvendige lov- og forskriftsendringer for å implementere direktivet

6.1.1 Innledning

Anbefalingene i dette punktet er basert på gjennomgangen av forholdet mellom direktivet og norsk rett ovenfor i punkt 5. Som det fremgår der, vil det på følgende punkter være nødvendig å endre gjeldende lovgivning for å gjennomføre direktivet:

- det innføres en plikt til å opplyse om hvem som er rettighetshaver eller lisenshaver når det gis tilgang til et dokument som det knytter seg immaterielle rettigheter til (direktivet artikkel 4 nr. 3 annet punktum)
- det innføres en rett til å kreve kopi av dokumenter i alle allerede eksisterende format og språkversjoner. Så fremt det er mulig og hensiktsmessig, skal utlevering skje i elektronisk form (direktivet artikkel 5 nr. 1)
- det innføres en regel om at inntektene fra eventuelle gebyrer som kreves ved dokumentinnsyn ikke kan overstige kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumentene, samt en rimelig avkastning av investeringene (direktivet artikkel 6), og at forvaltningsorganet

skal offentliggjøre betalingssatser av eget tiltak og på forespørsel også oppgi beregningsgrunnlag for eventuelle gebyrer (direktivet artikkel 7).

- Eventuelle standardlisenser for bruk skal være tilgjengelig i digitalt format og skal kunne behandles elektronisk (direktivet artikkel 8)
- ikke-diskrimineringsprinsippet (herunder forbudet mot å gi offentlige kommersielle aktører andre gjenbruksvilkår enn ikke-offentlige gjenbrukere) og et forbud mot å inngå avtaler om enerett lovfestes (direktivet artikkel 10 og 11)

Både i forhold til offentlighetsloven og annet regelverk som gir allmennheten innsynsrett og dermed i utgangspunktet en rett til gjenbruk av offentlige dokumenter, gjør det seg gjeldende at det enten ikke finnes tilsvarende regler eller at de nevnte regler ikke kommer tilstrekkelig klart til uttrykk.

De ovennevnte regler og prinsipper må lov- eller forskriftsfestes også for tilfeller hvor det gis tilgang til offentlig informasjon uten at det foreligger noe rettskrav, det vil si når det utvises meroffentlighet enten ved at en unntaksadgang ikke brukes eller ved at det gis tilgang til dokumenter som faller utenfor anvendelsesområdet til offentlighetsloven eller annet regelverk.

Mindretallet, Elisabeth Steenstrup, viser til sin merknad under 6.1.4 nedenfor.

6.1.2 Alternativer for gjennomføring

Et første alternativ er å ta inn endringene i alle lover og forskrifter som regulerer allmennhetens innsynsrett. Det må da i tillegg gis en lov eller forskrift som gjelder for de tilfellene som ikke dekkes av noe lovverk. Slike mer vidtgående regler kunne i så fall enten plasseres i en eksisterende lov eller det kunne gis en helt ny lov.

Et annet alternativ er å ta de mer generelle reglene i direktivet inn i en eksisterende lov, men slik at reglene gis anvendelse på alle tilfeller hvor det offentlige gir ut informasjon uavhengig av om det foreligger rettskrav på innsyn eller ikke. De andre reglene i direktivet tas ved denne løsningen inn i de enkelte regelverk som gir allmennheten innsynsrett.

Et tredje alternativ kunne være å ta *alle* de aktuelle reglene i direktivet samlet inn i en eksisterende lov eller i en helt ny lov, slik at reglene som gjennomfører direktivet gis anvendelse på alle tilfelle hvor det offentlige gir ut informasjon, men uten at endringene gjennomføres i de enkelte regelverk.

For alle disse tre alternativene vil det være spørsmål om reglene som gis for å gjennomføre direktivet skal avgrenses til kun å gjelde når formålet med å kreve innsyn er å gjenbruke dokumentene, eller om reglene skal gjelde generelt, det vil si i alle tilfeller hvor det kreves innsyn, uavhengig av formål.

Et fjerde alternativ vil være å definere og regulere kun *gjenbruksretten* i samsvar med direktivets minimumskrav i en allerede eksisterende lov eller i en ny lov, samtidig med at en hovedregel om rett til gjenbruk lovfestes. Dette alternativet regulerer ikke innsynsretten, men tar tilgang til informasjonen for gitt. Dette alternativ legger videre til grunn at gjenbruksretten avspeiles i en formålsparagraf.

6.1.3 Flertallets konklusjoner og forslag

Arbeidsgruppens flertall, alle medlemmene med unntak av Erik Aurbakken, Roar Bjørge og Elisabeth Steenstrup, vil bemerke:

Både en løsning i samsvar med alternativ 3 og alternativ 4 skissert under punkt 6.1.2, der det utformes et eget regelsett for å gjennomføre direktivets krav, vil etter oppfatningen til arbeidsgruppens flertall måtte bygge på at reglene kun gjelder når det gis tilgang til dokumentene ut fra gjenbruksformål. Dette gjelder uavhengig av om reglene tas inn som et eget kapittel i en eksisterende lov eller i en ny lov. I andre tilfeller vil ikke reglene få anvendelse. Disse tilfellene vil derfor utelukkende reguleres av de vanlige reglene i offentlighetsloven, miljøinformasjonsloven eller annen lovgivning om innsynsrett.

Som påpekt i punkt 5.3.1 er imidlertid definisjonen av gjenbruk i direktivet artikkel 1 nr. 4 så vid at definisjonen i praksis vil omfatte alle tilfeller hvor det gis innsyn i forvaltningens dokumenter. Dette innebærer

at direktivets krav må oppfylles når det gis innsyn etter eksisterende lovgivning om allmennhetens innsynsrett, og at denne lovgivningen dermed samtidig i hvert fall tallmessig, vil utgjøre direktivets sentrale virkefelt. Det kan ikke ses bort fra at det kan være forsvarlig å tolke direktivets gjenbruksdefinisjon snevrere enn ordlyden i direktivets artikkel 1 nr. 4 skulle tilsi, slik at gjenbrukstilfellene blir en klart avgrenset kategori. Flertallet mener imidlertid at det er grunn til å advare mot en slik løsning, der man gir egne nasjonale definisjoner av gjenbruk som avviker fra direktivets egen definisjon, fordi faren for å gjennomføre direktivet feilaktig ved en slik løsning vil være stor, så lenge ikke direktivet selv gir klare holdepunkter for hvordan definisjonen nærmere kan presiseres.

Dersom man velger å gi et eget regelsett hvor direktivets definisjon legges til grunn ved avgrensningen av virkeområdet, vil dette, på grunn av den vide definisjonen av gjenbruk i direktivet, innebære at de særlige reglene vil gjelde parallelt med reglene i allerede eksisterende innsynslovgivning. Ut fra pedagogiske og lovtekniske hensyn fremstår dette som en lite heldig løsning, fordi de aktuelle reglene vil måtte tas i betraktning i ethvert tilfelle hvor det er spørsmål om å gi innsyn. Dette gjelder uavhengig av om reglene gis som et eget kapittel i en lov eller som en egen lov.

En kunne tenkt seg at en ved en slik løsning stilte krav om at de som ber om innsyn samtidig måtte oppgi om formålet med innsynskravet er å gjenbruke dokumentene, og at de særlige reglene bare fikk anvendelse der dette ble besvart bekreftende. En slik løsning vil imidlertid bryte med prinsippet om at den som krever innsyn ikke trenger å oppgi noen grunn. Dersom reglene som gis for å gjennomføre direktivet gir den som krever innsyn styrkede rettigheter i forhold til det som ellers gjelder er det også grunn til å tro at de som krever innsyn, i samsvar med direktivets vide definisjon, i alle tilfeller vil påberope seg gjenbruksformål. Selv med et slikt krav vil derfor et eget regelsett neppe være en hensiktsmessig måte å gjennomføre direktivet på.

Siden direktivets krav i praksis vil gjelde i alle tilfeller hvor det er innsynsrett i det offentliges dokumenter og hvor det gis innsyn ut fra meroffentlighetsprinsippet, har arbeidsgruppens flertall kommet til at det beste vil være å gi reglene som skal gjennomføre direktivet anvendelse i alle tilfeller hvor det gis tilgang til det offentliges dokumenter, uavhengig av hva som er formålet med innsynskravet. Ut fra direktivets vide definisjon av gjenbruk, vil ikke dette være en implementering som går lengre enn direktivet krever.

Flertallet mener videre at reglene ikke bør gis i form av et eget regelsett, men at de mer spesielle reglene i direktivet bør gjennomføres i de enkelte lover og forskrifter om allmennhetens innsynsrett. Videre mener flertallet at det ikke er nødvendig å gjennomføre de mer generelle reglene i direktivet i de enkelte lover og forskrifter, men at disse i stedet bør tas inn i offentlighetsloven, samtidig som det presiseres at de generelle reglene som tas inn i offentlighetsloven for å gjennomføre direktivet ikke bare gjelder innenfor offentlighetslovens virkeområde, men i alle tilfeller hvor organer eller rettssubjekter som omfattes av direktivet gir ut dokumenter. Man vil ved en slik løsning ikke behøve å gi egne regler for virksomheter som ikke omfattes av den eksisterende lovgivningen om innsynsrett. Det vil videre ved en slik løsning følge av lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) § 2 første punktum at bestemmelser i offentlighetsloven som gjennomfører direktivet ved konflikt vil gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Flertallet har derfor valgt en kombinasjon av alternativ 2 og 3, slik disse ble lansert i 6.1.2.

Offentlighetsloven er den generelle loven om allmennhetens rett til innsyn i offentlig virksomhet. Loven er godt kjent både i det offentlige og blant brukerne. Offentlighetslovens status tilsier at grunnleggende prinsipper vedrørende innsynsretten bør fremgå av denne loven. Ut fra dette mener flertallet at det er en bedre løsning å ta de generelle reglene inn i offentlighetsloven enn å gi en egen lov der disse reglene kommer til uttrykk.

Flertallet foreslår på denne bakgrunn at reglene om størrelsen på eventuelle gebyrer (artikkel 6), ikkediskrimineringsprinsippet (artikkel 10) og forbudet mot avtaler om enerett (artikkel 11) tas inn i offentlighetsloven, samtidig som det presiseres at reglene gjelder i alle tilfelle der organer eller rettssubjekter som omfattes av direktivet gir ut dokumenter.

Flertallet er klar over at offentlighetsloven for tiden er under revisjon, jf. NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov som har vært på høring. Flertallet forutsetter at eventuelle endringer i offentlighetsloven som følge av direktivet ses i sammenheng med den generelle revisjonen av loven.

Flertallet foreslår videre at reglene i direktivet artikkel 5 nr. 1 bør gjennomføres i alle regelverk som gir

allmennheten innsynsrett. Flertallet har utarbeidet forslag til hvordan direktivet artikkel 5 nr. 1 kan gjennomføres i offentlighetsloven, miljøinformasjonsloven og forskrift om offentlighet i rettspleien. Disse forslagene kan eventuelt danne mønster for hvordan direktivet artikkel 5 nr. 1 bør implementeres i øvrige regelverk. Som fremstillingen i punkt 5 viser, mener flertallet at det også må gjennomføres endringer i produktkontrolloven (punkt 5.6), offentlighetsregelverket for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget (punkt 5.7), plan- og bygningsloven (punkt 5.8), registerforskriftene gitt med hjemmel i helseregisterloven (punkt 5.11), enhetsregisterloven (punkt 5.14.1), foretaksregisterloven (punkt 5.14.2), GAB-forskriften (punkt 5.14.4), forskrift om frivillig registerordning for utøvere av alternativ behandling (punkt 5.14.6) og arkivforskriften (punkt 5.15). Direktivet artikkel 5 nr. 1 bør også gjennomføres i forskrift 25. juni 2004 nr. 988 om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen. Flertallet har her utarbeidet et forslag til forskriftsendring.

Direktivet artikkel 4 nr. 3 bør gjennomføres i offentlighetsloven og miljøinformasjonsloven og øvrige regelverk der problemstillingen kan være aktuell. Dette er en viktig saksbehandlingsregel som kan være aktuell i mange tilfeller. Den bør derfor framgå av det enkelte regelsett, slik at den ikke blir oversett. Flertallet har utarbeidet forslag til hvordan bestemmelsen kan implementeres i offentlighetsloven og miljøinformasjonsloven, som kan danne mønster for hvordan implementeringen kan gjennomføres i andre regelverk som ikke oppfyller kravet i direktivet artikkel 4 nr. 3. For å fange opp tilfeller som ikke er dekket av noe regelverk, bør bestemmelsen som gjennomfører direktivet artikkel 4 nr. 3 i offentlighetsloven gis generell anvendelse.

Reglene i direktivet artikkel 4 nr. 3 og artikkel 5 nr. 1 bør også gjennomføres i regelverket som regulerer dokumentinnsyn hos Sivilombudsmannen, Forsvarets ombudsmannsnemnd og Ombudsmannsnemnda for sivile vernepliktige, jf. punkt 5.7 ovenfor.

Når flertallet foreslår at reglene som gis for å gjennomføre direktivet, skal gjelde i alle tilfeller hvor allmennheten har innsynsrett eller hvor det gis innsyn ut fra meroffentlighetsprinsippet, vil allerede dette i seg selv innebære en implementering som går lengre enn direktivet krever, fordi dette i en viss utstrekning vil innebære at reglene også vil gjelde for virksomheter direktivet ikke gjelder for, jf. direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstav e og f. I den utstrekning slike virksomheter er omfattet av lovgivning som gir allmennheten innsynsrett eller gir innsyn ut fra meroffentlighetsprinsippet, kan ikke flertallet se at det vil være en hensiktsmessig løsning å fastslå i loven at de aktuelle reglene ikke skal gjelde for denne typen virksomheter. Flertallet foreslår i stedet at det gis hjemler for å gi forskrifter hvor det kan bestemmes at reglene som gis for å gjennomføre direktivet ikke skal gjelde for virksomheter som ikke omfattes av direktivet. Utgangspunktet vil da være at reglene også vil gjelde for virksomheter som ikke omfattes av direktivet, men at det etter en nærmere vurdering av den enkelte virksomhet vil være adgang til å unnta virksomheten fra reglene som gjennomfører direktivet. Det bør imidlertid utvises varsomhet med å benytte unntakshjemlene.

Også endringer i annen lovgivning som følge av direktivet bør ses i sammenheng med arbeidet med revisjon av offentlighetsloven.

6.1.4 Mindretallets konklusjoner og forslag

Et mindretall, medlemmene Erik Aurbakken, Roar Bjørge og Elisabeth Steenstrup, kan ikke slutte seg til de vurderinger og tilrådninger som gis fra flertallet i arbeidsgruppen når det gjelder hvordan direktivet om gjenbruk av offentlig sektors informasjon bør implementeres i norsk rett.

Under punkt 5.4.3 Gjenbruk er det nærmere redegjort for at gjenbruksbegrepet ikke finnes i offentlighetsloven. Flertallet forslår senere at bl.a offentlighetsloven endres slik at dette direktivet i den vesentligste blir implementert gjennom denne loven, men uten at gjenbruksbegrepet blir særskilt nevnt.

Disse medlemmene legger til grunn at gjenbruksbegrepet er et så vesentlig begrep i direktivet at dette bør eksplisitt komme fram i norsk rett. Dette kan gjøres ved at det eksempelvis opprettes en egen lov eller ved at det tas inn en definisjon og derpå følgende henvisning til ytterligere regler i forskrift i en egen paragraf i en allerede eksisterende lov som offentlig sektor i sin helhet benytter.

Disse medlemmene mener at den mest hensiktsmessige løsning vil være å innarbeide en definisjon av

gjenbruk som en egen paragraf i offentlighetsloven og i samsvar med direktivets definisjon. En slik paragraf bør videre inneholde en bestemmelse om at Kongen kan gi nærmere regler om gjenbruk i samsvar med innholdet i direktivet ellers. På denne måte vil offentlighetsloven regulere både innsynsregler (som direktivet tar for gitt der hvor det er slike nasjonale regler) og gjenbrukregler. Disse medlemmene mener at dette vil være god pedagogikk og gi bedre og enklere brukervennlighet for de som skal praktisere et samlet regelverk enn hva flertallets forslag legger opp til.

Disse medlemmene kan tenke seg en formålsbestemmelse som lydende jf. pkt. 9.2:

"Offentlig myndighet skal legge til rette for økt gjenbruk av offentlig informasjon i samsvar med direktiv 2003/98 EF".

Innenfor mindretallet har arbeidsgruppens medlem Elisabeth Steenstrup valgt å utarbeide sin egen lovskisse for implementering av direktivet.

Steenstrup mener at den kommersielle gjenbruksinteresse stort sett knytter seg til de store offentlige databasene og andre tilfeller til innholdet i den informasjon som det er tale om å gjenbruke allerede burde være kjent, jf. kravet om tilrettelegging i direktivets artikkel 9. På en slik bakgrunn vil det være mest hensiktsmessig å regulere gjenbruksretten som en selvstendig rettighet uavhengig av innsynsretten etter offentlighetsloven og i samsvar med direktivets minimumskrav.

Skissen med kommentarer er tatt inn under pkt. 9.2 nedenfor. Hovedpoenget i Steenstrups forslag er å få en enkel og klar lov som *kun* regulerer gjenbruk, ikke innsyn. Viktige elementer i det alternative implementeringsforslag er ellers at direktivets formål og definisjoner tas inn i loven, og at vilkårene for publikums gjenbruksrettigheter synliggjøres. Derved er man sikret en korrekt implementering av direktivet. Løsningen sikrer også at gjenbruksloven i mulige konflikttilfeller går foran annen norsk lov, jf. EØS-loven § 2 første punktum.

Skissen bygger på at aktuelle brukergrupper på forhånd er klar over hva slags informasjon det kan være aktuelt å gjenbruke, f.eks. fordi man har hatt dokumentinnsyn etter aktuelle innsynsregler, eller fordi den informasjonen forvaltingen besitter er gjort tilgjengelig på annen måte, f.eks. lagt ut på nettet i samsvar med kravet i direktivets artikkel 9. I slike tilfeller krever direktivet at vilkårene for *gjenbruk* synliggjøres. Steenstrup har ellers lagt vekt på at direktivet etter sin egen ordlyd *ikke* tar sikte på å gripe inn i det enkelte lands aktinnsynsregler, og at direktivets krav til saksbehandling for en stor del er en henvisning til nasjonalt regelverk (artikkel 4.1 og 4.3). Det finnes heller ikke hjemmel i EØS-avtalen eller EF-traktaten å pålegge medlemsstater å endre sine rene forvaltningslover. Dette mindretall mener således at en del av de reguleringer som flertallet foreslår og som knytter seg til innsynsretten etter offentlighetsloven, dels er misvisende og dels unødvendige i forhold til direktivets tekst og Norges EØS-rettslige forpliktelser.

Hensikten med Steenstrups alternative implementeringsskisse er dels å gjøre lovteksten mer brukervennlig og klar for aktuelle brukergrupper av offentlig informasjon, dels å markere at direktivet ikke primært tar sikte på å regulere forvaltningen, men å bidra til å realisere det indre markedet og sikre at konkurransen ikke fordreies.

Nærmere om behovet for klarhet og brukervennlighet:

Ifølge Lovavdelingens hefte "Lovteknikk og lovforberedelse" (s. 171) og den der refererte avgjørelsen av EF-domstolen i sak C 361/88 skal direktiver gjennomføres i nasjonal rett på en slik måte at "direktivet efterleves fuldt ut og med fornøden klarhed og bestemthed, således at de av direktivet omfattede personer i det omfang, det ved direktivet tilsigtes at skabe rettigheter for den enkelte, sættes i stand til at få fuldt kendskap til deres rettigheder og i givet fald til at håndhæve disse rettigheter ved en national domstol." Gjennomføringen skal således i følge Lovavdelingens tolkning for det første "sikre at publikum kan få de rettigheter som direktivet gir dem, håndhevet ved nasjonale domstoler. For det andre skal publikums informasjonsbehov oppfylles. Direktivet skal gjennomføres i nasjonal rett på en slik måte at nasjonal rett setter publikum i stand til å skaffe seg "fuldt kendskap" til de rettigheter direktivet gir dem."

Steenstrup legger dessuten vekt på at det uansett er norsk politikk at lover skal utformes slik at innholdet kan forstås av en alminnelig opplyst leser som ikke har spesielle forkunnskaper i jus. Dette innebærer krav til lovgivers pedagogiske opplegg. Steenstrup har derfor søkt å innarbeide direktivet i norsk rett mer i samsvar med direktivets ordlyd, dog med visse forenklinger. Etter Steenstrups skisse kan man finne alle

bestemmelser som gjennomfører direktivet samlet på ett sted i lovverket. Det er ikke nødvendig med ytterligere forskrifter. Steenstrup mener derved at hennes skisse på en bedre måte enn flertallets forslag tilfredsstiller kravet til klarhet, samtidig som denne gjennomføringsmåten fremstår som den rettsteknisk enkleste. Rettighetshavere kan nøye seg med å studere lovteksten for å bli kjent med hovedinnholdet i sine rettigheter til gjenbruk, uten å måtte gå videre til forarbeider eller forskrifter.

En særlig fordel ved mindretallets forslag er at innholdet og formuleringene i offentlighetsloven kan holdes uendret, og man slipper å fortolke "innsyn" når det er gjenbruksrettigheter man er ute etter. Samtidig unngår at den alminnelige innsynsrett etter offentlighetsloven blir ytterligere regulert, slik flertallet faktisk foreslår.

Skissen er ment å være en fullstendig gjennomføring av direktivet i norsk rett, dvs. det er ikke nødvendig med yterligere lov- eller forskriftsendringer.

Nærmere om behovet for å synliggjøre siktemålet: Direktivet skal bidra til å realisere det indre marked for informasjonsprodukter basert på offentlig informasjon.

Direktivet er etter sin egen tekst hjemlet i EF-traktaten artikkel 95, dvs. direktivet skal bidra til å realisere EF-traktatens artikkel 14 om det indre marked , jf. også fortalen 1, der det bl.a. heter (i dansk språkdrakt):

> *"Traktaten fastslår, at der skal oprettes et indre marked og inføres en ordning, der sikrer, at konkurrencen ikke fordrejes. Harmonisering af medlemsstaternes regler og praksis for udnyttelse af den offentlige sektors inforamastioner bidrager til gennemførelsen af disse målsætninger."*

Andre punkter i fortalen legger vekt på muligheten for å anvende offentlig informasjon til nye verdiøkende tjenester, gjerne med digitalt innhold. Det økonomiske potensialet som ligger i offentlig informasjon påpekes. Siste punkt i fortalen, punkt (25) oppsummerer det slik:

> *"Målene for dette direktiv er at fremme etablering af informationsprodukter og –tjenester i hele Fællesskabet, som er baseret på dokumenter fra den offentlige sektor, at øke private virksomheders effektive grænseoverskridende brug af dokumenter fra den offentlige sektor for at skabe informationsprodukter og –tjenester af forøget værdi og at begrænse konkurrencefordrejninger på fællesskabsmarkedet…"*

Gjennom EØS-avtalen har Norge påtatt seg å realisere målsetting om ett marked der regelverk og praksis samordnes slik at konkurransen ikke vris, jf. bl.a. EØS-avtalen artikkel 1. Det er nettopp Norges forpliktelse til å styrke "handel og økonomiske forbindelser" med de øvrige EØS-land, jf. direktivets artikkel 1, som gjør direktivet EØS-relevant og som derved også gjør det nødvendig å harmonisere norsk regelverk og praksis til direktivets krav. Fokuseringen om offentlighetsloven i stedet for konkurransemessige problemstillinger blir derved etter dette mindretalls oppfatning feil. Offentlighetsloven er dessuten relativt ukjent for potensielle private aktører som kan tenkes å ville utvikle nye verdiøkende tjenester med digitalt innhold. Det er nettopp disse "nye" aktørene direktivet skal tilgodese.

Den lovmessige forankringen må således ta opp i seg at direktivet tilsikter å skape rettigheter for kommersielle aktører vis-à-vis forvaltningen, og å regulere konkurranseforholdene mellom de kommersielle aktørene. Samtidig må implementeringsloven må tydeliggjøre forvaltningens plikter visà-vis de private aktørene. Ikke minst er det viktig å synliggjøre på hvilke vilkår forvaltningen selv kan kommersialisere sine informasjonsprodukter, jf. direktivets artikkel 10 nr. 2. Fra bl.a. media er det kjent at det har vært strid om vilkårene for offentlig kommersialisering av sin informasjon i en rekke tilfeller der det også har vært private aktører i markedet. Private aktører f.eks. innenfor meteorologi, arbeidsformidling, kringkasting, undervisning og forskning har klaget over at offentlige kommersialiseringstiltak får tilgang på offentlig informasjon på vilkår som er *gunstigere* enn de vilkår de private har for å gjenbruke den samme offentlige informasjon. Dette er forbudt etter direktivet (og etter annen EØS-rett), og bør derfor synliggjøres i en "nøytral" lovtekst.

Dersom man gjennomfører direktivet i en lov som er uavhengig av tradisjonell forvaltningslovgivning slik Steenstrup primært foreslår, tydeliggjør man i større grad at det er viktige konkurranseflater mellom offentlig og privat næringsvirksomhet, og viser at offentlig skattefinansiert informasjon ikke lovlig kan benyttes på en konkurransevridende måte, jf. direktivet, bl.a. artikkel 10 nr. 2 og EØS-avtalen artikkel 61. Etter Steenstrups oppfatning vil hennes skisse derved også være et godt bidrag til en mer avklart rolle-

forståelse mellom private og offentlige aktører i informasjonsmarkedet, jf. første punkt i arbeidsgruppens mandat der det heter at arbeidsgruppen skal

> *"legge til rette for en avklart og forutsigbar rollefordeling mellom det offentlige og private når det gjelder forvaltning av offentlige data, deriblant å medvirke til like konkurransevilkår for private aktører."*

6.2 Lovendringsforslag utover direktivets krav for å gjøre det enklere å gjenbruke offentlig informasjon

Arbeidsgruppen har vurdert om det kan være tiltak utover direktivets krav som kan legge forholdene bedre til rette for gjenbruk. Arbeidsgruppen har vurdert fem forhold hvor lovendringer ut over det direktivet krever, kan bidra til å legge bedre til rette for gjenbruk av det offentliges dokumenter. Siden disse endringene ikke er nødvendige for å gjennomføre direktivet, vil de ikke ha forrang etter EØS-loven § 2 første punktum, jf. punkt 6.1.3. Det er imidlertid etter arbeidsgruppens oppfatning først og fremst praktiske tiltak som vil være hensiktsmessig for å legge til rette for gjenbruk, jf. punkt 6.3 nedenfor.

1. Identifikasjonskravet

Arbeidsgruppen har vurdert det såkalte identifikasjonskravet i offentlighetsloven § 2 annet ledd første punktum. Dette kravet innebærer at den som krever innsyn må identifisere saken (eventuelt dokumentet eller informasjonen) det kreves innsyn i, jf. nærmere i punkt 5.4.2 ovenfor.

Dette kravet vil faktisk ofte utgjøre et hinder for at det kan kreves innsyn i hele eller deler av databaser som inneholder likeartet informasjon fra mange saker. Der formålet med innsynskravet er å gjenbruke dokumentene vil det imidlertid ofte være et poeng å få ut store mengder informasjon, noe identifikasjonskravet kan legge hindringer i veien for dersom forvaltningen håndhever dette strengt. I forhold til en del av de dokumenter som er aktuelle for gjenbruk, for eksempel kartmateriale og annen eiendomsinformasjon, vil det være på det rene at ingen av dokumentene skal eller kan og bør unntas fra offentlighet. Dersom slikt materiale finnes elektronisk i en database vil da ikke hensynet til forvaltningens arbeidsbyrde tilsi at det bør gjelde et identifikasjonskrav. Offentlighetsloven bør derfor endres, slik at det klargjøres at det ikke gjelder noe identifikasjonskrav i slike tilfeller.

Offentlighetslovutvalget foreslår en oppmyking av identifikasjonskravet i sitt lovutkast § 31 annet ledd første punktum, jf. NOU 2003: 30 s. 283 – 284 jf. s. 216 – 218. Arbeidsgruppen antar at forslaget innebærer at det ikke vil gjelde noe krav om identifikasjon i tilfeller der det er på det rene at dokumentene ikke skal eller kan unntas fra offentlighet og hvor de er lagret elektronisk, slik at de lett kan overføres én bloc. For å klargjøre dette kan det eventuelt presiseres i merknadene i proposisjonen om ny offentlighetslov. Arbeidsgruppen vil derfor anbefale at offentlighetslovutvalgets forslag på dette punktet følges opp. Identifikasjonskravet i miljøinformasjonsloven § 10 tredje ledd og produktkontrolloven § 9 annet ledd er lempeligere enn det tilsvarende kravet i offentlighetsloven. Etter miljøinformasjonsloven og produktkontrolloven vil det nok derfor i stor grad være adgang til å kreve innsyn i informasjon av en bestemt art. Det er derfor ikke grunn til å foreslå endringer i miljøinformasjonsloven eller produktkontrolloven på dette punktet.

Arbeidsgruppen ser heller ikke grunn til å foreslå endringer i de forskjellige identifikasjonskrav som oppstilles i andre innsynsregelverk. Utenfor de lovregulerte områder vil det ikke være behov for å gi særlige regler om dette, da det ikke gjelder krav til identifikasjon i dag, men det fullt ut er opp til forvaltningen om og hvordan innsyn eventuelt skal gis.

2. "Konstruerte dokumenter"

Arbeidsgruppen har vurdert forholdet til såkalte "konstruerte dokumenter". Etter gjeldende offentlighetslov omfatter innsynsretten bare eksisterende dokumenter. Offentlighetsloven gir altså ikke rett til å kreve at forvaltningen i forbindelse med et innsynskrav skal sette sammen eksisterende informasjon på en måte som gjør at et nytt informasjonsinnhold oppstår, såkalte "konstruerte dokumenter".

I tilfeller hvor forvaltningen har databaser med forskjellig informasjon vil det ofte være mulig ved hjelp av dataverktøy å sammenstille informasjonen på nye måter slik at det skapes et nytt informasjonsinnhold. Avhengig av hvilket dataverktøy virksomheten disponerer, vil det i mange tilfeller være svært lite arbeidskrevende å gjennomføre slike sammenstillinger. Ulike sammenstillinger av informasjon som finnes i forvaltningens databaser vil kunne ha stort potensial for gjenbruk.

Offentlighetslovutvalget foreslår at det skal tas inn en bestemmelse i en ny offentlighetslov som gir rett til å "kreve innsyn i en sammenstilling av opplysninger som finnes elektronisk lagret i organets databaser i den utstrekning sammenstillingen kan gjennomføres med rutinemessige fremgangsmåter", jf. flertallet i offentlighetslovutvalgets lovutkast § 8, se NOU 2003: 30 s. 295 og s. 258-259. Arbeidsgruppen mener at en slik bestemmelse vil bidra til å legge til rette for gjenbruk, og det anbefales at forslaget følges opp i det videre arbeidet med en ny offentlighetslov. Miljøinformasjonsloven § 10 og produktkontrolloven § 9 pålegger allerede i dag organet en begrenset plikt til å foreta en sammenstilling av informasjon for å etterkomme et innsynskrav. Det er derfor ikke nødvendig å gjøre endringer i disse.

3. Offentlige virksomheter som er unntatt fra direktivet

Arbeidsgruppen viser det til at visse deler av forvaltningen er unntatt direktivets bestemmelser, bl.a. offentlige radio- og TV-selskaper, utdannings- og forskningsinstitusjoner og kulturinstitusjoner.

Flertallet, alle unntatt Elisabeth Steenstrup, har fremmet et lovforslag som gjør det mulig å unnta disse institusjonene fra de nye bestemmelsene som flertallet fremmer forslag om. Dersom man unnlater å bruke forskriftshjemlene, vil man i praksis "gå lenger" enn direktivet krever.

Mindretallet, arbeidsgruppens medlem Elisabeth Steenstrup, viser til at disse institusjonene allerede i dag i hovedsak er lovregulert og med formidling som et særskilt formål. Mindretallet har derfor foreslått at virksomhetens eier skal avgjøre hvorvidt gjenbruksloven skal komme til anvendelse på disse institusjonene.

4. Bruk av dokumenter til ethvert formål

Arbeidsgruppens flertall mener at det kan være grunn til å klargjøre i lovverket at utgangspunktet er at dokumenter som er underlagt innsynsrett og som det gis innsyn i ut fra meroffentlighetsprinsippet kan brukes til ethvert formål. I dag fremgår ikke dette utgangspunktet av offentlighetsloven eller annet regelverk, men følger av om at eventuelle inngrep i privates handlefrihet må ha hjemmel, slik at det bare vil være grunnlag for å begrense gjenbruk når dette følger av lov eller annet rettsgrunnlag. Arbeidsgruppens flertall mener det kan ha en gunstig pedagogisk effekt å klargjøre dette utgangspunktet i lov, og at dette derfor vil være et egnet tiltak for å legge til rette for økt gjenbruk.

Et flertall, alle medlemmene med unntak av Dag Høgvard, foreslår derfor at det tas inn en bestemmelse i offentlighetsloven som fastslår dette utgangspunktet. Flertallet foreslår at denne bestemmelsen i offentlighetsloven skal ha samme virkeområde som direktivet.

Et mindretall, medlemmet Dag Høgvard, er uenig i flertallets forslag om å ta inn en slik bestemmelse. Dette medlemmet mener at ordlyden som flertallet foreslår på dette punkt kan virke mot sin hensikt ved at den gir inntrykk av at det er færre begrensninger i gjenbruk av offentlig informasjon enn det i realiteten er. Dette medlemmet viser særlig til de begrensningene som følger av personopplysningsloven. I tillegg vil mange offentlig informasjonsressurser som er interessante for kommersiell gjenbruk, måtte gjøres tilgjengelig gjennom avtale, og vil ikke være gjenstand for innsynsrett etter gjeldende offentlighetslov eller annen lovgivning som gir allmennheten innsynsrett. Dette medlemmet legger dessuten vekt på at flertallets forslag sett i sammenheng med andre forslag til endringer i offentlighetsloven kan medføre utilsiktede endringer i rettstilstanden som reduserer mulighetene for å ta betalt selv i situasjoner der arbeidsgruppen har forutsatt at dette kan være hensiktsmessig. Dette medlemmet viser spesielt til forslaget i NOU 2003:30 om utvidet innsynsrett, da særlig rett til innsyn i sammenstilling av opplysninger som er lagret i forvaltningens databaser (konstruerte dokumenter).

5. En eventuell formålsbestemmelse i offentlighetsloven

Arbeidsgruppen har også vurdert om hensynet til gjenbruk eller verdiskaping burde komme mer direkte til uttrykk i en formålsbestemmelse til offentlighetsloven.

Flertallet, alle med unntak av Erik Anders Aurbakken, Roar Bjørge, Anne Katrine Kaels og Elisabeth Steenstrup, legger til grunn at offentlighetslovutvalgets forslag til formålsbestemmelse i en ny offentlighetslov (se NOU 2003: 30 s. 294) i tilstrekkelig grad vil ivareta dette, jf. punkt 5.3.2 foran.

Mindretallet, medlemmene Erik Anders Aurbakken, Anne Katrine Kaels, Roar Bjørge og Elisabeth Steenstrup, mener at retten til å bli informert av de fleste vil oppfattes som noe annet enn retten til gjenbruk og kommersialisering, og vil derfor foreslå at lovens formålsparagraf og tittel utvides. I formålsbestemmelsen må begrepet gjenbruk komme med.

6.3 En bedre forvaltning av felles informasjon i samfunnet

6.3.1 Innledning

I NOU 1994:17 Til informasjonens pris blir offentlig informasjon definert som informasjon og informasjonsformidling som har sitt utspring i norsk offentlig virksomhet, inkludert kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Definisjonen er bred fordi den skal favne hele spekteret av informasjon som det offentlige står for. Definisjonen skiller ikke mellom analog eller digital informasjon.

Norge ligger langt framme i europeisk sammenheng når det gjelder å organisere arbeidet med å innhente, behandle, lagre og formidle offentlig informasjon. Den informasjonsbehandling og -reproduksjon som utføres i mange offentlige virksomheter i dag, er helt og fullt basert på avansert bruk av informasjonsteknologi. Det er derfor viktig at de investeringer som er blitt gjennomført i mange offentlige virksomheter blir sikret og at oppgavegjennomføringen kan foregå effektivt og med høy kvalitet.

På den annen side kan det også være hensiktsmessig at det etableres noen felles hovedprinsipper for hvordan formidling av offentlig informasjon kan gjennomføres i praksis uten at dette overskygger den enkelte virksomhets basisoppgaver. En spesiell problemstilling i denne sammenheng knytter seg til formidling av offentlig informasjon til bruk for andre formål.

En viktig oppgave i arbeidsgruppens mandat er å utarbeide hovedprinsipper for forvaltning av samfunnets felles informasjonsgrunnlag i i lys av den utviklingen som har skjedd de siste 10 årene både nasjonalt og internasjonalt samt i relasjon til innføringen av direktivet . Arbeidsgruppen har utarbeidet noen generelle hovedprinsipper for forvaltningen av offentlig informasjon. Dette er prinsipper:

- som legger til rette for at brukernes tilgang til offentlig informasjon blir mest mulig publikumsrettet og effektiv
- som sikrer større utnyttelse og gjenbruk av offentlig informasjon
- som legger til rette for en bedre rollefordeling mellom offentlig og privat virksomhet
- for prising av offentlig informasjon

Arbeidsgruppen har nøye vurdert hvor detaljerte forslag den skal komme med. Målet er å balansere hensynet til lokal handlefrihet med behovet for sentral styring. Arbeidsgruppen ser det som nødvendig å forslå sentrale retningslinjer som angir en hovedretning på feltet, men understreker at tilpasningen må skje lokalt.

Arbeidsgruppen mener at man bør vurdere både juridiske og pedagogiske virkemidler som kan lette tilgangen for brukerne. Slike tiltak er omtalt i artikkel 9 og i punkt 23 i fortalen i direktivet, herunder online-søking på webportaler.

Arbeidsgruppen har fått utarbeidet to rapporter fra henholdsvis Statskonsult og Asplan Analyse. Disse rapportene viser at det er et potensial for å utnytte offentlige informasjonsressurser kommersielt, men at

omfanget av dette potensialet er usikkert. Det er rask utvikling på feltet og det må være opp til markedet selv å utnytte mulighetene. Informasjonsressurser som vurderes som kommersielt uinteressante i dag, kan om kort tid bli vurdert som meget interessante. Rapportene viser også at de enkelte etatene har til dels svært ulike prismodeller, og at mye av den prising som skjer kan være relativt tilfeldig. Det mest nærliggende er at dette skyldes mangel på sentrale retningslinjer, historiske årsaker og budsjettmessige forhold.

Arbeidsgruppen fremmer forslag som legger til rette for at de ressursene som er eller kan bli interessante i gjenbrukssammenheng:

- er lett tilgjengelige når de trengs
- at de utleveres hurtig nok til at de kan utnyttes
- at dette kan skje uten at kostnadene blir så store at det ikke blir lønnsomt å utlevere dem
- at de offentlige virksomhetene ikke får unødvendige belastninger som går på bekostning av deres kjerneoppgaver.

Arbeidsgruppen anser at datakvalitet og andre forhold vedrørende selve produksjonen av dataene faller utenfor dens mandat, men anbefaler likevel at organer som utleverer informasjon til gjenbruksformål etablerer enkle tilbakemeldingsrutiner slik at brukernes erfaringer lett kan nyttiggjøres. Tilbakemeldingsrutiner er omtalt i punkt 6.3.3.3.2.

6.3.2 Fordeling av informasjonsoppgaver mellom offentlig og privat sektor

En sentral problemstilling i denne sammenheng er hvor langt forvaltningen skal gå i produksjon av publikumsrettet informasjon. I de innledende kapitlene har vi sett at forvaltningen har en omfattende informasjonsproduksjon, til dels knyttet til ulike formål. Det følger av flere regelverk at publikum har rett til informasjon. Det offentliges plikt til å produsere informasjon er i mindre grad regulert. Det kan oppstå spørsmål om informasjonen bør overlates til videre utnyttelse i det private eller om det offentlige selv kan og bør utvikle nye informasjonsprodukt.

Det er i dag er i stor grad opp til de ulike etater hvordan informasjonen og rådataene tilrettelegges. Noen forvaltningsenheter har tilrettelagt informasjon lite for publikum, mens andre tilrettelegger selv sine grunndata og bearbeider disse helt fram til brukerne, f.eks. slik det ofte gjøres i publikumsrettet virksomhet, som brosjyrer, telefoniske tjenester, websider, portaler osv. Det kan være en utfordring at forvaltningens grunndata ofte ikke er ikke direkte anvendbare verken for publikum direkte eller som grunnlagsmateriale for sekundærbruk.

I utgangspunktet ønsker de fleste best mulig tilrettelegging. Et dilemma er at private nisjer for tjenesteproduksjon kan forsvinne når forvaltningens grad av tilrettelegging øker. Vi har flere eksempler på at det offentlige og private tilbydere "konkurrerer" på det samme marked, men med ulike rammevilkår.

Arbeidsgruppen mener at så vel et demokrati- som et verdiskapingsperspektiv tilsier at tilgangen til offentlige informasjonsressurser bør være enklest mulig, og at det offentlige bør ta dette hensynet i betraktning ved oppbygging og omlegging av informasjonssystemene. Dette er nærmere omtalt i punkt 6.3.4 der hensiktsmessigheten av fortsatt å skille mellom bruk av informasjon til private og offentlige formål, problematiseres.

Arbeidsgruppen er av den oppfatning at man må skille mellom det offentliges rolle som informatør til publikum og rollen som tilrettelegger av informasjonsressurser for gjenbruk. Det første er ikke tema i denne rapporten, men arbeidsgruppen finner det relevant å nevne det i denne sammenhengen Det offentlige har omfattende forpliktelser til å informere publikum, forpliktelser som er nedfelt både i lover og forskrifter, men også i statens informasjonspolitikk for statsforvaltningens vedkommende og gjennom god forvaltningsskikk. Også informasjon som det offentlige formidler på dette grunnlaget, kan ha potensial for viderebruk.

Arbeidsgruppen mener at offentlig informasjonsvirksomhet i utgangspunktet bør være konsentrert om offentlige nøkkeltjenester, herunder å sikre en god forvaltning av store datamengder i form av godt dokumenterte, velordnede databaser i henhold til de til enhver tid gjeldende standarder. Det offentlige bør fokusere på god forvaltning av grunndata også slik at disse kan legges til rette for ulike private aktører for verdiøkende tjenester. Dersom det ikke er marked for private utviklere, kan det offentlige selv gå

foran med enkelte pilotprodukter for å åpne nye nisjer. Offentlige nøkkeltjenester bør konsentreres om prioriterte politikkområder og gjøres effektive og godt tilgjengelige. Tilsvarende bør det offentlige være varsom med å ta på seg kommersielle roller selv der dette vil være enkelt og nærliggende. Samtidig kan det ofte være vanskelig å avgjøre om informasjonen angår det offentliges nøkkeltjenester som publikum bør ha tilgang til. Det kan være en glidende overgang mellom myndighetsutøvelse og serviceutøvelse. I de tilfeller dette er aktuelt for å ivareta informasjonsansvaret overfor publikum, kan en mulig løsning være at det offentlige tar ansvaret for finansieringen av disse tjenestene, men at utvikling og/eller drift skjer i privat regi. Arbeidsgruppen ser det som viktig å påpeke at selv om det legges til rette for økt grad av gjenbruk av offentlige informasjonsressurser, så kan dette ikke være et argument for at den offentlige forvaltningen tar lettere på sitt grunnleggende informasjonsansvar. Det må søkes å finne en balanse slik at private får den informasjonen de trenger fra det offentlige, samtidig som det offentlige ikke går private markeder i næringen med hensyn til utviklingen av nye informasjonsprodukter.

6.3.3 Tiltak for å sikre større utnyttelse og gjenbruk av informasjon

6.3.3.1. Særlige kanaler for informasjonsutveksling på avgrensende områder

Informasjonsteknologien har vært i rask endring de siste 30 år. Dette har medført omfattende omstillinger både i offentlige og private virksomheter og mellom offentlig og privat sektor. Det som antas å utgjøre den viktigste og mest dramatiske endringen de siste årene er framveksten i bruk av Internett. Dette skyldes kombinasjonen av tradisjonell nettverksteknologi samt effektive samvirkende applikasjoner. På Internett gis det en uendelighet av informasjon av ulik karakter og opprinnelse og med anskaffelses- og brukskostnader akseptable både for organisasjoner og massemarkedet.

Siden tidlig på 1980-tallet er det blitt lagt et grunnlag for elektronisk behandling av informasjon i mange offentlige og private virksomheter. I de store offentlige forvaltningsvirksomhetene var dette først og fremst systemer basert på innhenting av informasjon fra borgere og næringsliv for gjennomføring av forvaltningsoppgaver. Mange manuelle løsninger ble erstattet med elektroniske løsninger og gevinstpotensialet var omfattende. Eksempler på dette er SPA-prosjektet i trygdeetaten som ble utviklet tidlig på 80-tallet og utplassert fra midten på 80-tallet. På tilsvarende måte ble det utviklet datastøttede produksjonssystemer i Toll- og avgiftsetaten (TVINN) og i Skatteetaten (FLID) for å nevne noe store offentlige virksomheter.

I offentlig sektor er det også arbeidet med integrasjonsprosesser som har bidratt til:

- samordning av informasjonsinnhenting
- felles forvaltning av informasjonsgrunnlag

Det er flere gode eksempler på vellykkede integrasjonsprosesser. Et eksempel er etableringen av Enhetsregisteret og forholdet til de tilknyttede registre. Et annet eksempel er etableringen av KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) som har bidratt til å samordne rapportering fra kommunene til staten. KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder registreres og sammenstilles for å gi relevant informasjon til beslutningstakere og andre, både nasjonalt og lokalt. Et tredje eksempel er SAMDATA i helsesektoren. SAMDATA er sammenlikningsdata for spesialisthelsetjenesten og består av årlige rapporter om spesialisthelsetjenesten, slik at grunnlaget for styring, planlegging, evaluering og forskning kan bedres. Datautveksling i det offentlige er nærmere omtalt i kapittel 7.

Det er imidlertid ønskelig at flere slike integrasjonsprosesser igangsettes mellom offentlige virksomheter og mellom offentlig sektor og privat sektor. En vei å gå er å standardisere grensesnitt ved utvikling av nye løsninger slik at gjenbruk av data over tid blir enklere. Fortsatt oppleves det som et hinder at det finnes for mange forskjellige formater og andre ikke-standardiserte produksjonssystemer som hindrer for at informasjon kan flyte enkelt og effektivt.

Arbeidsgruppens anbefaling

Arbeidsgruppen anbefaler at flere integrasjonsprosesser gjennomføres mellom offentlige virksomheter og mellom offentlig og privat sektor. Det anbefales at det nedsettes en ny arbeidsgruppe som har som

mandat å se nærmere på hvilke områder som egner seg for en videre integrasjonsprosess og hvilke forutsetninger som skal til for at integrasjonsprosessen kan bli en suksess både i offentlig sektor men også med hensyn til en naturlig arbeidsfordeling mellom privat og offentlig sektor. Å utvikle og forvalte integrasjonsløsninger er krevende og forutsetter profesjonelle aktører både i privat og offentlig sektor.

6.3.3.2 Det offentliges immaterielle rettigheter

I kapittel 5 gis det en omtale av forholdet mellom direktiv 2003/98/EF og åndsverksloven. Gjennomgangen viser at også det offentlige har anledning til å påberope seg vern mot gjenbruk av offentlige dokumenter og informasjon, ut fra immaterialrettslige regler som verner om investeringer i form av penger og menneskelig innsats. Et eksempel på dette er "katalogvernet" i åndsverkloven.

Arbeidsgruppen mener at det offentlige i stor grad bør tillate gjenbruk av informasjon, selv om det er mulig å nekte gjenbruk gjennom åndsverksloven. I dette ligger også at det offentlige ikke bør operere med vilkår og lisenser for gjenbruk som praktisk sett oppfattes som prohibitive. Arbeidsgruppen anbefaler imidlertid ikke generelt at det offentlige skal åpne for gratis bruk av sine immaterielle rettigheter. Dersom det offentliges økonomiske interesser er et hinder for gjenbruk, er det heller ønskelig at gjenbruk finner sted mot betaling, enn at det ikke finner sted. På denne måten vil det offentlige forvalte sine immaterielle rettigheter slik at det åpnes for gjenbruk, slik medlemslandene oppfordres til i fortalen til direktivet punkt 22.

Arbeidsgruppes anbefaling

Arbeidsgruppen anbefaler at det offentlige forvalter egne immaterielle rettigheter slik at det legges til rette for gjenbruk av offentlig informasjon. Forvaltningen av immaterielle rettigheter bør inngå som et ledd i den ordinære etatsstyringen.

6.3.3.3 Tiltak for å bedre tilgjengeligheten

6.3.3.3.1 Innledning

En forutsetning for et velfungerende informasjonsmarked er kjennskap til hvilke data som finnes, hvor de er tilgjengelig og i hvilken kvalitet de foreligger. Det fremgår av Statskonsults undersøkelse at en del offentlige organer er usikre på hvordan informasjonsutlevering rent praktisk gjennomføres og hvilke målsetninger virksomhetene bør legge vekt på. Det er grunn til å tro at flere offentlige virksomheter vil stille samme spørsmål etter hvert som nye, og i dag ukjente, markeder utvikler seg.

Samme undersøkelse viser, ikke overraskende, at offentlige virksomheter som har vært i kontakt med markedet over lengre tid, har iverksatt ulike tiltak for å møte etterspørselen og har etablert en praksis. Denne kan eventuelt være gjenstand for debatt blant avtakerne, men den er et resultat av at man har satt av ressurser internt og at man har bygd opp kompetanse på feltet. "Erfarne" avgivere vil også ha identifisert nye problemstillinger, bl.a. knyttet til effektive konsesjonsregimer, betalingshåndtering osv. På den annen side viser undersøkelsen tydelig at:

- Det er vanskelig å få oversikt over offentlige avgivere og at selv adresseinformasjon ikke er lett tilgjengelig
- Det finnes begrenset informasjon om hvilke data offentlige avgivere er i besittelse av.

Dette tilsier at det er et behov for tiltak for å sørge for at tilgjengeligheten i praksis blir tilfredsstillende.

Arbeidsgruppens anbefaling

Et særlig viktig tiltak for å øke tilgjengelighet er omtalt i punkt 6.1. og 6.2 der det foreslås at regelverket for gjenbruk gis samme virkeområde som øvrige bestemmelser i offentlighetsloven. Jo færre sektorer, som unntas, desto mer forutsigbare rammebetingelser skaper man for produsenter av verdiøkende tjenester.

Arbeidsgruppen mener at man bør vurdere både juridiske og pedagogiske virkemidler. Slike tiltak er omtalt i artikkel 9 og i punkt 23 i fortalen i direktivet, og gjelder bl. a.praktiske innretninger som kan lette tilgangen for brukerne, herunder bl.a. online-søking på webportaler.

Det er en forutsetning for at tiltakene skal bli nyttige at de utformes slik at det er informasjonsavgiverne selv som oppdaterer og gir informasjon om egen virksomhet, og slik at de ikke medfører unødvendig ressursbruk.

For å øke kunnskap om formidling av offentlig informasjon bør det utarbeides informasjonsmateriell som både er rettet mot avgivere og avtakere. Sentrale myndigheter må gi informasjon til lokalt nivå om direktivets hensikt og bestemmelser, mens lokalt nivå må gi informasjon om tilgjengelige informasjonsressurser, såkalte "inventarlister", hvordan og hvor informasjonsressurser kan hentes, prisen, lisenser og betingelser og andre relevante opplysninger.

Arbeidsgruppen anbefaler at offentlige virksomheter gjennom sin informasjonsstrategi iverksetter tiltak som synliggjør hvordan informasjon generelt sett kan nyttiggjøres bedre for å dekke publikums behov samt å legge til rette for gjenbruk av informasjon.

6.3.3.3.2 En felles portal som viser vei til offentlige informasjonsressurser

Arbeidsgruppen mener det vil være i tråd med direktivet å etablere en felles portal som viser vei til offentlige informasjonsressurser. Dette vil være et brukervennlig tiltak, fordi man fra denne felles inngangsporten kan få oversikt over hvor alle de offentlige informasjonsressursene finnes. Dette ivaretar samtidig det lokale ansvaret, fordi alle informasjonsressursene skal ligge hos de lokale etatene, enten i etaten eller på hjemmesidene. Den felles portalen skal *ikke* inneholde selve informasjonsressursene, bare en beskrivelse av hvor man kan få tak i dem og andre relevante opplysninger av felles karakter, så som varedeklarasjoner med opplysninger om bl.a. kvalitet, fullstendighet, oppdateringsfrekvens, kilder og eventuelle rettighetsforhold. Hoveddelen av slike tekniske metadata må imidlertid forvaltes og tilgjengliggjøres av den enkelte dataeier. Arbeidsgruppen ser dette som et foreløpig tiltak for å stimulere dataeiere til et mer bevisst forhold til kvaliteten på de data som tilbys.

En annen fordel med en slik felles portal, er at den kan virke som en pådriver for etatene til å legge ut sin informasjon i og med at det blir lett å se hvilke etater som legger ut informasjon og hvilke som ikke gjør det. Her vil vi vise til det arbeid som norge.no gjør med å kvalitetssikre de ordinære hjemmesidene i offentlig sektor gjennom den såkalte "stjernemerkingen". Denne gjør at etatene som skårer lavt på kvalitetsmerkingen får en ekstra motivasjon til å lage bedre hjemmesider. Dersom man lar norge.no bli vertskap for portalen, kan man bruke dette kvalitetssikringsverktøyet også på funksjonaliteten i etatenes innsynsløsninger, fullstendighet på metadata, responstid osv. En annen fordel ved å velge norge.no er at dette er en felles portal for hele offentlig sektor. Det bør også vurderes andre alternativer enn norge.no. En eventuell oppbygging av et slikt kontaktpunkt bør skje i tråd med tiltak og standardene som EU eventuelt måtte ta initiativ til, men ikke forsinkes i påvente av initiativ fra EU.

Arbeidsgruppen anbefaler at offentlige virksomheter i sin informasjonsstrategi iverksetter tiltak som synliggjør hvordan informasjon generelt sett kan nyttiggjøres bedre og dermed tilrettelegge bedre for gjenbruk av informasjon.

Arbeidsgruppen anbefaler at organer som utleverer informasjon til gjenbruksformål – det være seg gjennom et slikt kontaktpunkt eller via egne tjenester – etablerer enkle tilbakemeldingsrutiner slik at brukernes erfaringer lett kan nyttiggjøres, bl.a. med henblikk på datakvalitet.

6.3.3.3.3 Utarbeidelse av standardkontrakter og lisensordninger

Rettslig regulering vil på flere områder være dårlig egnet til å dekke kommersielle aktørers behov. Informasjonsbehovet på slike områder kan dekkes ved at informasjonsutvekslingen reguleres gjennom kontrakter mellom private aktører og offentlige organer. Direktivet artikkel 8 oppfordrer til at det brukes standard lisensordninger. Etter direktivet artikkel 8 skal eventuelle standardlisenser være tilgjengelig i digitalt format og skal kunne behandles elektronisk. Arbeidsgruppen vil foreslå at det utarbeides standardkontrakter og lisensordninger for slik informasjonsutveksling. Slike avtaler og lisenser må imidlertid ikke begrense mulighetene for viderebruk unødvendig og må ikke begrense konkurransen. I denne sammenheng vil arbeidsgruppen presisere at denne type kontrakter må oppfylle direktivets krav til ikke-diskriminering, forbudet mot eksklusive avtaler og at denne type kontrakter skal være offentlig tilgjengelige.

6.3.3.4 Avleveringsfrister

Flere offentlige informasjonsressurser har bare kommersiell verdi en kort tid etter at de foreligger, dvs. som "ferskvare". Dette er et hensyn som bør tillegges vekt og løsninger som ivaretar behovet for rask informasjon bør prioriteres. Det kan tenkes at behovet for særskilt rask levering får betydning for kostnadene ved formidling og produksjon av dataene. I så fall bør prisingsprinsippene som er anbefalt i punkt 6.3.5. komme til anvendelse.

Arbeidsgruppens anbefaling

Arbeidsgruppen viser til at leveringstid kan ha betydning for kommersiell utnyttelse av offentlig informasjon. Arbeidsgruppen finner det imidlertid vanskelig å løse dette gjennom å sette særskilte avleveringsfrister. Arbeidsgruppen antar at direktivets regler om likebehandling av offentlig og privat tjenesteproduksjon vil sikre at offentlig virksomhet ikke benytter leveringstid som skjult konkurransehindrende moment.

Arbeidsgruppen viser også til forslaget om at det offentlige i større grad skal gi direkte tilgang til sine informasjonsdatabaser. I mange tilfeller vil trolig bare et onlinetilbud dekke brukerens behov. Behovet for ferske data kan ivaretas ved at det inngås kontrakter mellom private kommersielle aktører og offentlige organer, se merknader til dette ovenfor i punkt 6.3.3.3.

Mindretallet, Elisabeth Steenstrup, viser til at dersom artikkel 9 om tilgjengeliggjøring av offentlig informasjon som er aktuell for gjenbruk følges opp på en skikkelig måte, vil "ferskvare"-problemet være løst for de fleste praktiske formål.

6.3.3.5 Dataformater

Mange typer informasjon kan formidles gjennom flere dataformater. Enkelte av disse er knyttet til bestemte typer programvare, mens andre kan benyttes av flere typer. Det er ikke ønskelig at offentlig sektor gjennom sin formidlingsvirksomhet bidrar til dannelse eller opprettholdelse av monopoler. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at offentlige virksomheter bestreber seg på å formidle data i formater etter nasjonale og internasjonale standarder.

6.3.4 Tiltak som legger til rette for en bedre rollefordeling mellom offentlig og privat virksomhet

6.3.4.1 Om hensiktsmessigheten av å skille mellom bruk av informasjon til private og offentlige formål

En sentral problemstilling i denne sammenheng er om skillet mellom bruk av informasjon til offentlige og private formål fremdeles er hensiktsmessig.

Det er en bred oppfatning at offentlig sektor er i besittelse av store mengde informasjon som kan brukes for å tilrettelegge for verdiøkende tjenester i privat sektor. Den offentlige sektor har samtidig blitt kritisert for å være for lite publikumsvennlig, med lang saksbehandlingstid når informasjon skal utleveres. Internett-teknologien har bidratt til at skillet mellom informasjon som tilbys fra det offentlige, og informasjon som kan danne grunnlag for verdiøkende tjenester i privat sektor, er vannet ut. Representasjon av forskjellige typer informasjon (tale, bilde, lyd, bedriftsdata) basert på samme grunnteknologi, gjør offentlige virksomheter i stand til å lagre, hente opp, prosessere og kommunisere disse på en enhetlig måte og til å bygge opp elektroniske dokument med elementer fra alle disse typene. Med effektiv nettverkskapasitet reduseres begrensningene som ligger i tid, avstand og mengde.

Fokus har frem til nå vært på praksis for *videreformidling* av data, det vil si på hvordan grensesnittet mellom stat og marked skal være. Den generelle utviklingen i informasjonsflyten i samfunnet synes imidlertid å tale mot oppbyggingen av kompliserte formidlingssystemer basert på et skille mellom offentlig og privat sektor. Selv om etableringen av klare retningslinjer for formidling er viktig bør man også ha et blikk for praktisk-administrative løsninger.

Arbeidsgruppen tar utgangspunkt i at teknologiendringene medfører at det er hensiktsmessig å vektlegge tilgjengelighet fremfor formidling av offentlig informasjon fordi skillet mellom nødvendige tiltak for å gjøre informasjon tilgjengelig internt i den enkelte offentlige virksomhet og det å videreformidle den, utviskes.

Fordelene ved å legge ut materialet direkte på Internett er at det i liten grad vil være nødvendig å bygge opp et formidlingsapparat som kunne tenkes å stjele ressurser fra oppdatering, datainnsamling og utføring av forvaltningsoppgaver. Det vil være kostnader forbundet med en omlegging til en slik praksis, men på sikt vil den trolig være ressurseffektiv. Omleggingen vil trolig kunne gjennomføres i forbindelse med ordinær systemoppdatering og bør ledsages av en gjennomgang av virksomhetens inntjeningsbetingelser.

Arbeidsgruppens anbefaling

Arbeidsgruppen foreslår at informasjonssystemene i offentlig sektor over tid legges om slik at informasjonsressursene blir lettere tilgjengelige for alle brukere. Skranker for tilgangen skal bare settes ut fra taushetsregler, personvern og andre unntak i lovverket. I utgangspunktet bør brukerne få direkte tilgang til ressursene via Internett der det ikke er nødvendig å kreve betaling.

Arbeidsgruppen foreslår at departementene i styringsdialogen med sine underliggende virksomheter drøfter hvordan informasjonsressursene kan gjøres mer tilgjengelige for gjenbruk.

6.3.4.2 Organisatoriske endringer som følge av ny informasjonspolitikk

I Regjeringens tiltredelseserklæring heter det at sterkere privat eierskap er viktig for å vitalisere norsk næringsliv og stimulere til næringsutvikling i Norge. Derfor er det blant annet i St.meld. nr. 30 (2002-2003) ""Norge digitalt" – et felles fundament for verdiskaping" tatt til orde for en reduksjon av statlige dataeieres engasjement og markedsmakt i markedene for verdiøkende tjenester. Dette vil medføre både økt verdiskaping i privat sektor, at det private næringslivs rolle i å utvikle sentrale tjenester i informasjonssamfunnet styrkes og at utviklingen av nasjonale tjenester på sentrale områder i større grad bygger på et samvirke mellom offentlige og private aktører.

Direktivet, jf kapittel 5, inneholder ingen regler om hvordan offentlig virksomhet bør organiseres, men direktivet legger likevel visse føringer for hvordan virksomheten kan drives. Det kan særlig nevnes at artikkel 10 nr. 2 påbyr at offentlige organer i den grad de driver aktiviteter som faller utenfor deres offentlige oppgaver skal få dokumentene på like vilkår som private aktører. Kryss-subsidiering er dermed forbudt. Dette følger også av andre bestemmelser i EØS-avtalen jf. punkt 5.9. Videre kan ikke det offentlige inngå enerettsavtaler om utlevering av offentlig informasjon. Skal en aktør får informasjon, skal alle andre interesserte få samme informasjonen på like vilkår.

Flere offentlige organer og offentlig tilknyttede organer bruker informasjon både til gjennomføring av offentlige oppgaver og mer kommersielt rettede oppgaver. En slik todelt funksjon kan være uheldig og bør i utgangspunktet unngås. For det første kan slike løsninger skape usikkerhet omkring, og kan skade, primæroppgavene til virksomheten. For det andre mener gruppen at det er urasjonelt fordi disse organene underlegges to sett regelverk på samme tid, både regelverket til forvaltningen og ulike regler for forretningsdrift. Dette blir komplisert og det øker faren for feildisponeringer, både administrative, forvaltningsmessige og forretningsmessige. Det er en politisk målsetning at offentlig forvaltning skal bestrebe seg på å etablere klare og forutsigbare grenseflater i forhold til privat forretningsdrift. Dette er også tankegangen bak direktivet når det kreves at offentlige organer på et kommersielt marked skal stille på like vilkår som private aktører.

Arbeidsgruppen anbefaler at offentlige oppgaver og kommersiell gjenbruk i utgangspunktet ikke bør ligge til samme organ. Kommersiell gjenbruk bør overlates til private eller skilles ut i egen virksomheter.

6.3.5 Nærmere om prisingspolitikk

Arbeidsgruppen er pålagt å gi anbefalinger om samfunnsøkonomisk riktig prising.
Arbeidsgruppen legger under dette punktet vekt på å unngå barrierer som hindrer at offentlig informa-

sjon gjenbrukes. Få og lave barrierer kan bidra til at offentlig informasjon kan gjenbrukes i større grad. Arbeidsgruppen mener det er samfunnsmessig effektivt å stimulere til økt gjenbruk av offentlig informasjon som samfunnet har investert betydelige midler i å produsere. Dette er utgangspunktet for de analyser og forslag til prisingsmodell som arbeidsgruppen senere anbefaler.

6.3.5.1 Nærmere om direktivets prisingsregler

Direktivet setter i artikkel 6 en øvre ramme for hvilke priser pris som kan tas: De samlede inntekter fra dokumentutlevering kan ikke overstige omkostningene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumentene, med tillegg av en rimelig avkastning på virksomhetens investeringer.

Denne øvre prisramme berører imidlertid ikke den enkelte virksomhets rett til å fastsette lavere priser eller sågar at informasjon leveres ut gratis. I fortalen til direktivet sies det tvert om at "medlemsstatene bør tilskynde de offentlige myndigheter til å stille informasjon til rådighet mot gebyrer, som ikke overstiger marginalkostnadene til reproduksjon og formidling".

Direktivet gir dermed et vidt spillerom for å fastlegge nasjonale prisingsprinsipper. Direktivet inneholder likevel visse ikke bindende retningslinjer for prisingen. I punkt 14 i fortalen uttales det således at for høye priser bør unngås, og at artikkel 6 ikke står i veien for at virksomhetene kan utlevere dataene gratis eller til lav pris. Det anbefales også at medlemsstatene ikke priser informasjonen høyere enn marginalkostnadene til reproduksjon og formidling av dokumentene.

6.3.5.2 Utredningen "Sett pris på data" fra Asplan Analyse

I forbindelse med arbeidsgruppen arbeid fikk Asplan Analyse i oppdrag å utarbeide et forslag til prisingspolitikk for offentlige data basert på direktivets rammer og forutsetningen om samfunnsøkonomisk riktige priser. Utredningen følger som vedlegg.

Asplan Analyse har utarbeidet en spesifikk prisingsmodell og foreslår at ved videreformidling av offentlig informasjon til profesjonelle aktører skal alltid de variable kostnadene dekkes pluss deler av de faste distribusjonskostnadene etter en nærmere spesifisert modell. Asplan mener at det uansett ikke bør tas høyere pris enn at virksomheten får dekket summen av sine variable og faste kostnader knyttet til formidlingen.

Resonnementet som ligger til grunn for modellen er som følger: Dersom prisene settes lik de marginale variable kostnadene, må de faste kostnadene dekkes av skattebetalerne. En slik inndekning fører til at samfunnet påføres et effektivitetstap som følge av at skatter kan påvirke individer/bedrifter i en negativ retning. Dette hensynet taler for at kjøperne av produktene må betale en høyere pris enn de marginale variable kostnadene. Ved at de gjør det etterspørres det mindre mengder offentlige data. Dette er også et tap for samfunnet. I prissettingen av videreformidling av offentlig informasjon, der en har store faste kostnader, er en derfor nødt til å avveie skattefinansieringskostnadene opp mot de tap for samfunnet som høyere priser for videreformidling av offentlig informasjon innebærer.

Modellen legger opp til et prisregime som krever at det skaffes til veie informasjon om prisfølsomheten til ulike brukergrupper, og informasjon om faste og variable kostnader i produksjon og formidling av offentlige data. Slik informasjon kan ifølge Asplan Analyse etableres gjennom empiriske studier.

Asplan Analyse anbefaler at formidling av offentlig informasjon til allmennheten som ikke krever individuell tilpasning, skal være gratis.

Sammendraget fra Asplan Analyses rapport følger som trykt vedlegg i punkt 11.1.3. Hele rapporten følger som separat vedlegg og kan leses på www.enorge.org.

6.3.5.3 Prisingsutvalget fra 1994 og veien videre.

Utvalget som utredet prising av offentlig informasjon i 1994 (Prisingsutvalget), trakk opp noen generelle retningslinjer for avgivelse av offentlig informasjon og hvordan denne burde prises, jf NOU 1994:17 Til informasjonens pris. Dette er nærmere omtalt i kapittel 2 ovenfor. Dette utvalget la fram sine tilrådninger på et tidspunkt hvor det ikke var vanlig å bruke verken Internett eller e-post som formidlingsverktøy for informasjon. Det mest vanlige var at informasjon ble formidlet via papir som trykte publikasjoner eller som papirdokumenter ellers.

NOU 1994:17 Til informasjonens pris bygger på det prinsipp at åpen tilgang til informasjon er en av forutsetningene for et demokratisk samfunn. Retten til visse typer av informasjon hører derfor med til de grunnleggende demokratiske rettighetene.

Arbeidsgruppen anbefaler å videreføre enkelte hovedprinsipp fra Prisingsutvalgets utredning. Det bør fortsatt være et hovedprinsipp at mest mulig offentlig informasjon bør være gratis tilgjengelig for alle. Foruten avgivelse av informasjon som følger av det offentliges informasjonsplikt, kan man her som eksempler nevne grunninformasjon om virksomheten og dets rammebetingelser lagt ut på virksomhetens nettportal.

Arbeidsgruppen konstaterer at innsyn i (og dermed også gjenbruk av) informasjon knyttet til reglene i offentlighetsloven og andre innsynslover, utgjør en stor del av den informasjon det offentlige gir ut.

I tillegg forsterkes til en viss grad gratisprinsippet gjennom den teknologiske utviklingen som bl.a. er knyttet opp mot Internett og nettportaler. Offentlige virksomheter bør så langt som mulig utnytte de muligheter som ligger i å gjøre informasjon tilgjengelig gjennom sine informasjonsportaler, jf. avsnitt 6.3.4.1. Det man sparer i trykkingsutgifter, portokostnader og andre transaksjonskostnader bør brukes til å utvikle og bearbeide informasjonsportalen videre og gjør informasjon lettere tilgjengelig.

Arbeidsgruppens sentrale premiss er at offentlig informasjon bør prises slik at den samlede verdiøking for samfunnet blir størst mulig. Gjenbruk øker verdien av informasjonen og bør stimuleres inntil det punkt kostnaden ved formidling overstiger verdiøkningen. Når informasjon avgis gratis, elimineres behovet for å etablere avtale- og betalingsordninger og det spares administrative ressurser hos både kjøper og selger. Kostnadene vil øke betydelig i den grad informasjonen blir bearbeidet eller formidlingen er kostnadskrevende. Det vil derfor bli et skille mellom den offentlige informasjonen som kan legges ut på nettportaler og informasjon som må spres på annen måte, enten fra virksomhetens egne databaser eller fra kommersielle aktører.

Utover de tilfellene der gjeldende offentlighetslovgivningen gir særskilte regler om prising, jf. offentlighetsloven i § 8 tredje ledd, legger arbeidsgruppen også til grunn at andre typer informasjonsavgivelse kan prises. Som det fremgår av omtalen i kapittel 3 blir dette også gjort i praksis. Dette er særlig informasjon der formidlingskostnadene er høye, bearbeidelsesgraden er høy og/eller der leveransen av informasjonsproduktet i utgangspunktet faller utenfor den offentlige virksomhetens informasjonsplikt. I disse tilfellene vil direktivet sette en øvre grense for prisen, men i liten grad gi mer presis anvisning.

Arbeidsgruppen mener at mye taler for at informasjon som skal prises, bør prises moderat i den forstand at en bør avveie forholdet mellom skattefinansieringskostnadene på den ene side opp mot mulige tap for samfunnet på grunn av eksklusjon som følge av for høye priser for videreformidling av offentlig informasjon. Arbeidsgruppen har lagt en slik forståelse til grunn for presisering av kriteriene for prising.

Hvordan skal så informasjon prises når man bruker en privat aktør som mellomledd mellom virksomheten og sluttbrukerne? Det kan være rimelig at offentlige virksomheter får dekket kostnader knyttet til å overføre denne type informasjon til mellomleddene for videre bearbeiding og levering til sluttbruker, men spørsmålet blir om de skal få dekket kostnader utover formidlingskostnadene. For høye priser på offentlig informasjon kan igjen virke negativt inn på markedet. På den annen side bør det offentlige heller ikke stimulere til indirekte subsidiering av mellomleddene ved å avgi informasjon gratis med mindre informasjonen det er snakk om er sentral for samfunnets kunnskapsmessige infrastruktur *og* den aktuelle formidlingsformen er en forutsetning for at informasjonen kan nyttiggjøres.

Arbeidsgruppen viser til Asplan Analyses rapport som konkluderer med at der det offentlige har store faste kostnader knyttet til formidlingen må det foretas en avveining mellom skattefinansieringskostnadene opp mot de tap for samfunnet som høyere kostnader ved videreformidling vil innebære. Dette tilsier en moderat prissetting knyttet opp mot kostnader ved formidling, inkludert en andel av faste formidlingskostnader.

Det er viktig å ta hensyn til de etterspørselseffekter som kan oppstå dersom man velger å ta i bruk prismekanismen fullt ut. Dette gjelder både om offentlige virksomheter formidler informasjon til private områder eller mellom offentlige virksomheter. Dersom de faste kostnadene ved formidling skal vurderes dekket av andre enn skattebetalerne, bør dette avveies mot hvordan markedet reagerer på pris (etterspørselselastisiteten).

6.3.5.4 Mot en overordnet prisingspolitikk

Arbeidsgruppen ser det ikke som formålstjenlig i detalj å fastsette konkrete prismodeller for videreformidling av informasjon, men vil foreslå noen overordnede prinsipper som de enkelte virksomheter kan legge til grunn i sin lokale prisingspolitikk. Disse bør gjøres gjeldende for alle virksomheter som omfattes av direktivet. I sine vurderinger har gruppen lagt vekt på de føringene som ligger i dagens lovverk, i direktivet og i målet om en samfunnsmessig riktig prising.

Adgang til å ta betaling i de tilfeller noen har rett til innsyn etter offentlighetsloven må skje med hjemmel i forskrift. Arbeidsgruppen har ikke utarbeidet forslag til slik forskrift, men forutsetter at dette blir gjort i forbindelse med implementeringen av direktivet i den grad dette er nødvendig for å kunne følge opp forslaget til prisingspolitikk. Tilsvarende kan også gjelde også i forhold til miljøinformasjonsloven og andre lover som gir rett til innsyn.

Prinsippene bør også legges til grunn innen kommunal sektor.

1) Prinsippet om gratis informasjon

Arbeidsgruppen legger til grunn prinsippet om gratis informasjon som et hovedprinsipp.

Prinsipper om at offentlige dokumenter bør være gratis står sterkest når det gjelder dokumenter som knytter seg til offentlig myndighetsutøvelse. Dette dreier seg om dokumenter som inneholder vedtak, dokumenter som inngår som ledd i tilblivelsesprosessen til vedtak, dokumenter som knytter seg til håndheving av eller forståelsen av regelverk, dokumenter som for øvrig inneholder eller knytter seg til regelverk, dokumenter som gjelder utarbeidelse av regelverk (lover og forskrifter) og dokumenter som gjelder andre former for politikkutforming. Det samme gjelder for dokumenter som forvaltningen har utarbeidet for å informere folk om rettigheter og plikter og om andre samfunnsspørsmål av allmenn interesse.

Også i andre tilfeller enn de ovenfor nevnte hvor offentlig eller offentlig tilknyttet virksomhet mottar eller utarbeider informasjon som et ledd i utførelsen av deres offentlige oppgaver, bør det som hovedregel være gratis tilgang til informasjon. Dette gjelder for det første informasjon som ikke knytter seg til virksomhetenes produktive oppgaver, men som for eksempel gjelder internadministrasjon og personalpolitikk. For det andre gjelder dette dokumenter som knytter seg til selve oppgaveutførelsen i offentlige virksomheter som ikke driver med offentlig myndighetsutøvelse i snever forstand. Dette siste gjelder offentlige virksomheter som driver ulike former for tjenesteproduksjon som fortsatt anses for å høre under det offentliges kjerneoppgaver, for eksempel helse-, sosial- og undervisningstjenester. I tillegg bør i utgangspunktet direkte tilgang til forvaltningens grunninformasjon lagt ut på nettportal også være gratis som begrunnet over.

2) Prinsippet om formidlingskostnadene som øvre pristak ved videreformidling av offentlig informasjon

For informasjon som krever særskilt tilrettelegging for å kunne formidle den, anbefaler arbeidsgruppen at prisen for gjenbruk av offentlig informasjon maksimalt bør dekke marginalkostnadene pluss hele eller deler av øvrige faste og variable formidlingskostnader avhengig av etterspørselselastisiteten i markedet. En slik prisfastsettelse antas å resultere i en samfunnsøkonomisk lønnsom pris. Med særskilt tilrettelegging i tilknytning til formidling siktes det til tilfeller der forvaltningen bearbeider eller sammenstiller informasjon kun for å dekke behovet til den som etterspør informasjon. Tilretteleggingen kan også bestå i at formidlingen skjer på en måte som er særskilt tilpasset etterspørrerens behov og som er særlig omkostningskrevende. Prisen forutsettes å innbefatte skattekostnad slik denne er definert i Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

3) Prinsippet om prising utover formidlingskostnadene

Informasjon som produseres eller bearbeides som et ledd i ordinær offentlig virksomhet utelukkende for å dekke et behov hos aktører utenfor det offentlige, bør prises slik at produksjons- og formidlingsomkostningene dekkes, men det bør ikke innberegnes noen fortjeneste. I den utstrekning offentlige virksomheter skal drives på forretningsmessig basis, bør det også innberegnes fortjeneste ut fra vanlige bedriftsøkonomiske prinsipper ved salg av informasjon som er produsert eller bearbeidet som ledd i forretningsdelen av virksomheten.

7. TILGANG TIL OG PRISING AV INFORMASJON SOM BRUKES TIL FORVALTNINGSFORMÅL

I de foregående kapitler har vi sett på hvilke prinsipper og hvilke tiltak som må og bør gjelde når det offentlige videreformidler informasjon til det private, offentlige kommersielle aktører eller til offentlige organer som også har kommersielle roller. Informasjonsutveksling skjer også i stor grad innad i forvaltningen – fra et organ til et annet. Informasjonsutvekslingen mellom offentlige organer som skjer som ledd i myndighetsutøvelse er i stor utstrekning regulert i lov. Det faller utenfor arbeidsgruppens oppgaver å undersøke lovgivning som styrer slik informasjonsutveksling. Arbeidsgruppen vil i det følgende ikke gå inn på lovregulert informasjonsutveksling.

Effektiv informasjonsutveksling internt i offentlig sektor er et viktig bidrag i modernisering av forvaltningen. Økt gjenbruk av offentlig informasjon kan gi grunnlag for en mer brukerrettet og fleksibel offentlig sektor. Det brukes mye ressurser på innsamling og bearbeiding av informasjon i det offentlige. Dårlig tilgang til denne informasjonen kan medføre dobbeltarbeid og føre til dårligere saksbehandling. En økt sirkulasjon av informasjon innad i det offentlige antas å medføre økt effektivisering.

Dersom datautvekslingen *innad* i det offentlige ikke er velfungerende, vil dette bl.a. kunne resultere i ineffektiv tjenesteproduksjon. Det kan også påvirke den pris som tas av sluttbruker ved videreformidling av data til privat sektor. Fungerende datautveksling i det offentlige kjennetegnes av bl.a. effektiv produksjon og formidling av informasjon. Effektiv produksjon innebærer at dataene produseres der hvor kostnadene er lavest. Effektiv formidling av informasjon innebærer at transaksjonskostnadene er lave, noe som forutsetter at data etableres i henhold til felles standarder og protokoller. Disse to forhold er derfor nært forbundet.

7.1 Tiltak for å øke utvekslingen av informasjon innad i det offentlige

Undersøkelsen fra Statskonsult viser bl.a. at 86 prosent av virksomhetene gjenbruker en eller flere typer strukturert informasjon fra andre offentlige virksomheter. I følge Statskonsult er det statistikk, planleggingsdata og data fra landsomfattende registre som GAB og Folkeregisteret som gjenbrukes i størst grad. Det er kommunal og fylkeskommunal forvaltning som generelt sett er de største brukerne av geodata og sentrale landsomfattende registre. Samtidig er de også sentrale leverandører på disse områdene. Statistikk brukes i utstrakt grad på departements- og direktoratsnivå. Det betales kun for en mindre del av de gjenbrukte dataene.

Ifølge Statskonsults undersøkelse er viktige utfordringer at det må tilrettelegges for økt gjenbruk av offentlig informasjon, og at det må bli enklere å finne fram til relevant informasjon. Dessuten påpeker flere i Statskonsults undersøkelse at tilgangen må være gratis og at lovgivningen ofte er et hinder for gjenbruk.

Statskonsults undersøkelse viser også at virksomhetene gjennomgående har gitt lav prioritet til arbeidet med planer for elektronisk informasjonsutveksling med andre offentlige virksomheter. Imidlertid er det flere gode eksempler på slik virksomhet, for eksempel HMS-etatenes (Helse, Miljø og Sikkerhet) felles tilsynsdatabase som regelmessig får overført oppdaterte bedriftsopplysninger fra SSBs Bedrifts- og Foretaksregister til bruk i planleggingen av tilsyn. Etater som for eksempel Skattedirektoratet, Rikstrygdeverket, Brønnøysundregistrene, Statens kartverk og Statistisk sentralbyrå utveksler informasjon elektronisk med mange offentlige aktører.

Internasjonalt sett ligger Norge langt framme på dette området, delvis på grunn av tidlig satsing på felles

identifikasjonsregistre på viktige områder (jf. bl.a. personnummer, enhetsregistret og GAB). Det er grunn til å videreføre arbeidet med effektivisering av informasjonsutvekslingen på andre sentrale områder. I en rapport utarbeidet av daVinci Consulting AS på oppdrag fra Nærings- og handelsdepartementet om persondatautveksling i Norge (2004) påpekes eksempelvis følgende utfordringer:

- Manglende styring og organisering
- Manglende struktur
- Varierende datakvalitet
- Komplekst og uoversiktlig lovverk
- Tungvinte former for utveksling
- Dobbeltarbeid
- Uklare prismodeller

Arbeidsgruppens anbefaling

Arbeidsgruppen legger til grunn at utveksling av informasjon innad i det offentlige er, vil og bør være styrt av overordnet regelverk som til en viss grad hinder informasjonsutvekslingen , for eksempel reglene om taushetsplikt og personvern. Arbeidsgruppen tror likevel at det innenfor disse rammene er rom for å effektivisere informasjonsflyten og dermed økte muligheter for kvalitetsforbedring av offentlig arbeid.

Arbeidsgruppens forslag i kapittel 6 vil kunne øke informasjonsutvekslingen også innad i det offentlige. I denne forbindelse kan særlig forslagene om utarbeidelse av inventarlister og at informasjon legges ut på Internett trekkes frem. Offentlige informasjonssteder som Odin, Europaportalen og norge.no brukes også til informasjonsinnhenting av offentlige ansatte. Videre er det et positivt utvekslingstrekk at offentlige organer har fokus på å oppdatere og forbedre hjemmesidene sine. Arbeidsgruppen påpeker viktigheten av slikt arbeid, og det bør derfor være en målsetning å sette av tid og ressurser både sentralt og lokalt for å utarbeide planer for effektiv datautveksling. Undersøkelsen fra Statskonsult viser også at informasjon fra offentlige dataregistre brukes flittig, og det bør derfor vurderes om det kan være hensiktsmessig å utvide bruken av slike registre eller også opparbeide flere slike registre.

Arbeidsgruppen er kjent med at det nylig er avgitt en forprosjektrapport om arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor. Den omhandler strategier og tiltak for mer datasamordning og IT-standardisering i offentlig sektor[33]. I forprosjektrapporten foreslås det bl.a. å mer samordning av forvaltning og bruk av viktige grunndata i offentlig sektor. Sentrale stikkord her er bl.a. kvalitetsforbedring, leveranseharmonisering, tilgjengeliggjøring og organisering. Forprosjektet foreslår også andre tiltak og aktuelle virkemidler for å fremme elektronisk samhandling i offentlig sektor. Arbeidsgruppen antar at enkelte av forslagene i denne gjenbruksrapporten kan følges opp i evt. videreføring av de foreslåtte tiltak i forprosjektrapporten.

7.2 Prising av informasjon som utveksles innad i offentlig sektor

Undersøkelsen fra Statskonsult viser at det varierer hvorvidt informasjon prises innad i det offentlige. Stor sett tas det ikke betaling for slik utveksling, men det finnes unntak som geodata, folkeregisteropplysninger og deler av SSBs utlevering. I en del tilfeller, f.eks. knyttet til data fra Det sentrale folkeregisteret og GAB, har det vært hevdet at prisen på data har vært så høy at det har hindret etater å ta ut den mengde data de mener de trenger for å utføre sine oppgaver.

Asplan Analyse anbefaler å legge til grunn de samme prinsipper for prising av informasjon som utveksles mellom offentlige organer som ved utlevering til privat sektor. Begrunnelsen for dette er at dette samfunnsøkonomisk sett anses å være den beste løsningen.

Arbeidsgruppens anbefaling

Den klare hovedregel bør være at offentlige organer bør motta informasjon gratis der informasjonen brukes i offentlige oppgaver. I en viss grad bør det være mulig å få formidlingskostnadene ved overføringen dekt. Dekning av formidlingskostnader kan være aktuelt i tilfeller hvor det bes om store menger

[33] Forprosjektrapport Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor – Strategier og tiltak for mer samordning på IT-området. Anbefalinger fra arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Avgitt 24. juni 2004.

informasjon eller at et offentlig organ i stor grad er gjenstand for forespørsler om informasjonsutlevering. Hvis et offentlig organ har fått en særskilt rolle som informasjonskilde, kan det være mindre grunn til å kreve formidlingskostnadene dekket enn hvis det for eksempel er en kommune som av en eller annen grunn opplever stor etterspørsel etter informasjon.

Når offentlige organ etterspør informasjon for å bruke informasjonen på et vis som faller utenfor dets offentlige oppgaver, følger det av direktivet artikkel 10 nr. 2 at offentlige organer skal behandles på lik linje som private aktører. De samme prinsippene som drøftet i kapittel 6.3.5 må derfor legges til grunn her.

8. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Arbeidsgruppen fremmer dels forslag knyttet til en minimumsimplementering av direktivet (kapittel 6.1), dels forslag ut over dette (kapittel 6.2, 6.3 og 7). De økonomiske og administrative konsekvensene vil være avhengige av om man velger å gå videre med noen av forslagene som går lenger enn direktivets krav.

8.1. Administrative konsekvenser

En minimumsimplementering av direktivet i samsvar med flertallets forslag vil medføre en del endringer i offentlighetsloven, miljøinformasjonsloven og en rekke andre regelverk.

For forvaltningen vil implementeringen medføre en del administrative konsekvenser, bl a knyttet til bestemmelsene om at man skal opplyse om rettighetshaver eller lisenshaver når det gis innsyn i et dokument det knyttet seg immaterielle rettigheter til. Det antas at dette vil medføre små belastninger for forvaltningen.

Bestemmelsen om rett til kopier i eksisterende formater og elektronisk kopi såfremt det er mulig og hensiktsmessig, vil trolig medføre små administrative konsekvenser.

Kravet i direktivets artikkel 7 om standardbetingelser, opplysning om beregningsgrunnlag for gebyrer og klageadgang, kan innebære mindre administrative konsekvenser for forvaltningen, både knyttet til selve prisberegningene og til kravet om offentliggjøring.

Reglene om ikke-diskriminering vil måtte medføre en del konsekvenser, bl.a fordi forvaltningsorganene må gå gjennom sine avtaler og eventuelt ta bort bestemmelser om forskjellsbehandling og avtaler om enerett. For de offentlige virksomheter som i dag har avtaler om enerett, vil det bli en del administrative konsekvenser.

Flertallets forslag om lov- og forskriftsendringer kan tenkes å få noen konsekvenser knyttet til merarbeid for de etater som eventuelt måtte få mange henvendelser knyttet til innsyn i databaser og etterspørsel etter konstruerte dokumenter, men disse reglene vil ikke gjelde dersom ikke innsynskravene kan imøtekommes med rutinemessige tiltak.

De administrative konsekvensene vil variere fra virksomhet til virksomhet, og for enkelte etater som har attraktive informasjonsressurser kan de administrative konsekvensene, for eksempel knyttet til tilrettelegging og videreformidling, bli relativt store i forhold til andre etater.

Forslagene om å legge ut deler av etatenes informasjonsressurser på Internett vil medføre at etatene må vurdere disse opp mot reglene i offentlighetsloven og andre regler, f.eks. lov om personopplysninger, før de legges ut. Dette vil i utgangspunktet kunne føre til en del merarbeid i forvaltningen, samtidig som arbeidet med å behandle henvendelser på tradisjonell måte vil reduseres.

Forslaget om å lage inventarlister og styrke informasjonsarbeidet rundt de enkelte etaters informasjonsressurser vil trolig medføre få konsekvenser, da dette antas å inngå i eksisterende informasjonsarbeid i etatene.

Forslaget om en sentral portal som viser vei til informasjonsressursene vil medføre etableringskostnader og driftskostnader.

8.2 Økonomiske konsekvenser

Det brukes allerede en del ressurser på praktiseringen av gjeldende innsynsregelverk, og arbeidsgruppen antar at de økonomiske konsekvensene som er knyttet til reglene som eventuelt gis for å gjennomføre direktivet, vil være små. Dette skyldes at disse reglene ikke vil føre til merarbeid av betydning utover det arbeidet som allerede nedlegges ved praktisering av gjeldende regelverk.

Arbeidsgruppen antar at de økonomiske konsekvenser vil ha et begrenset omfang i forhold til dagens situasjon. Dette skyldes at Internett-teknologien medfører lave direkte inntekter. Prinsippet om å ta betalt for formidlingskostnadene vil i de aller fleste tilfeller balansere utgiftene ved formidlingen, men for virksomheter som tar mer betalt enn kostnadene ved formidling, vil inntektene kunne bli redusert.

Direktivets artikkel 6 om gebyrer gir anledning til full brukerfinansiering, og kan derfor ikke ses å ha negative økonomiske konsekvenser for dataproduserende etater som i dag i større eller mindre grad er basert på brukerfinansiering.

Arbeidsgruppen har i punkt 8.1 ovenfor antatt at det finnes en del enerettsavtaler om gjenbruk av offentlig informasjon som vil måtte opphøre i sin nåværende form som følge av direktivet. Gruppen forutsetter at de økonomiske konsekvenser av bortfall eller endring av disse avtalene blir særskilt vurdert under høringsrunden.

8.3 Konsekvenser for næringslivet

De økonomiske konsekvensene for næringslivet anses å være i all hovedsak positive, men for en del virksomheter som i dag har monopol eller tilnærmet monopol på utnyttelsen av offentlig informasjon kan konsekvensene bli negative.

Den viktigste konsekvensen for næringslivet er at enkel tilgang på offentlig informasjon gir nye muligheter for verdiskaping. I tillegg vil virksomheter som bruker rådata som innsatsfaktor kunne få mer forutsigbare rammebetingelser og økt lønnsomhet. For enkelte produsenter som i dag benytter utenlandske data, vil det kunne bli aktuelt å ta i bruk norske. En skal imidlertid ikke se bort fra at et fåtall virksomheter som henter sine inntekter fra å gjøre vanskelig tilgjengelig informasjon salgbar, vil oppleve endrede tilgangsregler som en utfordring.

Samtidig som arbeidsgruppen presiserer at det bare er næringslivet som kan identifisere og utnytte mulighetene, synes det viktig å understreke at næringsstrukturen i Norge er preget av mange små og mellomstore bedrifter og at disse kan ha problemer med å avsette tilstrekkelige ressurser til informasjonsinnhenting. Dette tilsier at informasjonstiltak er viktig for at næringslivet skal dra nytte av bedre tilgang på offentlig informasjon til gjenbruksformål. Arbeidsgruppen mener at dette hensynet vil være tilstrekkelig ivaretatt ved opprettelsen av "inventarlister", særlig hvis dette også kombineres med en felles portal som viser til informasjonsressursene. Arbeidsgruppen viser også til brukerstyrte forskningsprogrammer for elektronisk innhold i regi av Norges forskningsråd samt Innovasjon Norges programmer for å styrke verdikjeder gjennom bruk av IKT.

9. MERKNADER TIL DE ENKELTE BESTEMMELSENE

9.1 Merknader til de enkelte bestemmelser i flertallets forslag

Arbeidsgruppens flertall, alle unntatt Roar Bjørge, Erik Aurbakken og Elisabeth Steenstrup, foreslår følgende endringer i offentlighetsloven, miljøinformasjonsloven, forskrift om offentlighet i rettspleien, forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen og en ny forskrift til offentlighetsloven om avtaler om enerett. Forslagene til endringer i offentlighetsloven tar høyde for at loven er under revisjon. De er derfor utformet med sikte på at de skal inngå i en ny offentlighetslov. Flertallet har derfor valgt å ta utgangspunkt i flertallets lovforslag i NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov.

Medlemmet Dag Høgvard slutter seg til flertallets forslag med unntak av ny § X2.1 første ledd i offentlighetsloven. Dette medlemmet foreslår at § X2.1 første ledd utgår og at bestemmelsen i § X2.1 andre ledd innarbeides som nytt fjerde ledd i ny offentlighetslov § X3 med samme merknad som angitt i flertallets forslag.

9.1.1. Til endringene i offentlighetsloven

§ X0 *Lovens saklige virkeområde*

> … … … … … … … .
>
> (3) *I de følgende paragrafer omfatter begrepene forvaltning eller organ alle virksomheter som faller inn under loven. Bestemmelsene i lovens paragraf X1, X3 tredje ledd og X4 fjerde og femte ledd gjelder uavhengig av bestemmelsene i paragrafen her for alle virksomheter som omfattes av direktiv 2003/98/EF om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon artikkel 2 nr. 1 jf. nr. 2.*

Til § X0 Lovens saklige virkeområde

Første punktum i tredje ledd tilsvarer § 2 tredje ledd i flertallets lovutkast i NOU 2003: 30 (se s. 294 annen spalte i NOUen). Arbeidsgruppen foreslår et nytt *annet punktum* i bestemmelsen som slår fast at enkelte av de bestemmelser som arbeidsgruppen foreslår å ta inn i offentlighetsloven for å gjennomføre direktivet har et videre virkeområde enn de øvrige bestemmelsene i offentlighetsloven. Siden dette også fremgår direkte av de aktuelle bestemmelsene har forslaget kun en pedagogisk funksjon.

Hvordan referansen til virksomheter som omfattes av direktivet bør formuleres, avhenger av virkeområdet til den nye offentlighetsloven. Foreløpig foreslås det i annet punktum kun en referanse til virksomheter som er omfattet av direktivet.

Direktiv 2003/98/EF er ment å omfatte samme organer som er omfattet av det EF-rettslige anskaffelsesregelverket. Begrepet "offentlig myndighet" dekker ifølge artikkel 2 nr. 1 både statlige, regionale eller lokale myndigheter. Videre er også "offentligrettslige organer" omfattet etter artikkel 2 nr. 2, og med dette omfattes visse rettssubjekter som ikke er en organisatorisk del av stat og kommune. Ifølge artikkel 2 nr. 2 oppstilles tre kumulative vilkår for at et organ skal kunne defineres som et "offentligrettslig organ". For det første må organet være etablert spesielt med det formål å møte allmenne behov, jf. bokstav a. Organet må imidlertid ikke ha industriell eller forretningsmessig karakter. Følgelig faller offentlig eide virksomheter utenfor, jf. fortalen punkt 10. Dernest må organet være en juridisk person, jf. bokstav b. Til sist må organet

ifølge bokstav c hovedsakelig være finansiert av statlige, regionale eller lokale myndigheter. Selv om organet finansieres på andre måter, kommer likevel reglene til anvendelse hvis driften er underlagt statlig, regional eller lokal kontroll, eller hvis disse myndigheter eller andre offentlige organer kan utpeke mer enn halvparten av medlemmene i institusjonens administrative ledelse, styre eller tilsynsorgan.

§ X1 *Forbud mot forskjellsbehandling*

> *(1) Ved behandling av saker etter loven her eller i annen lovgivning som gir allmennheten rett til innsyn i offentlig eller offentlig tilknyttet virksomhet er det ikke adgang til noen form for forskjellsbehandling mellom sammenlignbare innsynskrav, herunder er det forbudt å inngå avtaler som gir noen enerett til tilgang til dokumenter. At et innsynskrav er fremsatt av en offentlig eller offentlig tilknyttet virksomhet, gir ikke adgang til forskjellsbehandling når formålet med innsynskravet ikke har sammenheng med aktiviteter som er en del av virksomhetens offentlige oppgaver.*
>
> *(2) Bestemmelsene i første ledd gjelder også for dokumentutlevering fra virksomheter som omfattes av direktiv 2003/98/EF om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon artikkel 2 nr. 1 jf. nr. 2.*
>
> *(3) Kongen kan gi forskrift om at det kan inngås avtaler om enerett dersom dette er nødvendig for levering av en tjeneste i allmennhetens interesse og om opphør av avtaler om enerett. Kongen kan også gi forskrift om at bestemmelsene i paragrafen her ikke skal gjelde for visse virksomheter eller typer av virksomheter som er unntatt etter direktiv 2003/98/EF.*

Til § X1 Forbud mot forskjellsbehandling

Bestemmelsen gjennomfører direktiv 2003/98/EF om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon artikkel 10 og 11. Bestemmelsen har ingen direkte parallell i gjeldende norsk lov, men forbudet mot (usaklig) forskjellbehandling er langt på vei i samsvar med prinsipper som kan utledes av gjeldende offentlighetslov og ulovfestede prinsipper. Bestemmelsen skiller seg fra de øvrige bestemmelsene i offentlighetsloven ved at den gjelder for alle virksomheter som omfattes av direktiv 2003/98/EF når de gir ut dokumenter, slik at bestemmelsen har et videre virkeområde enn offentlighetsloven for øvrig. Det følger av EØS-loven § 2 første ledd at reglene ved konflikt vil gå foran andre bestemmelser i lov eller forskrift som regulerer samme forhold. Bestemmelsen er utformet med sikte på at den skal inngå i en ny offentlighetslov. Den endelige plassering av bestemmelsen må derfor ses i sammenheng med hva som blir utfallet av det videre arbeidet med en ny offentlighetslov.

Første ledd gjennomfører ikke-diskrimineringsprinsippet i direktivet artikkel 10 og forbudet mot avtaler om enerett i direktivet artikkel 11. Etter første ledd *første punktum* er det ikke adgang til noen form for forskjellsbehandling mellom sammenlignbare innsynskrav ved behandling av saker etter offentlighetsloven eller annen lovgivning som gir allmennheten rett til innsyn i offentlig eller offentlig tilknyttet virksomhet. Ikke-diskrimineringsprinsippet vil altså for det første gjelde ved behandling av saker etter offentlighetsloven. Det vil for det andre gjelde ved behandling av saker etter andre lover eller forskrifter som gir allmennheten rettskrav på innsyn i offentlig eller offentlig tilknyttet virksomhet. Dette vil for eksempel omfatte miljøinformasjonsloven. Uttrykket "offentlig eller offentlig tilknyttet virksomhet" er også ment å omfatte domstolene, slik at prinsippet skal gjelde ved behandling av innsynskrav etter tvistemålsloven og straffeprosessloven med tilhørende forskrift 6. juni 2001 nr. 757 om offentlighet i rettspleien. Prinsippet vil imidlertid ikke gjelde for lovgivning som gir allmennheten innsyn i ren privat virksomhet, for eksempel innsyn i virksomheter etter aksjelovene eller regnskapsloven.

Bestemmelsen forbyr forskjellsbehandling mellom sammenlignbare innsynskrav. Innsynskrav med forskjellige formål, for eksempel der formålet med det ene kravet er kommersiell gjenbruk og formålet med det andre er ikke-kommersiell gjenbruk, trenger ikke å være sammenlignbare i bestemmelsens forstand og det kan dermed være adgang til forskjellsbehandling. Det kan imidlertid ikke kreves opplysninger om hva som er formålet med et innsynskrav. Forskjellsbehandling på dette grunnlaget vil derfor være avhengig av at den som krever innsyn frivillig gir opplysninger om formålet.

Forskjellsbehandling vil foreligge både når sammenlignbare innsynskrav behandles forskjellig med hensyn til om det overhodet gis tilgang til dokumenter og når de behandles forskjellig med hensyn til på hvilke vilkår eller hvordan det gis tilgang. Når det foreligger innsynsrett etter offentlighetsloven eller annen lovgivning, vil det allerede følge av de øvrige bestemmelsene i den aktuelle loven eller forskriften at alle som ber om det må få innsyn dersom det ikke finnes en unntaksadgang for det aktuelle dokumen-

tet. Kan dokumentene unntas fra offentlighet, vil det likevel være adgang til å gi innsyn i den utstrekning dokumentene ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger, det kan med andre ord utøves såkalt meroffentlighet. Bestemmelsen i første ledd første punktum vil imidlertid være til hinder for at sammenlignbare innsynskrav forskjellsbehandles når det utøves meroffentlighet. Det vil si at hvis det først er utøvd meroffentlighet en gang, så må det også utøves meroffentlighet i forhold til sammenlignbare innsynskrav. Også i dag vil det følge av ulovfestede prinsipper at det ikke er adgang til å praktisere meroffentlighet ulikt i forhold til forskjellige aktører. Bestemmelsen bidrar imidlertid til å klargjøre dette prinsippet.

Forbudet mot forskjellsbehandling er som nevnt også til hinder for at det gjøres forskjell med hensyn til vilkår og måten det gis tilgang til dokumenter på. Dette gjelder både i tilfeller hvor det foreligger innsynsrett og hvor det utøves meroffentlighet. Dette innebærer at hvis enkelte aktører gis innsyn på en bestemt måte eller i en bestemt form, kan ikke andre sammenlignbare innsynskrav behandles på en annen måte. Har for eksempel en aktør inngått en avtale med et organ om å få oversendt alle dokumenter av en bestemt type fortløpende uten å fremsette innsynskrav i hvert enkelt tilfelle, kan ikke sammenlignbare aktører deretter nektes samme service dersom de krever det.

Hva som anses som sammenlignbare innsynskrav, må avgjøres etter en konkret vurdering. Sammenligningen er imidlertid ikke begrenset til samme saksfelt – det kan også trekkes veksler til andre sakskategorier.

I første ledd første punktum fremgår også et forbud mot å inngå avtaler som gir noen enerett til tilgang til dokumenter. Der det foreligger innsynsrett etter offentlighetsloven eller annen lovgivning, vil det følge allerede av de øvrige bestemmelser i den aktuelle lov eller forskrift at det ikke er adgang til å gi noen en enerett til tilgang til dokumenter så langt innsynsretten rekker. Også i tilfeller hvor det til tross for en unntaksadgang gis innsyn etter en meroffentlighetsvurdering, vil ulovfestede prinsipper i stor utstrekning være til hinder for at noen gis enerett til tilgang til dokumenter. Bestemmelsen bidrar imidlertid til å klargjøre dette. Videre vil den være til hinder for at utvalgte aktører får inngå avtaler om en særlig dokumenttilgang utover det som følger av offentlighetsloven eller annen lovgivning, for eksempel avtaler om fortløpende oversendelse av en viss type dokumenter uten at det er nødvendig å fremsette innsynskrav i det enkelte tilfelle. Hvis det skal ytes slik merservice, skal alle aktører stilles likt.

I første ledd *annet punktum* er det presisert at det ikke representerer et gyldig grunnlag for forskjellsbehandling at et innsynskrav er fremsatt av en offentlig eller offentlig tilknyttet virksomhet når formålet med innsynskravet ikke har sammenheng med aktiviteter som er en del av virksomhetens offentlige oppgaver. Poenget er at offentlige og offentlig tilknyttede virksomheter skal behandles likt med andre aktører når de gis tilgang til dokumenter der formålet med å innhente dokumentene faller utenfor vedkommende virksomhets offentlige oppgaver. Motsetningsvis vil det være adgang til å forskjellsbehandle offentlige eller offentlig tilknyttede virksomheter og andre aktører når en offentlig virksomhet har til formål å bruke dokumentene i aktiviteter som er en del av virksomhetens offentlige oppgaver.

I *annet ledd* slås det fast at bestemmelsene i første ledd også gjelder for alle virksomheter som omfattes av direktiv 2003/98/EF når disse utleverer dokumenter.

Bakgrunnen for denne bestemmelsen er for det første at det kan tenkes offentlig eller offentlig tilknyttet virksomhet som ikke omfattes av offentlighetsloven eller annen lovgivning som gir allmennheten innsynsrett, men som omfattes av direktivet. Prinsippene i direktivet må følges også i den utstrekning slike virksomheter utleverer dokumenter. Det er derfor nødvendig å gjøre bestemmelsene i første ledd gjeldende også i disse tilfellene. I hvilken grad det vil finnes virksomheter som vil være omfattet av direktivet uten samtidig å være omfattet av norsk lovgivning om innsynsrett for allmennheten, vil være avhengig av hvilket virkeområde en ny offentlighetslov får.

Det kan for det annet tenkes at virksomheter som er omfattet av offentlighetsloven eller annen lovgivning, gir innsyn i dokumenter eller opplysninger som etter sin art ikke er omfattet av innsynsretten, for eksempel ulike former for sammenstillinger av opplysninger. Bestemmelsen i annet ledd vil da innebære at forbudet mot forskjellsbehandling og avtaler om enerett i første ledd også gjelder når virksomheten utleverer slik informasjon.

I *tredje ledd* er det inntatt en forskriftshjemmel. Etter *første punktum* i denne bestemmelsen kan Kongen gi forskrift om at det kan inngås avtaler om enerett dersom dette er nødvendig for levering av en tjeneste i allmennhetens interesse og om opphør av avtaler om enerett. Formålet med forskriftshjemmelen er å

gjennomføre reglene i direktiv 2003/98/EF artikkel 11 nr. 2 og 3. Disse reglene bør plasseres i forskrifter og ikke selve loven, jf. forslaget til forskriftsendringer nedenfor i punkt 9.1.3.

Etter *annet punktum* kan Kongen i forskrift bestemme at reglene i paragraf X1 ikke skal gjelde for visse virksomheter eller virksomhetstyper som ikke omfattes av direktivet. Hensikten med denne forskriftshjemmelen er å åpne for at reglene som gis for å gjennomføre direktivet ikke skal få anvendelse for virksomheter som direktivet ikke gjelder for, jf. direktivet artikkel 1 nr. 2 bokstav d til f.

§ X2.1 *Bruk av offentlige dokumenter*

> *Dokumenter som det gis innsyn i etter loven her eller annen lovgivning som gir allmennheten innsynsrett i offentlig virksomhet, kan brukes til ethvert formål med mindre annen lovgivning eller tredjemanns rett er til hinder for det. Det samme gjelder i andre tilfeller når dokumenter utleveres fra virksomheter som omfattes av direktiv 2003/98/EF av 17. november 2003 om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon, med mindre virksomheten bestemmer at dokumentene ikke kan gjenbrukes eller setter særskilte vilkår for bruken.*
>
> *Eventuelle standardlisenser om bruk av offentlige dokumenter skal være tilgjengelige i digitalt format og kunne behandles elektronisk.*

Til § X2.1 Bruk av offentlige dokumenter

Bestemmelsen fastslår det som allerede følger av gjeldende rett: Offentlige dokumenter kan brukes til ethvert formål, med mindre det motsatte følger av lovgivningen eller tredjemanns rett er til hinder for det. Det finnes ingen tilsvarende bestemmelser i gjeldende offentlighetslov eller i forslaget fra Offentlighetslovutvalget (NOU 2003: 30). Bestemmelsen er foreslått ut fra opplysningsformål og pedagogiske hensyn, og den er derfor ikke ment å endre rettstilstanden på dette området. Arbeidsgruppen tenker seg at paragrafen kan tas inn som en egen paragraf etter hovedregelen om offentlighet i en ny offentlighetslov, jf. NOU 2003: 30 s. 294 annen spalte (lovutkastet § 5).

I *første ledd første punktum* gjengis hovedregelen om at når det gis innsyn etter offentlighetsloven eller annen lovgivning som gir allmennheten innsynsrett kan dokumentet i utgangspunktet brukes til ethvert ønskelig formål. At dokumentene er offentlig tilgjengelig, for eksempel gjennom at de ligger ute på internett, likestilles i denne sammenheng med tilfeller hvor det er fremsatt et innsynskrav på vanlig måte. Bestemmelsen gjelder både i tilfeller der innsyn er gitt i medhold av offentlighetsloven og i tilfeller hvor innsyn er gitt i medhold av annen lovgivning om allmennhetens innsynsrett. Enkelte former for bruk kan være forbudt i lov eller i medhold av lov. De private aktørene har selv ansvaret for at bruken er i samsvar med gjeldende regelverk. Særlig åndsverkloven kan være til hinder for bruk av dokumenter – både dokumenter som skriver seg fra private og dokumenter som er produsert i det offentlige. At innholdet i dokumentet er underlagt vern etter åndsverkloven, er samtidig et eksempel på et tilfelle der tredjemanns rett vil være til hinder for gjenbruk. I slike tilfeller må bruken av dokumentet avklares med rettighetshaver. Det kan også tenkes at for eksempel en sammenstilling av offentlige dokumenter i visse tilfeller kan stride mot straffelovens bestemmelser om ærekrenkelse eller rasisme. Personopplysningsloven er et annet eksempel på lovverk som kan begrense bruken.

Det følger av første ledd *annet punktum* at dokumenter som utleveres fra virksomheter som omfattes av direktiv 2003/98/EF på samme måte som dokumenter fra offentlige virksomheter som er omfattet av offentlighetsloven eller annen innsynslovgivning. i utgangspunktet kan brukes til ethvert formål. Bestemmelsen tar sikte på virksomheter som ikke er omfattet av noen innsynslov, men som er omfattet av direktivet.

Annet ledd gjennomfører kravet etter direktiv 2003/98/EF artikkel 8 nr. 2 om at eventuelle standardlisenser skal være tilgjengelig i digitalt format og kunne behandles elektronisk. Slike avtaler bør i størst mulig utstrekning ligge tilgjengelig på Internett. Bestemmelsen inneholder ingen plikt for forvaltningen til å utarbeide standardlisenser.

§ X3 *Hvordan innsyn skal gis*

> (1) Organet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvordan et dokument skal gjøres kjent. *Det kan kreves papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet i alle eksisterende format og språkversjoner.* Organet trenger ikke å gi kopi når dokumentet er alminnelig tilgjengelig.

(2) *Det kan kreves at organet skal* gi muntlig orientering om dokumentet og om forhold som har tilknytning til det i den utstrekning dette må anses rimelig ut fra organets arbeidsbyrde og dokumentets art.

(3) *Når det gis innsyn i dokumenter som tredjemenn har immaterielle rettigheter til, skal organet dersom det har kjennskap til det opplyse om hvem som er innehaver av rettighetene eller hvilken lisenshaver organet har fått dokumentene fra. Dette gjelder likevel ikke når det fremstår som åpenbart unødvendig å gi slike opplysninger. Bestemmelsen i leddet her og i første ledd annet punktum gjelder også for virksomheter som nevnt i § X0 tredje ledd annet punktum. Kongen kan gi forskrift om at bestemmelsene i første ledd annet punktum og tredje ledd første til tredje punktum i paragrafen her ikke skal gjelde for visse virksomheter eller typer av virksomheter som er unntatt etter direktiv 2003/98/EF.*

Til § X3 Hvordan innsyn skal gis

Bestemmelsens første og annet ledd bygger i stor grad på § 34 i flertallets lovutkast i NOU 2003: 30, se NOUen s. 298. Det vises for så vidt til NOU 2003: 30 s. 285. Tredje ledd og de deler av første som er satt i kursiv er arbeidsgruppens forslag til endringer og presiseringer for å gjennomføre direktiv 2003/98/EF artikkel 4 nr. 3 annet punktum. Disse reglene har ingen paralleller i gjeldende rett.

I *første ledd annet punktum* slås det fast at det kan kreves papirkopi eller elektronisk kopi av et dokument i alle eksisterende formater og språkversjoner. Denne retten gjelder i utgangspunktet bare når det foreligger innsynsrett etter offentlighetsloven. I tredje ledd *tredje punktum* utvides imidlertid bestemmelsens anvendelsesområde til også å gjelde i alle tilfeller hvor virksomheter som omfattes av direktiv 2003/98/EF gir ut dokumenter. Dette innebærer at bestemmelsen vil gjelde når det utvises meroffentlighet og når virksomheter som ikke omfattes av offentlighetsloven eller annen lovgivning, men av direktivet, gir ut dokumenter.

Forutsetningen for å kreve elektronisk kopi er at dokumentet på innsynstidspunktet eksisterer i slik form. Selv om dokumentet bare eksisterer i elektronisk form, vil det likevel være adgang til å kreve papirkopi i form av en utskrift. Direktivet krever ikke at man skal ha krav på papirkopi av et dokument som bare eksisterer i elektronisk form. Bakgrunnen for at forslaget her går lengre enn direktivet krever er at grupper som ikke er fortrolige med IT-teknologi eller som ikke har tilgang til slik teknologi bør sikres samme tilgang til offentlige dokumenter som andre. Dersom det kreves omfattende utskrifter av elektroniske dokumenter, vil ikke dette gi grunnlag for å nekte innsyn, men det vil for slike tilfeller kunne gis forskrifter som gir adgang til å kreve betalt for de faktiske omkostningene som pådras i denne forbindelse, jf. lovutkastet § X4 annet ledd.

Det vil ikke være anledning til å kreve elektronisk kopi dersom dokumentet bare finnes på papir. Bestemmelsen gir heller ikke noen rett til å kreve at virksomheten skal opprette dokumentet i nye format eller språkversjoner for å etterkomme et innsynskrav. Med "format" siktes det til forskjellige filformat eller tekstformat. Med "språkversjon" siktes det både til offisielle norske skriftspråk som bokmål, nynorsk og samisk, men også utenlandske språk i den grad dokumentet finnes i noen av disse språkformene.

Etter direktivet artikkel 5 nr. 1 gjelder retten til å gjøre dokumentene tilgjenglig i elektronisk form "såfremt det er mulig og hensiktsmessig". Det er grunn til å tro at meningen med denne reservasjonen er å fastslå at det ikke kan kreves tilgang i elektronisk form til dokumenter som ikke eksisterer i elektronisk form eller i dokumenter som for så vidt eksisterer i elektronisk form, men i et format som ikke egner seg for bruk hos den som ber om tilgang. I lovutkastet er ikke disse reservasjonene tatt med. Det er unødvendig å presisere i selve lovteksten at det ikke kan kreves elektronisk kopi av dokumenter som ikke eksisterer i elektronisk form. Videre er det heller ikke noen reelle grunner som tilsier at det ikke skal kunne kreves elektronisk kopi selv om dokumentet kun eksisterer i et format som er uegnet for den som ber om tilgang. Dersom det i slike tilfeller vil være omkostningskrevende å kopiere dokumentet, bør ikke dette føre til at elektronisk kopi nektes, men heller at den som ber om tilgang må dekke kopieringsutgiftene, jf. lovutkastet § X4 annet ledd.

I *annet ledd* foreslår arbeidsgruppen en språklig endring som er uten realitetsbetydning for å oppnå språklig sammenheng med første ledd annet punktum.

Etter *tredje ledd første punktum* skal organet når det gis innsyn i dokumenter som tredjemenn har immate-

rielle rettigheter til opplyse om hvem som er innehaver av rettighetene eller hvilken lisenshaver organet har fått dokumentene fra. Dette gjelder bare i den utstrekning organet faktisk har kjennskap til slike opplysninger. Etter tredje ledd *annet punktum* er det videre ikke nødvendig å gi slike opplysninger når dette fremstår som åpenbart unødvendig. Dette vil være tilfelle hvis dette fremgår klart av dokumentet selv eller i tilfelle hvor det er helt på det rene at det ikke vil være aktuelt å gjenbruke dokumentene i strid med rettighetene, typisk hvor det gis innsyn i søknader og lignende skriv fra privatpersoner til forvaltningen.

Bestemmelsene i tredje ledd første og annet punktum gjelder i utgangspunktet bare når det foreligger innsynsrett etter offentlighetsloven. I tredje ledd *tredje punktum* utvides imidlertid bestemmelsens anvendelsesområde til også å gjelde i alle tilfeller hvor virksomheter som omfattes av direktiv 2003/98/EF gir ut dokumenter. Dette innebærer at bestemmelsen også vil gjelde når det utvises meroffentlighet og når virksomheter som ikke omfattes av offentlighetsloven eller annen lovgivning, men av direktivet gir ut dokumenter. I tredje ledd fjerde punktum er det gitt en forskriftshjemmel som gir adgang til å unnta virksomheter fra reglene som gis for å gjennomføre direktivet. Det vises til merknadene til § X0 tredje ledd annet punktum.

§ X4 *Hovedregel om gratis innsyn m.m.*

> (1) Det kan ikke kreves betaling for innsyn etter denne lov, med mindre dette har hjemmel i forskrift gitt i medhold av annet og tredje ledd.
>
> (2) Kongen kan gi forskrift om betaling for avskrifter, utskrifter eller kopier. *Betalingssatsene skal fastsettes slik at inntektene ikke overstiger de faktiske kostnadene som påløper ved kopiering og utsendelse av dokumenter.*
>
> (3) Kongen kan gi forskrift om at det kan kreves betaling for bearbeidet materiale som det har vært kostnadskrevende å utvikle dersom dette finnes rimelig ut fra dokumentenes og virksomhetens art. *Betalingssatsene skal fastsettes slik at de samlete inntekter ikke overstiger de faktiske omkostningene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumentene, samt en rimelig avkastning av investeringene.*
>
> (4) *For virksomheter som omfattes av annen lovgivning som gir allmennheten innsyn i offentlig eller offentlig tilknyttet virksomhet og virksomheter som nevnt i § X1 annet ledd, må ikke den samlete inntekt ved dokumentutlevering overstige de faktiske omkostningene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumentene, samt en rimelig avkastning av investeringene.*
>
> (5) *Virksomheter som krever betaling for utskrifter eller kopier, jf. annet til fjerde ledd, skal offentliggjøre gjeldende betalingssatser, i elektronisk form dersom det er mulig og hensiktsmessig. På forespørsel skal virksomhetene også gi opplysninger om beregningsgrunnlaget for betalingssatsene for dokumentutlevering og eventuelt hvilke faktorer som vil bli lagt til grunn for beregningen i særlige tilfeller. Kongen kan gi forskrift om at bestemmelsene i tredje til femte ledd første punktum i paragrafen her ikke skal gjelde for visse virksomheter eller typer av virksomheter som er unntatt etter direktiv 2003/98/EF.*

Til § X4 Hovedregel om gratis innsyn m.m.

Forslaget bygger på § 35 i flertallets lovutkast i NOU 2003: 30, se NOUen s. 298. Så langt vises det til NOU 2003: 30 s. 285-286. Det foreslås en del endringer i lovutkastet for å gjennomføre direktiv 2003/98/EF artikkel 6 og 7. Disse forslagene er kursivert.

I *annet ledd annet punktum* fastslås det at eventuelle betalingssatser for avskrifter, utskrifter eller kopier skal fastsettes slik at inntektene ikke overstiger de faktiske kostnadene som påløper ved kopiering og utsendelse av dokumenter, med mindre det er tale om slike tilfeller som reguleres i tredje ledd. Bestemmelsen gjelder bare der det foreligger innsynsrett etter offentlighetsloven. Også offentlighetslovutvalget forutsetter at eventuelle betalingssatser skal begrenses til kun å dekke de faktiske kostnadene, men har ikke uttrykt dette i lovutkastet, se NOU 2003: 30 s. 286. Av hensyn til direktiv 2003/98/EF kan det imidlertid være grunn til å klargjøre dette. Det foreslås derfor at denne begrensingen tas inn i selve lovteksten. Det understrekes at bestemmelsen bare gir en adgang, ingen plikt til å gi forskrifter om betaling.

Tredje ledd *første punktum* gjengir lovforslag § 35 tredje ledd første punktum fra Offentlighetsutvalget.

Bestemmelsen gir Kongen forskriftskompetanse til å tillate at et forvaltningsorgan kan operere med betalingssatser som gir organet en fortjeneste dersom dette finnes rimelig ut fra dokumentenes og virksomhetens art. Det siktes her til tilfeller der organets virksomhet ved frembringelse av dokumentene har preg av service eller tjenesteytelse, jf. NOU 2003: 30 side 286.

Tredje ledd *annet punktum* regulerer adgangen til å fastsette betalingssatser for bearbeidet materiale som det har vært kostnadskrevende å utvikle. På samme måte som annet ledd gjelder bestemmelsen bare hvor det foreligger innsynsrett etter offentlighetsloven. Bestemmelsen gir adgang til å fastsette betalingssatsene slik at de dekker de faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumentene (selvkost). I tillegg kan virksomheten gis en rimelig avkastning av investeringene. Kostnadsberegningen må baseres på virksomhetens løpende regnskaper. Dette er i samsvar med direktiv 2003/98/EF artikkel 6. Bestemmelsen gir bare en adgang, ingen plikt til å gi forskrifter om betaling. Det kan gis forskrifter som fastsetter lavere betalingssatser enn forskriftshjemmelen gir adgang til. Etter omstendighetene kan de konkrete betalingssatsene fastsettes direkte i forskrift eller administrativt ut fra en generell forskriftshjemmel.

Fjerde ledd gjelder for offentlig eller offentlig tilknyttet virksomhet som omfattes av annen lovgivning enn offentlighetsloven som gir allmennheten innsynsrett og andre virksomheter som omfattes av direktiv 2003/98/EF. Dette innebærer at bestemmelsen gjelder i tilfeller hvor det foreligger innsynsrett for eksempel etter miljøinformasjonsloven eller prosesslovgivning, når det utøves meroffentlighet og når virksomheter som er omfattet av direktivet, men ikke av nasjonal lovgivning om innsynsrett, gir ut dokumenter. I slike tilfeller følger det av fjerde ledd at de samlete inntekter ved dokumentinnlevering ikke må overstige de faktiske kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumentene, samt en rimelig avkastning av investeringene. Dette er i samsvar med direktivet artikkel 6. Selv om det i disse tilfellene er adgang til å ta betaling, er det ikke noe i veien for å gi ut dokumenter gratis eller til lavere priser enn bestemmelsen gir adgang til å ta.

Femte ledd første punktum gjennomfører direktivet artikkel 7 første punktum. Disse virksomhetene, både forvaltningsorganer og organer omfattet av direktiv 2003/98/EF, pålegges en aktiv informasjonsplikt ved at eventuelle betalingssatser skal offentliggjøres. Hvis det er mulig og hensiktsmessig, bør denne offentliggjøringen skje i elektronisk form, typisk ved at prisene legges ut på virksomhetens internettside. Formålet med bestemmelsen er å skape forutberegnelighet for private aktører når de etterspør dokumenter fra slike offentligrettslige virksomheter. Femte ledd annet punktum gjennomfører direktivet artikkel 7 annet og tredje punktum. Bestemmelsen gjelder for alle virksomheter som er omfattet av direktivet når disse gir ut dokumenter mot betaling. Dette gjelder uansett om det foreligger innsynsrett, om det utøves meroffentlighet eller om virksomheten faller utenom nasjonal regelverk om dokumentinnsyn. Etter femte ledd skal slike virksomheter på forespørsel gi opplysninger om beregningsgrunnlaget for betalingssatser for dokumentutlevering og eventuelt hvilke faktorer som vil bli lagt til grunn for beregningen i særlige tilfeller. Om femte ledd *annet punktum* vises det til merknadene til § X1 tredje ledd annet punktum.

9.1.2 Til endringene i miljøinformasjonsloven

§ 13 første og annet ledd skal lyde:

> (1) *Organet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvordan et dokument skal gjøres kjent. Det kan kreves papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet i alle eksisterende format og språkversjoner. Organet trenger ikke å gi kopi når dokumentet er alminnelig tilgjengelig.*
>
> (2) Informasjonen skal være dekkende og forståelig i forhold til det innformasjonsbehovet kravet gir uttrykk for. Dersom forespørselen kan besvares fyllestgjørende, *jf. første ledd*, ved å henvise til allment tilgjengelige offentlige registre, rapporter, produktmerking eller lignende, kan informasjonssøker henvises dit. *Når det gis innsyn i dokumenter som det knytter seg immaterielle rettigheter til, skal organet dersom det har kjennskap til det opplyse om hvem som er innehaver av rettighetene eller hvilken lisenshaver organet har fått dokumentene fra. Dette gjelder likevel ikke når det fremstår som åpenbart unødvendig å gi slike opplysninger. Kongen kan gi forskrift om at bestemmelsene i første ledd annet punktum og annet ledd tredje og fjerde punktum i paragrafen her ikke skal gjelde for visse virksomheter eller typer av virksomheter som er unntatt etter direktiv 2003/98EF/.*

Til § 13 første og annet ledd

Endringene i første og annet ledd skal gjennomføre direktiv 2003/98/EF artikkel 4 nr. 3 annet punktum og artikkel 5 nr. 1. Endringsforslagene svarer til de endringer som foreslås i offentlighetsloven § X3 og det vises til kommentarene til denne bestemmelsen. Når det gjelder *annet ledd femte punktum* vises det til merknadene til § X1 tredje ledd annet punktum.

9.1.3 Til forskriftsendringene

9.1.3.1 Forskrift til offentlighetsloven om avtaler om enerett

§ 1 *Adgang til å inngå avtaler om enerett*

> *Offentlighetsloven § X1 første ledd er ikke til hinder for at det inngås avtaler om enerett til tilgang til dokumenter dersom dette er nødvendig for levering av en tjeneste i allmennhetens interesse. Det skal skje en fornyet vurdering av begrunnelsen for å inngå slike avtaler med jevne mellomrom og minst hvert tredje år. Avtaler om enerett som inngås i medhold av bestemmelsen her skal være offentlige.*
>
> *Det kan ikke inngås avtaler om enerett om tilgang til dokumenter som allmennheten etter bestemmelser i lov eller forskrift har et rettskrav på å få innsyn i.*

Til § 1 Adgang til å inngå avtaler om enerett

Forskriften foreslås gitt med hjemmel i offentlighetsloven § X1 tredje ledd. Formålet med forskriften er å gjennomføre direktiv 2003/98/EF artikkel 11 nr. 2 og 3. Forskriften vil ha samme virkeområde som direktiv 2003/98/EF, det vil si at den både vil gjelde der det foreligger innsynsrett etter offentlighetsloven eller annen lovgivning, når virksomheter som omfattes av direktivet utøver meroffentlighet og når virksomheter som ikke omfattes av nasjonal lovgivning, men av direktivet, gir ut dokumenter. Bestemmelsen har ingen parallell i gjeldende lovgivning.

Etter *første ledd første punktum* er forbudet i offentlighetsloven § X1 første ledd mot avtaler som gir noen enerett til tilgang til dokumenter ikke til hinder for at det inngås slike avtaler dersom dette er nødvendig for levering av en tjeneste i allmennhetens interesse. Enerettsavtaler vil altså bare kunne inngås der det er nødvendig med monopol for at noen skal være villig til å påta seg å yte en tjeneste overfor allmennheten hvor den aktuelle dokumenttypen inngår. Etter første ledd *annet punktum* skal begrunnelsen for å inngå slike avtaler vurderes med jevne mellomrom og minst hvert tredje år. Virksomheter som har inngått slike avtaler må altså minst hvert tredje år vurdere om vilkårene i første punktum fortsatt er til stede. Forutsetningen er at virksomheten skal bringe eventuelle avtaler om enerett til opphør dersom det ved den fornyede vurderingen viser seg at vilkårene for å inngå avtalen ikke lenger er oppfylt. Det må derfor sørges for at eventuelle enerettsavtaler er utformet slik at det er avtalerettslig adgang til å bringe dem til opphør hvis det ved den fornyede vurdering viser seg at det ikke er adgang til å videreføre dem.

I første ledd *tredje punktum* slås det fast at avtaler om enerett som er inngått i medhold av første ledd første punktum skal være offentlige. Slike avtaler vil altså uansett innhold for øvrig aldri kunne unntas fra offentlighet

Annet ledd fastslår at det ikke kan inngås avtaler om enerett til tilgang til dokumenter som allmennheten etter bestemmelser i lov eller forskrift har et rettskrav på å få innsyn i. Selv om vilkårene i første ledd er oppfylt, vil det altså ikke være adgang til å inngå avtaler om enerett så langt som lovgivningen gir allmennheten innsynsrett. Dette er en selvsagt regel som er i samsvar med gjeldende rett.

§ 2 *Eksisterende avtaler om enerett*

> Avtaler om enerett til tilgang til dokumenter som eksisterer ved ikrafttredelsen av nærværende forskrift og som ikke oppfyller vilkårene i § 1 første ledd, skal opphøre ved avtalens utløp, men likevel senest den 31. desember 2008.

Til § 2 Eksisterende avtaler om enerett

Forskriften gjennomfører direktiv 2003/98/EF artikkel 11 nr. 3. Bestemmelsen har ingen parallell i gjeldende rett.

Etter bestemmelsen skal eksisterende avtaler om enerett, det vil si avtaler som er inngått før forskriften trer i kraft, som ikke oppfyller vilkårene i forskriften § 1 første ledd, opphøre ved avtalens utløp. I praksis vil dette si at det ikke er adgang til å forlenge slike avtaler. Dette gjelder selv om en rett til forlengelse følger av den opprinnelige avtalen. Det følger videre av bestemmelsen at eksisterende avtaler om enerett i alle tilfeller skal opphøre senest 31. desember 2008. Dette gjelder selv om det i avtalen er fastsatt at den skal gjelde ut over dette tidspunktet.

9.1.3.2 Forskrift om offentlighet i rettspleien

§ 5. Berammingslisten skal utferdiges for en uke, og skal senest kl. 1200 siste arbeidsdag uken før gjøres tilgjengelig på rettens kontor gjennom oppslag eller i særskilt perm. Berammingslisten skal ajourføres hver dag.

> *Enhver kan kreve å få tilsendt papirkopi eller elektronisk kopi av berammingslisten i alle eksisterende format.*

Til § 5 annet ledd

Bestemmelsen i annet ledd gjennomfører direktiv 2003/98/EF artikkel 5 nr. 1 og artikkel 10 nr. 1. Bestemmelsen utvider retten til å få tilsendt berammingslister fra domstolene, både med hensyn til hvem som kan kreve dette og med hensyn til i hvilken form og i hvilket format innsyn skal gis.

Bestemmelsen foreslås endret slik at retten til å få tilsendt berammingslisten skal gjelde for "enhver" og ikke bare for pressen. Bakgrunnen for dette er at det kan stilles spørsmål ved om den nåværende regelen er i samsvar med ikke-diskrimineringsprinsippet i direktivet artikkel 10 nr. 1. Bestemmelsen foreslås videre endret slik at det slås fast at berammingslisten kan kreves tilsendt i papirkopi eller elektronisk kopi og i alle eksisterende formater. Bestemmelsen svarer til offentlighetsloven § X3 første ledd annet punktum og det vises til kommentarene til denne bestemmelsen. Fordi berammingslisten i praksis kun vil foreligge på norsk, er det ikke noen grunn til å ta med en passus om at berammingslisten kan kreves tilsendt i alle språkversjoner i forskrift om offentlighet i rettspleien.

§ 9. Enhver som har krav på utskrift av en rettsavgjørelse, *kan kreve å få tilsendt papirkopi eller elektronisk kopi av avgjørelser i alle eksisterende format.*

Til § 9

Bestemmelsen gjennomfører direktiv 2003/98/EF artikkel 5 nr. 1. Bestemmelsen utvider retten til å kreve innsyn i rettsavgjørelser når det gjelder i hvilken form og i hvilke format innsyn skal gis. Bestemmelsen tilsvarer § 5 annet ledd og det vises til kommentarene til denne.

9.1.3.3 Forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen

§ 10. *Innsyn i opplysninger og dokumenter ved bruk av elektronisk kommunikasjon*

> (1) Krav om innsyn i opplysninger eller dokumenter i en sak kan sendes forvaltningsorganet ved bruk av elektronisk kommunikasjon, jf. § 3 og § 4.
>
> (2) Dokumenter eller opplysninger som finnes i elektronisk form, skal utleveres i slik form og i alle eksisterende format dersom dette kreves av noen som har innsynsrett. Såfremt det er mulig og hensiktsmessig gjelder det samme når dokumenter eller opplysninger gis ut i tilfeller hvor det ikke foreligger innsynsrett.

Til § 10 annet ledd

Bestemmelsen erstatter og endrer annet og tredje ledd i gjeldende forskrift. Etter gjeldende rett gir ikke forskriften noen rett til å kreve elektronisk kopi selv om det gis innsyn i dokumenter som finnes i elektronisk form.

Forslaget går ut på å endre dette, slik at det innføres en rett til å kreve elektronisk kopi av dokumenter som finnes i elektronisk form. Bestemmelsen gjennomfører direktiv 2003/98/EF artikkel 5 nr. 1.

Etter annet ledd annet punktum skal dokumenter eller opplysninger også utleveres i elektronisk form og i alle eksisterende format i tilfeller hvor det ikke foreligger innsynsrett dersom dette er mulig og hensiktsmessig. Denne bestemmelsen tar sikte på tilfeller hvor det utøves meroffentlighet og tilfeller hvor det gis innsyn i dokumenter eller opplysninger som ikke omfattes av lovgivningen om innsynsrett.

9.2 Merknader til de enkelte bestemmelser i mindretallets forslag

Et første mindretall bestående av Erik Aurbakken og Roar Bjørge og foreslår et tillegg til formålsbestemmelsen i offentlighetsloven.

Forslag til ny formålsbestemmelse fra NOU 2003:30 Ny offentlighetslov tas inn, med følgende tillegg:

2. Offentlig myndighet skal legge til rette for økt gjenbruk av offentlig informasjon i samsvar med direktiv 2003/98/EF.

Bestemmelser om gjenbruk samles i et nytt kapittel, der også begrepet gjenbruk klargjøres, ved følgende nye bestemmelse:

Med gjenbruk menes fysiske og juridiske personers bruk av offentlige myndigheters informasjoner til kommersielle og ikke-kommersielle formål, andre enn det formål som informasjonen ble etablert for. Utveksling og bruk av dokumenter hos offentlige myndigheter som ledd i ivaretakelse av deres offentlige oppgaver, er ikke gjenbruk.

Merknad til forslaget:

Definisjon er fra direktivet. Formuleringen "bruk til et annet formål", må ikke tolkes for bokstavelig, i det også bruk av informasjon som er etablert nettopp med sikte på bruk i privat sektor, vil falle inn under definisjonen når private aktører etterspør og bruker slike data. I praksis vil den bruk av data som betinger samtykke fra dataeier eller rettighetshaver i form av avtale, lisens, abonnement eller kjøp, regnes som gjenbruk.

Mindretallet foreslår at flere av lovendringsforslagene i rapporten flyttes til dette nye kapitlet i offentlighetsloven om gjenbruk. Dette dreier seg om følgende forslag:

- bestemmelse om hvordan innsyn skal gis (å kreve dokument i alle eksisterende format, samt plikt til å opplyse om hvem som er rettighetshaver der det foreligger immaterielle rettigheter)
- bestemmelse om standardlisenser
- forbud mot forskjellsbehandling

Et andre mindretall, arbeidsgruppens medlem Elisabeth Steenstrup, har også utarbeidet en alternativ skisse for implementering. Skissen tar utgangspunkt i direktivets gjenbruksdefinisjon og direktivets reguleringer knyttet til gjenbruk. Opplegget medfører at det ikke er nødvendig med endringer i offentlighetsloven, eller annen lov, og det er ikke nødvendig med ytterligere forskriftsregulering. Tidspresset har gjort at mindretallets alternative forslag må oppfattes som en skisse, ikke et fullstendig gjennomarbeidet forslag. Det vises for øvrig til mindretallets generelle merknader, bl. a. under punkt 6.1.4 ovenfor.

§ 1 *Plikt til å tilrettelegge for gjenbruk*

Offentlig myndighet skal legge til rette for økt gjenbruk av offentlig informasjon i samsvar med Europa-parlamentets og rådets direktiv 2003/ 98/EF.

Merknad:

Direktivets formål er synliggjort i lovteksten, jf. bla. fortalen, og artikkel 1 og artikkel 8 nr. 1 og nr. 9.

§ 2 *Virkeområde:*

1. Loven gjelder vilkår for gjenbruk av offentlig informasjon.

Merknad:

Bestemmelsen bygger på direktivets artikkel 3. Bestemmelsen er videre basert på direktivets artikkel 1 nr. 3, som forutsetter at de nasjonale innsynsregler blir videreført uendret, og at forvaltningen lojalt har fulgt opp direktivets artikkel 9 om tilgjengeliggjøring av offentlig informasjon som kan gjenbrukes. Potensielle "gjenbrukere" vil således enten være blitt kjent med informasjon som det er aktuelt å gjenbruke gjennom bruk av lovfestet innsynsrett, eller ved at den aktuelle informasjon er gjort tilgjengelig på annen måte, f. eks gjennom et online-tilbud til en database.

Nøkkelordene "gjenbruk" og "offentlig informasjon" er definert under § 3 nedenfor.

2. Loven gjelder ikke institusjoner som ikke er omfattet av direktiv 2003/98 EF artikkel 1 nr. 2 c) d) og e), hvis ikke annet er bestemt av vedkommende virksomhetseier eller av virksomheten selv.

Merknad:

Dette mindretallet foreslår at de samme institusjonstyper som er unntatt fra direktivet (bla. undervisnings- og forskningsinstitusjoner, museer og bibliotek), også i utgangspunktet er unntatt loven. Det forutsettes imidlertid at vedkommende virksomhetseeier (se definisjon under § 3 nedenfor) har en aktiv holdning til hvordan disse institusjoners informasjoner skal kunne gjenbrukes.

Bakgrunnen for forslaget i nr. 2 er dels at forskningsinstitusjoner, utdanningsinstitusjoner, bibliotek m. v. har formidling og implisitt gjenbruk som sine, ofte lovfestede, hovedoppgaver. Det vil derfor i utgangspunktet være usikkert om det er tale om ordinær bruk, eller gjenbruk slik direktivet definerer dette, men det må uansett forutsettes at institusjonene tar sine oppgaver alvorlig.

Videre er innholdet i det som disse institusjonene skal formidle ofte underlagt ulike immaterielle rettigheter. Dog er det ofte i seg selv usikkert hvor langt disse immaterielle rettighetene strekker seg i forhold til arbeidsgivers disposisjonsrett. Det kan også være tale om tredjemenns rettigheter (f. eks. ved oppdragsforskning, eller eksterne bidragsytere til en almennkringkaster).

Innen høyere utdanning og forskning er det ofte vanskelig å vite når dokumenter eller data er ferdigstilt i en slik grad at det er naturlig å legge informasjonen ut til allmennhetens avbenyttelse. Og dreier det seg om forskning som kan lede til en patenterbar oppfinnelse, vil det ødelegge patenteringsmulighetene dersom deler av den nye viten blir offentlig kjent før patentsøknaden er innlevert.

Fordi det er så stor usikkerhet knyttet til de institusjonene som direktivet unntar, er det mest praktisk at loven fastlegger at hver enkelt virksomhetseier tar standpunkt til gjenbruksspørsmålet, og eventuelle vilkår.

Hvis gjenbruk først er tillatt, må vilkårene for gjenbruk ligge innenfor direktivets rammer. En bestemmelse som artikkel 10 nr. 2 om det offentliges kommersielle aktiviteter vil i henhold til de generelle konkurranseprinsippene i EØS, måtte gjelde uavhengig av om det er tatt positivt standpunkt til gjenbruk.

3. Loven gjelder ikke informasjon som tredjemann har intellektuell eiendomsrett til.

Merknad:

Direktivets artikkel 1 nr. 2 bokstav b)

§ 3 *Definisjoner*

1. Med offentlig myndighet menes statlige, kommunale og fylkeskommunale organer, offentligrettslige organer og sammenslutninger av en eller flere slike myndigheter eller offentligrettslige organer

2. Med offentligrettslig organ menes ethvert organ

a) som er opprettet spesielt med henblikk på å imøtekomme allmennhetens behov, dog ikke på det

industrielle eller forretningsmessig område.

b) som er et selvstendig rettssubjekter og

c) hvis drift hovedsakelig er finansiert av offentlig myndighet, eller hvis drift er underlagt offentlig kontroll, ledelse eller styring……

Merknad:

Dette er en gjengivelse av definisjonen i direktivet. Direktiv 2003/98/EF av 17. november 2003 er ment å omfatte samme organer som etter det EF-rettslige anskaffelsesregelverket, dvs. også en gruppe selvstendige rettssubjekter som ikke uten videre omfattes av f. eks. offentlighetsloven. Ved å ta direktivets definisjon direkte inne i loven, sikrer man at norsk rett blir i overensstemmelse med direktivets krav. Det er uten videre klart at praktisk viktige informasjonsressurser som f. eks. Meteorologisk institutt, Statistisk sentralbyrå og selvstendige rettssubjekter som Norsk Eiendomsinformasjon AS faller inn under direktivet, og således også må omfattes av gjenbruksloven dersom gjenbruk først er tillatt. Merk at vilkårene a) – c) under pkt. 2 er kumulative.

3. Med virksomhetseier menes offentlig myndighet som enten eier, driver, finansierer eller styrer en virksomhet underlagt denne lov.

Merknad:

Definisjonen er ment å innbefatte enhver offentlig myndighet som selv har informasjon, eller som er (nærmeste) overordet myndighet til virksomhet som går under loven her. Virksomhetseier vil oftest være et fagdepartement eller et kommunestyre.

Slik lovforslaget er utformet, kan overordnet myndighet påtvinge underordnet "informasjonseier" å åpne for gjenbruk, mens den underordnede selv kan ta en positiv avgjørelse om tilrettelegging for gjenbruk innenfor direktivets rammer. Lovreguleringen utelukker selvfølgelig ikke styring etter de vanlige hierarkiske styringslinjer.

4. Med offentlig informasjon menes all informasjon som er skaffet til veie for å ivareta offentlige myndigheter sine offentlige myndighetsoppgaver, og omfatter

a) ethvert innhold uansett medium (skrevet på papir eller oppbevart elektronsikk, lyd-, billed- eller audiovisuelle opptak)

b) enhver del av et slikt innhold

Merknad:

Denne definisjon bygger på definisjonen i direktivets artikkel 2, men første setning har tatt opp i seg begrensningen i direktivets virkeområde som følger av direktivets artikkel 1 nr. 2 a). Dette innebærer at gjenbruksloven bare omfatter informasjon som offentlige myndigheter har innhentet eller selv utarbeidet for å ivareta sine *myndighets*oppgaver. Informasjon som tilfeldig har tilflytt virksomheten, faller således utenfor direktivets og lovens virkeområde.

Her er valgt ordet "informasjon" i stedet for "dokument" som ville vært det naturlige ut fra direktivets definisjon. Det er flere grunner til at ordet "informasjon" er valgt. En viktig grunn er at direktivet selv bruker benevnelsen informasjon i sin tittel. Videre vektlegger forarbeidene og selve direktivet elektronisk innhold og muligheten for å få tilgang til informasjonen elektronisk. I en slik sammenheng passer begrepet "dokument" dårlig.

Et begrep som "informasjon" vil dessuten lettere enn ordet "dokument" lede tanken i retning av interessante databaser. Ordet dokument assosieres dessuten lett med forvaltningens tradisjonelle saksdokumenter, og kan videre også komme i konflikt med dokumentbegrepet i annen lov. Et annet begrepsvalg enn f. eks. offentlighetsloven understreker at man nå lar gjenbruksretten stå på egne ben, ikke som en indirekte følge av f. eks. innsynsretten etter offentlighetsloven. Det vises også til artikkel 9 sitt krav om tilgjengelighet for gjenbruk.

Merk at definisjonen er så vid at den f. eks. omfatter databaser, så lenge de har et innhold. Rene datamaskinprogrammer faller utenfor. Det følger bla. av fortalen artikkel 24.

5. Med gjenbruk menes fysiske og juridiske personers bruk av offentlige myndigheters informasjoner til kommersielle og ikke-kommersielle formål, andre enn det opprinnelige formål som informasjonen ble utarbeidet til. Utveksling av dokumenter mellom offentlige myndigheter som ledd i varetakelse av deres offentlige oppgaver regnes ikke som gjenbruk.

Merknad:

Dette er direktivets gjenbruksdefinisjon (artikkel 2 nr. 4), men det er vanskelig å få en god norsk språkdrakt. Hovedpoenget er at man sikter mot å regulere bruken av den informasjon virksomheten allerede har i egenskap av å være offentlig myndighet, når denne informasjonen skal brukes til andre formål enn det opprinnelige formål. Gjenbruksdefinisjonen må leses i sammenheng med de øvrige definisjoner. Det er således ikke gjenbruk i lovens eller i direktivets forstand dersom det rettes forespørsel om f. eks. å bruke et departements håndbibliotek, jf. direktivets artikkel 1 nr. 2.

All bruk av offentlig informasjon til formål som er på linje med det offentlige formål informasjonen er samlet for, faller utenfor direktivets gjenbruksdefinisjon. Dette betyr at f. eks. media eller interesseorganisasjoners *normale* bruk av offentlige dokumenter faller helt utenfor direktivets og gjenbrukslovens virkeområde.

Eksempelvis kan media fortsatt bruke offentlighetsloven for å få innsyn i gitte eksamensoppgaver, eller man kan hente oppgavene ned fra nettet. Dersom journalisten i sitt medium omtaler eller kritiserer oppgavene, er dette en naturlig forlengelse av normal bruk av eksamensoppgaver på bakgrunn av offentlighetsloven eller at oppgaven er gjort tilgjengelig for allmennheten på annen måte. Dersom journalisten i stedet bruker eksamensoppgavene i en oppgavesamling for å skaffe seg ekstra fortjeneste, er man over i den situasjon som direktivet er ment å dekke. Utdanningsdirektoratet vil i et slikt tilfelle kunne sette de vilkår man ønsker innenfor lovens eller direktivets rammer, eller direktoratet kan unnlate å sette noen vilkår over hodet. Rent praktisk vil direktoratet enten måtte sette vilkårene i det oppgavene gjøres tilgjengelig, eller man må basere seg på at potensielle gjenbrukere faktisk spør om tillatelse til gjenbruk. Dersom direktoratet selv ønsker å kommersialisere eksamensoppgavene, må private aktører få tilgang på oppgavene på samme vilkår, jf. gjenbruksloven § 4 nr. 2 og direktivet artikkel 10 nr. 2.

§ 4 *Gjenbrukrettens omfang*

1. Offentlig informasjon kan gjenbrukes til ethvert formål, med mindre lov eller tredjemanns rett er til hinder. Offentlig myndighet plikter å opplyse om eventuelle begrensninger i gjenbruksretten, så langt begrensingene er kjent og opplysningene kan gis på en hensiktsmessig måte.

2. Det kan sette vilkår for gjenbruken i samsvar med lovens § 5. Vilkårene for gjenbruk skal være ikke-diskriminerende for sammenlignbare kategorier av gjenbruk.

3. Enerett til gjenbruk kan bare tildeles dersom det er nødvendig for å få utført en tjeneste i allmennhetens interesse. Det skal skje en fornyet vurdering av begrunnelsen for å inngå enerettsavtaler med jevne mellomrom og minst hvert tredje år. Avtaler om enerett som inngås i medhold av bestemmelsen her skal være offentlige.

4. Hvis en offentlig myndighet ønsker å benytte sin offentlig informasjon i kommersielle aktiviteter som faller utenfor myndighetens offentlige oppgaver, skal det gjelde de samme gebyrer og andre betingelser for utlevering av informasjon til disse aktivitetene som gjelder for andre brukere.

5. Informasjonen skal, så langt det er praktisk mulig, stilles til disposisjon i den form den er etterspurt, og såfremt det er mulig og hensiktsmessig, i elektronisk form.

Merk at det ikke ligger forutsetninger om identifikasjonskrav eller tilsvarende begrensninger for gjenbruk i dette mindretallets forslag til gjenbrukslov. Lovforslaget bygger på at gjenbrukeren har fått tilgang til informasjonen, enten fordi informasjonseier lojalt har fulgt opp de

praktiske foranstaltninger direktivets artikkel 9 krever, eller at gjenbrukeren på annen måte har fått tilgang til dokumentene, f. eks. etter offentlighetslovens regler. På grunn av tilgangsreglene i direktivets artikkel 9 og fordi direktivet for øvrig ikke stiller identifikasjonskrav utover en klargjøring av hva slags informasjon man ønsker å gjenbruke, vil det etter dette mindretallets opplegg være unødvendig å ha en særlig hjemmel for innsyn i det offentliges databaser, slik flertallet foreslår. I gjenbrukstilfeller er det tilstrekkelig at gjenbruksloven har egne regler for vilkår etc., dersom informasjonseieren stiller vilkår for gjenbruk. Dette gjør både loven og praktiseringen enklere for brukeren.

Bestemmelsen fastslår i nr. 1 det som allerede følger av gjeldende rett: Offentlige informasjon som det gis tilgang på med hjemmel i lov, avtale eller ex gratia, kan brukes til ethvert formål, med mindre det motsatte følger av lovgivningen eller annet rettsgrunnlag. Gjenbruk er således utelukket i de tilfeller informasjonen er vernet f. eks. av lovbestemt taushetsplikt eller immateriallovgivningen, eller hvis eksempelvis oppdragsgiver for et forskningsoppdrag kan ha sikret seg enerett til utnyttelse av forskningsresultatene i forbindelse med finansieringen av et forskningsprosjekt.

§ 4 nr. 2 inneholder en uttrykkelig henvisning til at gjenbruksretten må utøves innenfor rammen av de vilkår vedkommende informasjonseier eller virksomhetseier måtte ha satt. Annet ledd, annet punktum er en lovfesting av det alminnelige ulovfestede ikke-diskriminerings prinsipp i norsk forvaltning, og tilsvarer direktivets pkt. 10.1 og 11.1.

§ 4 nr. 3 er en lovfesting av direktivets artikkel 11 nr. 2 om i hvilke tilfeller noen gjenbrukere kan tilstås særrettigheter. Innholdet i bestemmelsen samsvarer med praksis i tilknytning til artikkel 59 nr. 2 om foretak av allmenn økonomisk interesse i EØS-avtalen og konkurransereglene, og tilsvarende bestemmelser i EF-traktaten. Arbeidsgruppens gjennomgang av formidlingen av en del offentlige informasjonsressurser viser at dette kan være en praktisk viktig bestemmelse.

§ 4 nr. 4 er en lovfesting av direktivets artikkel 10 nr. 2 om at offentlig og privat kommersialisering av offentlig informasjon skal skje på samme vilkår. Noe annet ville for øvrig være et brudd på EØS-avalen artikkel 59 nr. 2, jf. artikkel 61 (forbud mot konkurransevridende statsstøtte.) Det følger av klar EU-praksis at det er uten betydning om den kommersielle aktiviteten offentlig myndighet driver er innenfor staten som rettssubjekt, eller om den drives av en selvstendig av et selvstendig rettssubjekt. Det avgjørende er om den som driver aktiveten går inn under direktivets definisjon i artikkel 2 nr. 2, jf. gjenbruksdefinisjonen i § 3 nr. 1 og 2, og selve virksomheten er en økonomisk aktivitet i markedskonkurranse. Arbeidsgruppens gjennomgang viser at en del offentlige informasjonsressurser må vurderes opp mot denne bestemmelsen. Slik bestemmelsen er formulert, fanger den opp både de tilfeller der forvaltningen driver kommersiell virksomhet innenfor staten som rettssubjekt, og i de tilfeller der statens kommersialisering av egne informasjonsressurser skjer i en separat juridisk enhet.

Femte ledd er en lovfesting av hovedinnholdet i direktivets artikkel 5.

§ 5 *Vilkår ved gjenbruk*

1. *Det kan settes vilkår for gjenbruk av informasjon etter loven her, herunder at det skal betales gebyrer for gjenbruk. Eventuelle begrensinger i gjenbruksretten, betingelser eller standardgebyr for gjenbruk skal fastlegges på forhånd og offentliggjøres, og såfremt det er mulig og hensiktsmessig, i elektronisk form.*
2. *Gjenbruk skal som hovedregel være gratis.*

   Hvis det oppkreves gebyr for gjenbruk, må betalingssatsene fastsettes slik at de samlete inntekter ikke overstiger de faktiske omkostningene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumentene, samt en rimelig avkastning av investeringene Gebyrer bør være omkostningsbaserte innenfor den relevant regnskapsperiode og beregnet i overensstemmelse med de regnskaps prinsipper som gjelder vedkommende myndighet. På anmodning skal den offentlige myndighet opplyse om beregningsgrunnlaget for det offentliggjorte gebyr. Vedkommende myndighet skal også angi hvilke faktorer som vil bli lagt til grunn ved beregningen av gebyrer i atypiske tilfeller.

Merknad

§ 5 nr. 1 er en lovfesting av direktivets artikkel 7, første setning.

Offentlige informasjonsressurser som det er stor pågang etter, eller som har et on-line tilbud forutsettes å ha sine betingelser tilgjengelig allerede når tilgang gis. Dette følger allerede av artikkel 8 og artikkel 9. Det er også viktig at eventuelle begrensinger i gjenbruksretten som må settes av personvernshensyn eller fordi tredjemann innehar de immaterielle rettighetene, klargjøres på forhånd og på en slik måte at de blir respektert.

§ 5 nr. 2, første ledd er en lovfesting av det alminnelige gratisprinsipp arbeidsgruppen foreslår. Annet ledd er en lovfesting av direktivets artikkel 6, som fastsetter "tak" og lovlige prinsipper for beregning av gebyr for gjenbruk.

§ 6 *Saksbehandling*

(1) Dersom det er nødvendig med særskilt søknad for å få tillatelse til gjenbruk, skal søknaden behandles uten ugrunnet opphold. Dersom vilkårene for gjenbruk ikke er fastsatt på forhånd, jf. § 5 nr. 1, 2. setning, skal tilbud om særskilt lisensavtale være utarbeidet innen 20 arbeidsdager. I komplekse saker kan fristen forlenges med ytterligere 20 arbeidsdager.

(2) Avslag på gjenbrukskrav behandles og begrunnes etter de alminnelige regler i forvaltningsloven. Når avslag på gjenbruk er begrunnet i tredjemanns immaterielle rettigheter, skal rettighetshaver så vidt mulig oppgis.

(3) Avslag på gjenbrukskrav skal inneholde opplysninger om klagemuligheter.

Merknad:

Her er essensen i direktivets saksbehandlingsregler gjengitt (direktivet artikkel 4).

Siden direktivet sikter på å gi allmennheten rett til gjenbruk, må et eventuelt avslag trolig regnes som enkeltvedtak, slik at forvaltningslovens klagebehandlingsregler må følges.

10. LOVUTKAST

10.1 Lovutkast fra arbeidsgruppens flertall

Arbeidsgruppens flertall, alle unntatt Roar Bjørge, Erik Aurbakken og Elisabeth Steenstrup, foreslår følgende endringer i offentlighetsloven, gjeldende miljøinformasjonslov, forskrift om offentlighet i rettspleien, forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen og ny forskrift til offentlighetsloven om avtaler om enerett. Forslagene til endringer i offentlighetsloven tar høyde for at loven er under revisjon. De er derfor utformet med sikte på at de skal inngå i en ny offentlighetslov. Flertallet har derfor valgt å ta utgangspunkt i flertallets lovforslag i NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov. De deler av lovforslagene som er flertallets tilleggs-/endringsforslag er kursivert.

Medlemmet Dag Høgvard slutter seg til flertallets forslag med unntak av § X2.1 første ledd i offentlighetsloven. Dette medlemmet foreslår at § X2.1 første ledd utgår og at bestemmelsen i § X2.1 andre ledd innarbeides som nytt fjerde ledd i ny offentlighetslov § X3.

10.1.1 Flertallets forslag til endringer i offentlighetsloven

§ X0 tredje ledd skal lyde:

> (3) I de følgende paragrafer omfatter begrepene forvaltning eller organ alle virksomheter som faller inn under loven. *Bestemmelsene i lovens paragraf X1, X3 tredje ledd og X4 fjerde og femte ledd gjelder uavhengig av bestemmelsene i paragrafen her for alle virksomheter som omfattes av direktiv 2003/98/EF om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon artikkel 2 nr. 1 jf. nr. 2.*

§ X1 skal lyde:

§ X1 *Forbud mot forskjellsbehandling*

> (1) Ved behandling av saker etter loven her eller i annen lovgivning som gir allmennheten rett til innsyn i offentlig eller offentlig tilknyttet virksomhet er det ikke adgang til noen form for forskjellsbehandling mellom sammenlignbare innsynskrav, herunder er det forbudt å inngå avtaler som gir noen enerett til tilgang til dokumenter. At et innsynskrav er fremsatt av en offentlig eller offentlig tilknyttet virksomhet, gir ikke adgang til forskjellsbehandling når formålet med innsynskravet ikke har sammenheng med aktiviteter som er en del av virksomhetens offentlige oppgaver.
>
> (2) Bestemmelsene i første ledd gjelder også for virksomheter som omfattes av direktiv 2003/98/EF om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon artikkel 2 nr. 1 jf. nr. 2 når disse utleverer dokumenter.
>
> (3) Kongen kan gi forskrift om at det kan inngås avtaler om enerett dersom dette er nødvendig for levering av en tjeneste i allmennhetens interesse og om opphør av avtaler om enerett. Kongen kan også gi forskrift om at bestemmelsene i paragrafen her ikke skal gjelde for visse virksomheter eller typer av virksomheter som ikke omfattes av direktiv 2003/98/EF.

X2.1 skal lyde:

§ X2.1 *Bruk av offentlige dokumenter*

> Dokumenter som det gis innsyn i etter loven her eller annen lovgivning som gir allmennheten

innsynsrett i offentlig virksomhet, kan brukes til ethvert formål med mindre annen lovgivning eller tredjemanns rett er til hinder for det. Det samme gjelder i andre tilfeller når dokumenter utleveres fra virksomheter som omfattes av direktiv 2003/98/EF om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon, med mindre virksomheten bestemmer at dokumentene ikke kan gjenbrukes eller setter særskilte vilkår for bruken.

Eventuelle standardlisenser om bruk av offentlige dokumenter skal være tilgjengelige i digitalt format og kunne behandles elektronisk.

§ X3 skal lyde:

§ X3 *Hvordan innsyn skal gis*

(1) Organet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvordan et dokument skal gjøres kjent. *Det kan kreves papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet i alle eksisterende format og språkversjoner. Organet trenger ikke å gi kopi når dokumentet er alminnelig tilgjengelig.*

(2) *Det kan kreves at organet skal* gi muntlig orientering om dokumentet og om forhold som har tilknytning til det i den utstrekning dette må anses rimelig ut fra organets arbeidsbyrde og dokumentets art.

(3) *Når det gis innsyn i dokumenter som det knytter seg immaterielle rettigheter til, skal organet dersom det har kjennskap til det opplyse om hvem som er innehaver av rettighetene eller hvilken lisenshaver organet har fått dokumentene fra. Dette gjelder likevel ikke når det fremstår som åpenbart unødvendig å gi slike opplysninger. Bestemmelsen i leddet her og i første ledd annet punktum gjelder også for virksomheter som nevnt i § X1 annet ledd. Kongen kan gi forskrift om at bestemmelsene i første ledd annet punktum og tredje ledd første til tredje punktum i paragrafen her ikke skal gjelde for visse virksomheter eller typer av virksomheter som er unntatt etter direktiv 2003/98/EF.*

§ X4 skal lyde:

§ X4 *Hovedregel om gratis innsyn m.m.*

(1) Det kan ikke kreves betaling for innsyn etter denne lov, med mindre dette har hjemmel i forskrift gitt i medhold av annet og tredje ledd.

(2) Kongen kan gi forskrift om betaling for avskrifter, utskrifter eller kopier. *Betalingssatsene skal fastsettes slik at inntektene ikke overstiger de faktiske kostnadene som påløper ved kopiering og utsendelse av dokumenter.*

(3) Kongen kan gi forskrift om at det kan kreves betaling for bearbeidet materiale som det har vært kostnadskrevende å utvikle dersom dette finnes rimelig ut fra dokumentenes og virksomhetens art. *Betalingssatsene skal fastsettes slik at de samlete inntekter ikke overstiger de faktiske omkostningene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumentene, samt en rimelig avkastning av investeringen.*

(4) For virksomheter som omfattes av annen lovgivning som gir allmennheten innsyn i offentlig eller offentlig tilknyttet virksomhet og virksomheter som nevnt i § X1 annet ledd, må ikke den samlete inntekt ved dokumentutlevering overstige de faktiske omkostningene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumentene, samt en rimelig avkastning av investeringene.

(5) Virksomheter som krever betaling for utskrifter eller kopier, jf. annet til fjerde ledd, skal offentliggjøre gjeldende betalingssatser, i elektronisk form dersom det er mulig og hensiktsmessig. På forespørsel skal virksomhetene også gi opplysninger om beregningsgrunnlaget for betalingssatsene for dokumentutlevering og eventuelt hvilke faktorer som vil bli lagt til grunn for beregningen i særlige tilfeller. Kongen kan gi forskrift om at bestemmelsene i tredje til femte ledd første punktum i paragrafen her ikke skal gjelde for visse virksomheter eller typer av virksomheter som er unntatt etter direktiv 2003/98/EF.

10.1.2 Flertallets forslag til endringer i miljøinformasjonsloven

Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven) § 13 første og annet ledd skal lyde:

> (1) *Organet bestemmer ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling hvordan et dokument skal gjøres kjent. Det kan kreves papirkopi eller elektronisk kopi av dokumentet i alle eksisterende format og språkversjoner. Organet trenger ikke å gi kopi når dokumentet er alminnelig tilgjengelig.*
>
> (2) Informasjonen skal være dekkende og forståelig i forhold til det innformasjonsbehovet kravet gir uttrykk for. Dersom forespørselen kan besvares fyllestgjørende, *jf. første ledd*, ved å henvise til allment tilgjengelige offentlige registre, rapporter, produktmerking eller lignende, kan informasjonssøker henvises dit. *Når det gis innsyn i dokumenter som det knytter seg immaterielle rettigheter til, skal organet dersom det har kjennskap til det opplyse om hvem som er innehaver av rettighetene eller hvilken lisenshaver organet har fått dokumentene fra. Dette gjelder likevel ikke når det fremstår som åpenbart unødvendig å gi slike opplysninger. Kongen kan gi forskrift om at bestemmelsene i første ledd annet punktum og annet ledd tredje og fjerde punktum i paragrafen her ikke skal gjelde for visse virksomheter eller typer av virksomheter som er unntatt etter direktiv 2003/98/EF.*

10.1.3 Flertallets forslag til forskriftsendringer

10.1.3.1 Flertallets forslag til forskrift til offentlighetsloven:

Forskrift til offentlighetsloven om avtaler om enerett

§ 1 *Adgang til å inngå avtaler om enerett*

> Offentlighetsloven § X1 første ledd er ikke til hinder for at det inngås avtaler om enerett til tilgang til dokumenter dersom dette er nødvendig for levering av en tjeneste i allmennhetens interesse. Det skal skje en fornyet vurdering av begrunnelsen for å inngå slike avtaler med jevne mellomrom og minst hvert tredje år. Avtaler om enerett som inngås i medhold av bestemmelsen her skal være offentlige.
>
> Det kan ikke inngås avtaler om enerett om tilgang til dokumenter som allmennheten etter bestemmelser i lov eller forskrift har et rettskrav på å få innsyn i.

§ 2 *Eksisterende avtaler om enerett*

> Avtaler om enerett til tilgang til dokumenter som eksisterer ved ikrafttredelsen av nærværende forskrift og som ikke oppfyller vilkårene i § 1 første ledd, skal opphøre ved avtalens utløp, men likevel senest den 31. desember 2008.

10.1.3.2 Flertallets forslag til endringer i forskrift om offentlighet i rettspleien

§ 5 skal lyde:

§ 5. Berammingslisten skal utferdiges for en uke, og skal senest kl. 1200 siste arbeidsdag uken før gjøres tilgjengelig på rettens kontor gjennom oppslag eller i særskilt perm. Berammingslisten skal ajourføres hver dag.

> *Enhver kan kreve å få tilsendt papirkopi eller elektronisk kopi av berammingslisten i alle eksisterende format.*

§ 9 skal lyde

§ 9. Enhver som har krav på utskrift av en rettsavgjørelse, *kan kreve å få tilsendt papirkopi eller elektronisk kopi av avgjørelser i alle eksisterende format*.

10.1.3.3 Flertallets forslag til endringer i forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen

§ 10 skal lyde:

§ 10. *Innsyn i opplysninger og dokumenter ved bruk av elektronisk kommunikasjon*

(1) Krav om innsyn i opplysninger eller dokumenter i en sak kan sendes forvaltningsorganet ved bruk av elektronisk kommunikasjon, jf. § 3 og § 4.

(2) Dokumenter eller opplysninger som finnes i elektronisk form, skal utleveres i slik form og i alle eksisterende format dersom dette kreves av noen som har innsynsrett. Såfremt det er mulig og hensiktsmessig gjelder det samme når dokumenter eller opplysninger gis ut i tilfeller hvor det ikke foreligger innsynsrett.

10.2 Lovutkast fra arbeidsgruppens mindretall

Lovutkast fra gruppens mindretall, Erik Aurbakken og Roar Bjørge, jf. også punkt 9.2:

Lovens formål:

1. Formålet med loven er å bidra til åpenhet og innsyn i offentlig virksomhet for derved å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltagelse, allmennhetens kontroll og den enkeltes rettsikkerhet.

2. Offentlig myndighet skal legge til rette for økt gjenbruk av offentlig informasjon i samsvar med direktiv 2003/98 EF.

Om gjenbruk av offentlig informasjon:

Med gjenbruk menes fysiske og juridiske personers bruk av offentlige myndigheters informasjoner til kommersielle og ikke-kommersielle formål, andre enn det formål som informasjonen ble etablert for. Utveksling og bruk av dokumenter hos offentlige myndigheter som ledd i varetakelse av deres offentlige oppgaver er ikke gjenbruk.

Dette mindretallet foreslår at flere av lovendringsforslagene i rapporten flyttes til dette nye kapitlet i offentlighetsloven om gjenbruk.

Lovskisse fra arbeidsgruppens *mindretall*, medlem Elisabeth Steenstrup, jf også punkt 9.2:

§ 1 *Plikt til å tilrettelegge for gjenbruk*

Offentlig myndighet skal legge til rette for økt gjenbruk av offentlig informasjon i samsvar med Europa-parlamentets og rådets direktiv 2003/ 98 EF og denne lov.

§ 2 *Virkeområde:*

1. *Loven gjelder vilkår for gjenbruk av offentlig informasjon.*
2. *Loven gjelder ikke institusjoner som ikke er omfattet av direktiv 2003/98 EF artikkel 1 nr. 2 c) d) og e), hvis ikke annet er bestemt av vedkommende virksomhetseier eller av virksomheten selv.*
3. *Loven gjelder ikke informasjon som tredjemann har intellektuell eiendomsrett til.*

§ 3 Definisjoner

1. *Med offentlig myndighet menes statlige, kommunale og fylkeskommunale organer, offentligrettslige organer og sammenslutninger av en eller flere slike myndigheter eller offentligrettslige organer*
2. *Med offentligrettslig organ menes ethvert organ*

   a) som er opprettet spesielt med henblikk på å imøtekomme allmennhetens behov, dog ikke på det industrielle eller forretningsmessig område.

   b) som er et selvstendig rettssubjekter og

c) hvis drift hovedsakelig er finansiert av offentlig myndighet, eller hvis drift er underlagt offentlig kontroll, ledelse eller styring……

3. *Med virksomhetseier menes offentlig myndighet som enten eier, driver, finansierer eller styrer en virksomhet underlagt denne lov.*
4. *Med offentlig informasjon menes all informasjon som er skaffet til veie for å ivareta offentlige myndigheter sine offentlige myndighetsoppgaver, og omfatter*

   a) ethvert innhold uansett medium (skrevet på papir eller oppbevart elektronsikk, lyd-, billed- eller audiovisuelle opptak)

   b) enhver del av et slikt innhold
5. *Med gjenbruk menes fysiske og juridiske personers bruk av offentlige myndigheters informasjoner til kommersielle og ikke-kommersielle formål, andre enn det opprinnelige formål som informasjonen ble utarbeidet til. Utveksling av dokumenter mellom offentlige myndigheter som ledd i varetakelse av deres offentlige oppgaver regnes ikke som gjenbruk.*

§ 4 *Gjenbrukrettens omfang*

1. *Offentlig informasjon kan gjenbrukes til ethvert formål, med mindre lov eller tredjemanns rett er til hinder. Offentlig myndighet plikter å opplyse om eventuelle begrensninger i gjenbruksretten, så langt begrensingene er kjent og opplysningene kan gis på en hensiktsmessig måte.*
2. *Det kan sette vilkår for gjenbruken i samsvar med lovens § 5. Vilkårene for gjenbruk skal være ikke-diskriminerende for sammenlignbare kategorier av gjenbruk.*
3. *Enerett til gjenbruk kan bare tildeles dersom det er nødvendig for å få utført en tjeneste i allmennhetens interesse. Det skal skje en fornyet vurdering av begrunnelsen for å inngå enerettsavtaler med jevne mellomrom og minst hvert tredje år. Avtaler om enerett som inngås i medhold av bestemmelsen her skal være offentlige.*
4. *Hvis en offentlig myndighet ønsker å benytte sin offentlig informasjon i kommersielle aktiviteter som faller utenfor myndighetens offentlige oppgaver, skal det gjelde de samme gebyrer og andre betingelser for utlevering av informasjon til disse aktivitetene som gjelder for andre brukere.*
5. *Informasjonen skal, så langt det er praktisk mulig, stilles til disposisjon i den form den er etterspurt, og såfremt det er mulig og hensiktsmessig, i elektronisk form.*

§ 5 *Vilkår ved gjenbruk*

1. *Det kan settes vilkår for gjenbruk av informasjon etter loven her, herunder at det skal betales gebyrer for gjenbruk. Eventuelle begrensinger i gjenbruksretten, betingelser eller standardgebyr for gjenbruk skal fastlegges på forhånd og offentliggjøres, og såfremt det er mulig og hensiktsmessig, i elektronisk form.*
2. *Gjenbruk skal som hovedregel være gratis.*

Hvis det oppkreves gebyr for gjenbruk, må betalingssatsene fastsettes slik at de samlete inntekter ikke overstiger de faktiske omkostningene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av dokumentene, samt en rimelig avkastning av investeringene Gebyrer bør være omkostningsbaserte innenfor den relevant regnskapsperiode og beregnet i overensstemmelse med de regnskaps prinsipper som gjelder vedkommende myndighet. På anmodning skal den offentlige myndighet opplyse om beregningsgrunnlaget for det offentliggjorte gebyr. Vedkommende myndighet skal også angi hvilke faktorer som vil bli lagt til grunn ved beregningen av gebyrer i atypiske tilfeller.

§ 6 *Saksbehandling*

(1) Dersom det er nødvendig med særskilt søknad for å få tillatelse til gjenbruk , skal søknaden behandles uten ugrunnet opphold. Dersom vilkårene for gjenbruk ikke er fastsatt på forhånd, jf. § 5 nr. 1, 2. setning, skal tilbud om særskilt lisensavtale være utarbeidet innen 20 arbeidsdager. I komplekse saker kan fristen forlenges med ytterligere 20 arbeidsdager.

(2) Avslag på gjenbrukskrav behandles og begrunnes etter lov om offentlighet i forvaltningen. Når avslag på gjenbruk er begrunnet i tredjemanns immaterielle rettigheter, skal rettighetshaver så vidt mulig oppgis.

(3) Avslag på gjenbrukskrav skal inneholde opplysninger om klagemuligheter.

11. VEDLEGG

11.1 Trykte vedlegg

11.1.1 Direktiv om gjenbruk av den offentlige sektors informasjon, (2003/98/EØF), vedtatt i EU 17. november 2003

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2003/98/EF af 17. november 2003 om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 95,

under henvisning til forslag fra Kommissionen([1]),

under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg(*2*),

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget ([3]),

efter proceduren i traktatens artikel 251([4]),

og ud fra følgende betragtninger:

(1) Traktaten fastslår, at der skal oprettes et indre marked og indføres en ordning, der sikrer, at konkurrencen i det indre marked ikke fordrejes. Harmonisering af medlemsstaternes regler og praksis for udnyttelse af den offentlige sektors informationer bidrager til gennemførelsen af disse målsætninger.

(2) Udviklingen hen imod et informations-og vidensamfund påvirker tilværelsen for hver eneste borger i Fællesskabet bl.a. ved, at de får adgang til og mulighed for at tilegne sig viden på nye måder.

(3) Digitalt indhold spiller en stor rolle i denne udvikling. Indholdsproduktion har i de seneste år ført til, at der i hurtigt tempo er skabt nye job, og tendensen fortsætter. De fleste af disse jobs skabes i små nystartede virksomheder.

(4) Den offentlige sektor indsamler, producerer, reproducerer og formidler et bredt spektrum af information på mange områder, som f.eks. information om sociale forhold, økonomi, geografi, vejrforhold, turisme, erhvervsforhold, patentrettigheder og uddannelse.

(5) Et af hovedformålene med oprettelsen af det indre marked er at skabe betingelser, der fremmer udviklingen af tjenesteydelser, som dækker hele Fællesskabet. Den offentlige sektors informationer er et vigtigt kildemateriale for produkter og tjenester med digitalt indhold, og de vil få stadig større betydning som indholdsressource til de mobile indholdstjenester, der er under udvikling. En bred geografisk dækning på tværs af grænserne er også vigtig i denne forbindelse. Mere vidtgående muligheder for at videreanvende den offentlige sektors informationer bør bl.a. give de europæiske virksomheder mulighed for at udnytte disses potentiale og bidrage til økonomisk vækst og jobskabelse.

(6) Der er betydelige forskelle mellem medlemsstaternes regler og praksis vedrørende udnyttelsen af informationskilder fra den offentlige sektor, hvilket forhindrer udnyttelse af denne vigtige informationskildes fulde økonomiske potentiale. De offentlige myndigheders tradition for udnyttelse af den offentlige sektors

(1) EFT C 227 E af 24.9.2002, s. 382.
(2) EUT C 85 af 8.4.2003, s. 25.
(3) EUT C 73 af 26.3.2003, s. 38.
(4) Europa-Parlamentets udtalelse af 12.2.2003 (endnu ikke offentliggjort i EUT), Rådets fælles holdning af 26.5.2003 (EUT C 159 E af 8.7.2003, s. 1) og Europa-Parlamentets holdning af 25.9.2003 (endnu ikke offentliggjort i EUT). Rådets afgørelse af 27.10.2003.

informationer har også udviklet sig meget forskelligt. Der bør tages højde herfor. Der bør derfor sikres et minimum af harmonisering af nationale regler og praksis for anvendelse af dokumenter fra den offentlige sektor i tilfælde, hvor forskelle i nationale regler og praksis eller manglende klarhed hindrer et velfungerende indre marked og en hensigtsmæssig udvikling af informationssamfundet i Fællesskabet.

(7) Uden et minimum af harmonisering på fællesskabsplan risikerer man endvidere, at national lovgivning, som allerede er indført i en række medlemsstater som svar på de teknologiske udfordringer, fører til endnu større forskelle. Følgerne af en sådan lovgivningsmæssig forskel og uvished vil få større betydning, efterhånden som informationssamfundet udvikles. Informationssamfundet har allerede øget den grænseoverskridende udnyttelse af information betydeligt.

(8) Der er behov for en generel ramme for betingelserne for videreanvendelse af dokumenter fra den offentlige sektor for at sikre rimelige, forholdsmæssigt afpassede og ikkediskriminerende betingelser for videreanvendelse af sådanne informationer. Offentlige myndigheder indsamler, producerer, reproducerer og formidler dokumenter med henblik på at varetage deres offentlige opgaver. Brug af sådanne dokumenter til andre formål betegnes som videreanvendelse. Medlemsstaternes politikker kan gå videre end de minimumsstandarder, der er fastsat i dette direktiv, og tillade en mere vidtgående videreanvendelse.

(9) Dette direktiv indeholder ikke en forpligtelse til at tillade videreanvendelse af dokumenter. Det er fortsat medlemsstaterne eller den berørte offentlige myndighed, der træffer beslutning om tilladelse til videreanvendelse. Dette direktiv bør finde anvendelse på dokumenter, som gøres tilgængelige til videreanvendelse, når offentlige myndigheder udsteder licens til, sælger, formidler, udveksler eller udleverer informationer. For at undgå krydssubsidiering bør videreanvendelsen også omfatte yderligere brug af dokumenter inden for en sådan myndighed til aktiviteter, der falder uden for dens offentlige opgave. Aktiviteter, der falder uden for de offentlige opgaver, vil typisk være levering af dokumenter, der udelukkende udarbejdes og opkræves gebyr for på et kommercielt grundlag og i konkurrence med andre på markedet. Definitionen af »dokument« bør ikke omfatte computerprogrammer. Direktivet er baseret på de eksisterende aktindsigtsordninger i medlemsstaterne og ændrer ikke de nationale regler for adgang til dokumenter. Det finder ikke anvendelse i tilfælde, hvor borgere eller virksomheder i henhold til den relevante aktindsigtsordning kun kan få et dokument udleveret, hvis de kan dokumentere en særlig interesse. På fællesskabsplan anerkendes det i artikel 41 (retten til god forvaltning) og 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at enhver unionsborger samt enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat har ret til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter. Offentlige myndigheder bør opfordres til at give adgang til videreanvendelse af alle dokumenter, de er i besiddelse af. Offentlige myndigheder bør fremme og tilskynde til videreanvendelse af dokumenter, herunder officielle tekster af lovgivningsmæssig og administrativ art, i de tilfælde, hvor den offentlige myndighed er beføjet til at give tilladelse til videreanvendelsen.

(10) Definitionerne af »offentlig myndighed« og »offentligretligt organ« er taget fra direktiverne om offentlige indkøb (92/50/EØF [1], 93/36/EØF [2], 93/37/EØF [3] og 98/4/ EF [4])). Offentlige virksomheder er ikke omfattet af disse definitioner.

(11) I dette direktiv fastlægges en generisk definition af udtrykket »dokument« i overensstemmelse med udviklingen i informationssamfundet. Den dækker enhver gengivelse af dokumenter, faktiske omstændigheder eller informationer — og enhver samling af sådanne dokumenter, faktiske omstændigheder eller informationer — uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd-, billedeller audiovisuelle optagelser), som en offentlig myndighed er i besiddelse af. Ved et dokument, som en offentlig myndighed er i besiddelse af, forstås et dokument, som den offentlige myndighed har ret til at tillade videreanvendelse af.

(1) EFT L 209 af 24.7.1992, s. 1. Senest ændret ved Kommissionens direktiv 2001/78/EF (EFT L 285 af 29.10.2001, s. 1).
(2) EFT L 199 af 9.8.1993, s. 1. Senest ændret ved direktiv 2001/78/EF.
(3) EFT L 199 af 9.8.1993, s. 54. Senest ændret ved direktiv 2001/78/EF.
(4) EFT L 101 af 1.4.1998, s. 1.

(12) Fristen for besvarelse af anmodninger om videreanvendelse bør være rimelig og i overensstemmelse med de tilsvarende frister for anmodninger om aktindsigt i henhold til de relevante aktindsigtsordninger. Rimelige frister i hele Unionen vil fremme udviklingen af nye samlede informationsprodukter og -tjenester på europæisk plan. Så snart en anmodning om videreanvendelse er imødekommet, bør de offentlige myndigheder stille de pågældende dokumenter til rådighed inden for et tidsrum, som muliggør fuld økonomisk udnyttelse af dokumenterne. Dette er især vigtigt for indhold af dynamisk art (f.eks. trafikdata), hvis økonomiske værdi afhænger af, om det er umiddelbart tilgængeligt og bliver ajourført regelmæssigt. Såfremt der anvendes licenser, kan adgang til dokumenter inden for et rimeligt tidsrum være en del af licensbetingelserne.

(13) Mulighederne for videreanvendelse kan forbedres ved at begrænse behovet for at overføre papirdokumenter til elektronisk format eller behandle digitale filer, så de bliver kompatible. Derfor bør de offentlige myndigheder sikre, at deres dokumenter er tilgængelige i alle allerede eksisterende formater og sprogversioner og, såfremt det er muligt og hensigtsmæssigt, i elektronisk form. De offentlige myndigheder bør se velvilligt på anmodninger om uddrag af eksisterende dokumenter, når det er en simpel ekspeditionssag at efterkomme en sådan anmodning. De bør imidlertid ikke være forpligtet til at stille uddrag af dokumenter til rådighed, hvis det medfører et uforholdsmæssigt stort arbejde. For at fremme videreanvendelse bør de offentlige myndigheder, hvor det er muligt og hensigtsmæssigt, stille egne dokumenter til rådighed i et format, der ikke er baseret på specifik software. Når det er muligt og hensigtsmæssigt, bør myndighederne tage hensyn til handicappedes muligheder for videreanvendelse af dokumenterne.

(14) Såfremt der opkræves gebyrer, må den samlede indtægt ikke overstige de samlede omkostninger ved indsamling, produktion, reproduktion og formidling af dokumenter samt en rimelig forrentning af investeringerne under behørig hensyntagen til kravene om, at de pågældende offentlige myndigheder i givet fald skal være selvfinansierende. Produktion omfatter fremstilling og behandling, og formidling kan også omfatte brugerstøtte. Omkostningsudligning samt en rimelig forrentning af investeringerne udgør i overensstemmelse med de regnskabsprincipper og den omkostningsberegningsmetode, der gælder for de pågældende offentlige myndigheder, en øvre grænse for gebyrerne, da alt for høje priser bør undgås. Den øvre grænse for gebyrerne i dette direktiv berører ikke medlemsstaternes eller de offentlige myndigheders ret til at anvende lavere gebyrer eller slet ingen gebyrer, og medlemsstaterne bør tilskynde de offentlige myndigheder til at stille dokumenter til rådighed mod gebyrer, som ikke overstiger marginalomkostningerne til reproduktion og formidling af dokumenterne.

(15) Det er en forudsætning for udviklingen af et informationsmarked i Fællesskabet, at betingelserne for videreanvendelse af dokumenter fra den offentlige sektor er klare og offentligt tilgængelige. De potentielle brugere af dokumenterne bør derfor orienteres klart om alle vilkår for videreanvendelse af dokumenter. Medlemsstaterne bør, når det er relevant, tilskynde til oprettelse af online-registre over tilgængelige dokumenter med henblik på at fremme og lette anmodninger om videreanvendelse. Når der ansøges om videreanvendelse af dokumenter, bør ansøgere underrettes om muligheder for at påklage afgørelser eller praksis, som berører dem. Dette vil navnlig være vigtigt for små og mellemstore virksomheder, som ikke er fortrolige med samspillet med offentlige myndigheder i andre medlemsstater og klagemuligheder i den forbindelse.

(16) Offentliggørelse af alle alment tilgængelige dokumenter, som den offentlige sektor er i besiddelse af — ikke kun vedrørende den politiske proces, men også den retlige og administrative procedure — er et vigtigt instrument med henblik på at styrke retten til viden, som er et grundlæggende demokratisk princip. Denne målsætning finder anvendelse på alle institutionelle niveauer, både på lokalt, nationalt og internationalt plan.

(17) I nogle tilfælde vil videreanvendelse af dokumenter finde sted uden nogen licensaftale. I andre tilfælde vil der blive udstedt en licens, der fastsætter betingelser for licenshaverens videreanvendelse af dokumentet, der omfatter spørgsmål som erstatningsansvar og korrekt anvendelse af dokumenterne, garanti for, at der ikke foretages ændringer, og angivelse af kilden. Når offentlige myndigheder udsteder licens til videreanvendelse af dokumenter, bør licensbetingelserne være rimelige og gennemsigtige. Online-standard-

licenser kan også spille en vigtig rolle i den forbindelse. Medlemsstaterne bør derfor stille standardlicenser til rådighed.

(18) Beslutter den kompetente myndighed ikke længere at stille bestemte dokumenter til rådighed til videreanvendelse eller at ophøre med at ajourføre dem, bør den offentliggøre beslutningen herom, så snart det kan lade sig gøre, og, såfremt det er muligt, i elektronisk form.

(19) Betingelserne for videreanvendelse bør være ikke-diskriminerende for sammenlignelige kategorier af videreanvendelse. De bør f.eks. ikke hindre gebyrfri udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder i forbindelse med udførelsen af deres offentlige opgaver, selv om andre parter skal betale gebyr for videreanvendelse af de samme dokumenter. De bør heller ikke hindre, at der vedtages en differentieret gebyrpolitik for henholdsvis kommerciel og ikke-kommerciel videreanvendelse.

(20) Offentlige myndigheder bør overholde konkurrencereglerne, når de fastlægger principperne for videreanvendelse af dokumenter, idet de så vidt muligt skal undgå aftaler om eneret med private partnere. Det kan imidlertid nogle gange være nødvendigt med eneret til videreanvendelse af bestemte dokumenter fra den offentlige sektor af hensyn til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Dette kan være tilfældet, hvis intet kommercielt forlag vil offentliggøre informationen uden en sådan eneret.

(21) Nærværende direktiv bør gennemføres og anvendes i fuld overensstemmelse med principperne om beskyttelse af personoplysninger i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger ([1])

(22) Direktivet berører ikke tredjemands intellektuelle ejendomsrettigheder. For at der ikke skal opstå tvivl, må det præciseres, at udtrykket »intellektuelle ejendomsrettigheder« kun omfatter ophavsret og beslægtede rettigheder (herunder sui generis-former for beskyttelse). Direktivet finder ikke anvendelse på dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, registrerede design og varemærker. Direktivet berører endvidere ikke eksistensen af eller ejendomsretten til offentlige myndigheders intellektuelle ejendomsrettigheder, og det begrænser heller ikke udøvelsen af sådanne rettigheder ud over de grænser, som direktivet fastsætter. Forpligtelserne i dette direktiv bør kun gælde i det omfang, disse er forenelige med bestemmelserne i internationale aftaler om beskyttelse af intellektuel ejendomsret, især Bernerkonventionen til værn for litterære og kunstneriske værker (»Bernerkonventionen«) og aftalen om handelsrelaterede intellektuelle ejendomsrettigheder (»TRIPS-aftalen«). Offentlige myndigheder bør dog udøve deres ophavsret på en måde, der letter videreanvendelse af informationerne.

(23) Redskaber, der hjælper potentielle brugere med at finde dokumenter, som er tilgængelige til videreanvendelse, og betingelserne for videreanvendelse kan i høj grad gøre det lettere at anvende den offentlige sektors dokumenter på tværs af grænserne. Derfor bør medlemsstaterne påse, at der findes praktiske ordninger, som hjælper brugerne i deres søgning efter dokumenter, der er tilgængelige til videreanvendelse. Lister, der så vidt muligt bør være tilgængelige online, over de vigtigste dokumenter (dokumenter, som videreanvendes i udstrakt grad, eller som egner sig til dette formål) og webportaler, hvorfra der er adgang til decentraliserede lister over informationskilder, er eksempler på sådanne praktiske ordninger.

(24) Dette direktiv berører ikke Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/29/EF af 22. maj 2001 om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationssamfundet ([1]) samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/9/EF af 11. marts 1996 om retlig beskyttelse af databaser ([2]). Det fastlægger betingelserne for offentlige myndigheders udøvelse af deres intellektuelle ejendomsret i det indre informationsmarked i forbindelse med tilladelse til videreanvendelse af dokumenter.

(25) Målene for dette direktiv er at fremme etablering af informationsprodukter og -tjenester i hele Fællesskabet, som er baseret på dokumenter fra den offentlige sektor, at øge private virksomheders effektive grænseoverskridende brug af dokumenter fra den offentlige sektor for at skabe informationsprodukter og -tjenester af forøget værdi og at begrænse

(1) EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

(1) EFT L 167 af 22.6.2001, s. 10.
(2) EFT L 77 af 27.3.1996, s. 20.

konkurrencefordrejninger på fællesskabsmarkedet. Disse mål kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor på grund af handlingens reelle fællesskabsomfang og virkning bedre gennemføres på fællesskabsplan. Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål. Med dette direktiv bør opnås en minimumsharmonisering, hvorved yderligere skævheder i medlemsstaternes videre anvendelse af den offentlige sektors dokumenter undgås —

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

KAPITEL I

GENERELLE BESTEMMELSER

Artikel 1

Genstand og anvendelsesområde

1. Dette direktiv fastlægger et minimum af regler for videreanvendelse og midler til i praksis at fremme videreanvendelse af eksisterende dokumenter, som medlemsstaternes offentlige myndigheder er i besiddelse af.
2. Direktivet gælder ikke for:
   a) dokumenter, hvis tilvejebringelse ikke er omfattet af de pågældende offentlige myndigheders offentlige opgaver som fastsat ved lov eller andre retsforskrifter i medlemsstaten eller, i mangel heraf, som fastlagt i overensstemmelse med almindelig administrativ praksis i medlemsstaten
   b) dokumenter, hvortil tredjemand besidder den intellektuelle ejendomsret
   c) dokumenter, som er udelukket fra aktindsigt i henhold til medlemsstaternes regler herom, bl.a. af følgende grunde:
   — beskyttelse af den nationale sikkerhed (dvs. statens sikkerhed), forsvaret eller den offentlige sikkerhed
   — statistisk eller kommerciel fortrolighed
   d) dokumenter, som public service-radio- og -tv-selskaber, deres datterselskaber og andre organer eller deres underorganer er i besiddelse af i forbindelse med opfyldelse af public service-radio- og -tv-spredningsopgaver
   e) dokumenter, som uddannelses- og forskningsinstitutioner, f.eks. skoler, universiteter, arkiver, biblioteker og forskningsfaciliteter, er i besiddelse af, herunder i relevante tilfælde organisationer, der som opgave har overførsel af forskningsresultater
   f) dokumenter, som kulturinstitutioner, f.eks. museer, biblioteker, arkiver, orkestre, operaer, balletter og teatre, er i besiddelse af.
3. Dette direktiv er baseret på og berører ikke de eksisterende aktindsigtsordninger i medlemsstaterne. Dette direktiv finder ikke anvendelse i tilfælde, hvor borgere eller virksomheder i henhold til aktindsigtsordningen skal dokumentere en særlig interesse for at få aktindsigt i dokumenterne.
4. Dette direktiv opretholder og griber på ingen måde ind i beskyttelsesniveauet for fysiske personer med hensyn til behandling af personoplysninger i henhold til fællesskabslovgivningen og national lovgivning, og det ændrer navnlig ikke de forpligtelser og rettigheder, der er fastsat i direktiv 95/46/EF.
5. Forpligtelserne i dette direktiv gælder kun i det omfang, disse er forenelige med bestemmelserne i de internationale aftaler om beskyttelse af intellektuel ejendomsret, især Bernerkonventionen og TRIPS-aftalen.

Artikel 2

Definitioner

I dette direktiv forstås ved:

1) »offentlig myndighed«: staten, regionale eller lokale myndigheder, offentligretlige organer og sammenslutninger af en eller flere af sådanne myndigheder eller offentligretlige organer
2) »offentligretligt organ«: ethvert organ
   a) der er oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke på det erhvervseller forretningsmæssige område
   b) som er en juridisk person, og
   c) hvis drift hovedsagelig er finansieret af staten, de regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige

organer, eller hvis drift er underlagt disses kontrol, eller hvortil staten, de regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer kan udpege mere end halvdelen af medlemmerne i organets administrative ledelse, bestyrelse eller tilsynsorgan

3) »dokument«:

   a) ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd-, billed- eller audiovisuelle optagelser)

   b) enhver del af et sådant indhold

4) »videreanvendelse«: fysiske eller juridiske personers brug af offentlige myndigheders dokumenter til andre kommercielle eller ikke-kommercielle formål end det oprindelige formål i forbindelse med den offentlige opgave, som dokumenterne blev udarbejdet til. Udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder alene som led i varetagelse af deres offentlige opgaver betragtes ikke som videreanvendelse

5) »personoplysninger«: oplysninger som defineret i artikel 2, litra a), i direktiv 95/46/EF.

Artikel 3

Generelt princip

Når videreanvendelse af offentlige myndigheders dokumenter er tilladt, sikrer medlemsstaterne, at disse dokumenter videreanvendes til kommercielle eller ikke-kommercielle formål i henhold til betingelserne i kapitel III og IV. Dokumenterne skal være tilgængelige i elektronisk form, såfremt det er muligt.

KAPITEL II

ANMODNINGER OM VIDEREANVENDELSE

Artikel 4

Krav til behandlingen af anmodninger om videreanvendelse

1. Offentlige myndigheder behandler, såfremt det er muligt og hensigtsmæssigt, anmodninger om videreanvendelse elektronisk og giver ansøgeren adgang til at anvende dokumentet, eller, hvis der kræves licens, udarbejder licenstilbuddet til ansøgeren inden for en rimelig frist, der svarer til fristerne for behandling af anmodninger om aktindsigt.

2. Såfremt der ikke er fastlagt tidsfrister eller andre regler for udlevering af dokumenter inden for et rimeligt tidsrum, behandler de offentlige myndigheder anmodningerne og udleverer de dokumenter, der skal anvendes, til ansøgeren, eller, hvis der kræves licens, udarbejder licenstilbuddet til ansøgeren senest 20 arbejdsdage efter anmodningens modtagelse. Denne frist kan forlænges med yderligere 20 arbejdsdage, når der er tale om omfattende eller komplekse anmodninger. I sådanne tilfælde underrettes ansøgeren inden 3 uger efter den første anmodning om, at behandlingen kræver længere tid.

3. Såfremt der gives afslag på anmodningen, begrunder den offentlige myndighed dette over for ansøgeren på grundlag af de relevante bestemmelser om aktindsigt i den pågældende medlemsstat eller de nationale bestemmelser, der er vedtaget i overensstemmelse med dette direktiv, herunder navnlig artikel 1, stk. 2, litra a), b) og c), og artikel 3. Såfremt der gives afslag på grundlag af artikel 1, stk. 2, litra b), indsætter den offentlige myndighed en henvisning til den fysiske eller juridiske person, som er indehaver af rettighederne, når denne kendes, eller alternativt til den licensgiver, hvorfra den offentlige myndighed har indhentet det relevante materiale.

4. Et afslag på en anmodning skal indeholde oplysning om de klagemuligheder, ansøgeren har, såfremt han ønsker at påklage afgørelsen.

5. Offentlige myndigheder, der er omfattet af artikel 1, stk.2, litra d), e) og f), er ikke forpligtet til at overholde kravene i denne artikel.

KAPITEL III

BETINGELSER FOR VIDEREANVENDELSE

Artikel 5

Tilgængelige formater

1. Offentlige myndigheder sikrer, at deres dokumenter er tilgængelige i alle allerede eksisterende formater eller i alle allerede eksisterende sprogversioner og, såfremt det er muligt og hensigtsmæssigt, i elektronisk form. Dette indebærer ikke, at offentlige myndigheder er forpligtet til at fremstille eller tilpasse dokumenter for at efterkomme anmodningen, eller til at stille uddrag af dokumenter til rådighed, hvis det medfører et

uforholdsmæssigt stort arbejde, der ikke kan klares som en simpel ekspeditionssag.

2. Det kan ikke under henvisning til dette direktiv kræves, at offentlige myndigheder fortsætter med at udarbejde en bestemt type dokumenter, for at de kan videreanvendes af en organisation i den private eller offentlige sektor.

Artikel 6

Gebyrprincipper

Såfremt der opkræves gebyrer, må den samlede indtægt fra udlevering og tilladelse til videreanvendelse af dokumenter ikke overstige omkostningerne ved indsamling, produktion, reproduktion og formidling af disse, samt en rimelig forrentning af investeringerne. Gebyrer bør være omkostningsbaserede inden for den relevante regnskabsperiode og beregnet i overensstemmelse med de regnskabsprincipper, der gælder for de pågældende offentlige myndigheder.

Artikel 7

Gennemsigtighed

Betingelser og standardgebyrer for videreanvendelse af offentlige myndigheders dokumenter fastlægges på forhånd og offentliggøres, såfremt det er muligt og hensigtsmæssigt i elektronisk form. På anmodning angiver den offentlige myndighed beregningsgrundlaget for det offentliggjorte gebyr. Den pågældende myndighed skal også angive, hvilke faktorer der vil blive lagt til grund for beregningen af gebyrer i atypiske tilfælde. De offentlige myndigheder sikrer i forbindelse med ansøgninger om videreanvendelse af dokumenter, at ansøgere underrettes om muligheder for at påklage afgørelser eller praksis, som berører dem.

Artikel 8

Licenser

1. Offentlige myndigheder kan tillade videreanvendelse af dokumenter uden betingelser, eller de kan fastsætte betingelser, eventuelt gennem en licens, der omfatter relevante forhold. Disse betingelser må ikke begrænse mulighederne for videreanvendelse unødigt og må ikke benyttes til at begrænse konkurrencen.

2. I medlemsstater, hvor der anvendes licenser, sikrer medlemsstaterne, at standardlicenser til videreanvendelse af den offentlige sektors dokumenter, der kan tilpasses, så de imødekommer særlige licensansøgninger, er tilgængelige i digitalt format og kan behandles elektronisk. Medlemsstaterne tilskynder alle offentlige myndigheder til at benytte standardlicenser.

Artikel 9

Praktiske ordninger

Medlemsstaterne påser, at der findes praktiske ordninger, som gør det lettere at søge efter dokumenter, hvortil der er givet adgang, f.eks. lister, der så vidt muligt er tilgængelige online, over de vigtigste dokumenter og webportaler, hvorfra der er adgang til decentraliserede lister over dokumenter.

KAPITEL IV

IKKE-DISKRIMINERING OG LIGE HANDELSVILKÅR

Artikel 10

Ikke-diskriminering

1. Betingelser for videreanvendelse af dokumenter skal være ikke-diskriminerende for sammenlignelige kategorier af videreanvendelse.

2. Hvis dokumenter videreanvendes af en offentlig myndighed til dens kommercielle aktiviteter, som falder uden for myndighedens offentlige opgaver, skal der gælde de samme gebyrer og andre betingelser for udlevering af dokumenter til disse aktiviteter, som er gældende for andre brugere.

Artikel 11

Forbud mod aftaler om eneret

1. Alle potentielle markedsoperatører skal have mulighed for at videreanvende dokumenter, også selv om en eller flere markedsoperatører allerede udnytter værdiforøgede produkter på grundlag af sådanne dokumenter. Kontrakter eller andre ordninger mellem de offentlige myndigheder, der besidder dokumenterne, og tredjemand må ikke tildele eneret.

2. Såfremt eneret er nødvendig for leveringen af en tjenesteydelse i offentlighedens interesse, skal begrundelsen for enerettens tildeling revurderes med jævne mellemrum og under alle omstændigheder hvert tredje år. De aftaler om eneret, der indgås efter dette direktivs ikrafttræden, skal være gennemskuelige og offentligt tilgængelige.
3. Eksisterende aftaler om eneret, der ikke opfylder betingelserne for undtagelsen i stk. 2, skal ophøre ved kontraktens udløb eller under alle omstændigheder senest den 31. december 2008.

KAPITEL V

AFSLUTTENDE BESTEMMELSER

Artikel 12

Gennemførelse

Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 1. juli 2005. De underretter straks Kommissionen herom.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

Artikel 13

Revision

1. Kommissionen tager anvendelsen af dette direktiv op til revision senest den 1. juli 2008 og forelægger Europa-Parlamentet og Rådet resultatet af denne revision og eventuelle forslag til ændring af direktivet.
2. Revisionen skal især dreje sig om direktivets anvendelsesområde og virkning, herunder omfanget af stigningen i anvendelsen af den offentlige sektors dokumenter, konsekvenserne af anvendelsen af gebyrprincippet og anvendelsen af officielle tekster af lovgivningsmæssig og administrativ art, samt yderligere muligheder for at gøre det indre marked mere velfungerende og fremme udviklingen i den europæiske indholdsindustri.

Artikel 14

Ikrafttræden

Dette direktiv træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 15

Adressater

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den 17. november 2003.

På Europa-Parlamentets vegne

P. COX

Formand

På Rådets vegne

G. ALEMANNO

Formand

11.1.2 Arbeidsgruppens mandat inkludert Statssekretærutvalget for ITs presiseringer

Arbeidsgruppen ble gitt følgende mandat:

Arbeidsgruppen skal:

- legge til rette for en avklart og forutsigbar rollefordeling mellom det offentlige og private når det gjelder forvaltning av offentlige data, deriblant å medvirke til like konkurransevilkår for private aktører.
- foreslå på hvilken måte det foreslåtte EU-direktivet kan implementeres i norsk rett
- foreslå andre relevante områder som bør reguleres, herunder hvordan prisingspolitikken bør være for informasjon som utveksles mellom offentlige organer
- ta opp forholdet til relevant lovverk, deriblant offentlighetsloven, forvaltningsloven, åndsverksloven, personopplysningsloven, sikkerhetsloven, osv.
- ta opp forholdet til relevant særlovgivning, deriblant miljøinformasjonsloven, helseregisterloven og biobankloven.
- arbeidet må ses i sammenheng med offentlighetslovsutvalgets utredning, som forventes avlevert høsten 2003. Dette gjelder særlig spørsmål om saksbehandling og prising.
- avklare relevans for ulike datatyper, herunder data som er etablert i fellesskap og samfinansiert med private aktører.
- avklare forholdet til offentlige institusjoners inntjeningskrav
- avklare de økonomiske og administrative konsekvensene av det foreslåtte EU-direktivet og eventuelle andre forslag
- avklare forholdet mellom prispolitikk og fiskalavgifter der det er relevant
- fokusere på formidling og videreforedling av data, mindre på eierskap og produksjon
- I analyse og tilrådinger skille mellom produksjonskostnader knyttet til datainnsamling og kostnader knyttet til tilrettelegging og distribusjon hvis mulig.
- ta hensyn til at Norge ligger i forkant med avklaringer for andre grunndata knyttet til bedrifter gjennom enhetsregisteret og for personer gjennom folkeregisteret. En skal her søke at implementeringen av et fremtidig direktiv ikke setter hindringer for dagens løsninger og at det ikke hemmer den kvalitetsmessige utviklingen av disse tjenestene.

Mandatet ble drøftet av Statssekretærutvalget for IT 18. desember 2003, og følgende mandatforståelse ble godkjent:

> "Arbeidsgruppen skal gi tilrådinger om hvordan kommende EU-direktiv om anvendelse og kommersiell utnyttelse av den offentlige sektors dokumenter best kan implementeres i tråd med det som er skissert i dette notatet.
>
> Formålet er å avklare offentlig sektors politikk vedrørende tilgang til og prising av informasjon som utleveres enkeltpersoner eller næringsliv, samt informasjon som utveksles mellom offentlige organer, og hvorvidt man skal gå lengre enn direktivets minstestandarder. Det skal legges til rette for en avklart og forutsigbar rollefordeling mellom det offentlige og private når det gjelder forvaltning av offentlige data, deriblant å medvirke til like konkurransevilkår for private aktører. Målet er videre bl.a. å oppnå samfunnsøkonomisk riktige priser, dersom data ikke skal være gratis, og på den måte legge til rette for økt verdiskaping og bedre offentlige tjenester."

Det ble foretatt følgende presiseringer:

> "Innenfor dette formålet skal arbeidsgruppen innenfor følgende områder oppfylle følgende målsetninger:

Oppgaver direkte knyttet til implementering av direktivet

- foreslå på hvilken måte det foreslåtte EU-direktivet kan implementeres i norsk rett
- ta opp forholdet til relevant lovverk, deriblant offentlighetsloven, forvaltningsloven, åndsverksloven, personopplysningsloven, sikkerhetsloven, osv.

- ta opp forholdet til relevant særlovgivning, deriblant miljøinformasjonsloven, helseregisterloven og biobankloven.
- avklare relevans for ulike datatyper, herunder data som er etablert i fellesskap og samfinansiert med private aktører.
- avklare de økonomiske og administrative konsekvensene av det foreslåtte EU-direktivet og eventuelle andre forslag

Oppgaver knyttet til datautveksling i offentlig sektor (i utgangpunktet ikke behandlet i direktivet, men berørt gjennom likebehandlingsprinsippet)

- foreslå andre relevante områder som bør reguleres, herunder hvordan prisingspolitikken bør være for informasjon som utveksles mellom offentlige organer

Særskilte tilrådinger om prising

- gi tilrådinger om samfunnsøkonomisk riktig prising.
- avklare forholdet til offentlige institusjoners inntjeningskrav
- avklare forholdet mellom prispolitikk og fiskalavgifter der det er relevant
- i analyse og tilrådinger skille mellom produksjonskostnader knyttet til datainnsamling og kostnader knyttet til tilrettelegging og distribusjon hvis mulig.

Generelle føringer for arbeidet.

Arbeidsgruppen skal:

- gi tilrådinger som legger til rette for en avklart og forutsigbar rollefordeling mellom det offentlige og private når det gjelder forvaltning av offentlige data, deriblant å medvirke til like konkurransevilkår for private aktører.
- fokusere på formidling og videreforedling av data, mindre på eierskap og produksjon
- ta hensyn til at Norge ligger i forkant med avklaringer for andre grunndata knyttet til bedrifter gjennom enhetsregisteret og for personer gjennom folkeregisteret. En skal her søke at implementeringen av et fremtidig direktiv ikke setter hindringer for dagens løsninger og at det ikke hemmer den kvalitetsmessige utviklingen av disse tjenestene."

11.1.3 Sammendrag fra *Sett pris på data*, *Prising av videreformidling av offentlig informasjon*, Asplan Analyse (2004), rapport bestilt av arbeidsgruppen

Regjeringen har innledet en prosess for å avklare offentlig sektors politikk vedrørende tilgang til og prising av informasjon som utleveres enkeltpersoner eller næringsliv, og data som utveksles mellom offentlige organer. Målet er bl.a. å oppnå samfunnsøkonomiske riktige priser og på den måte legge til rette for økt verdiskaping.

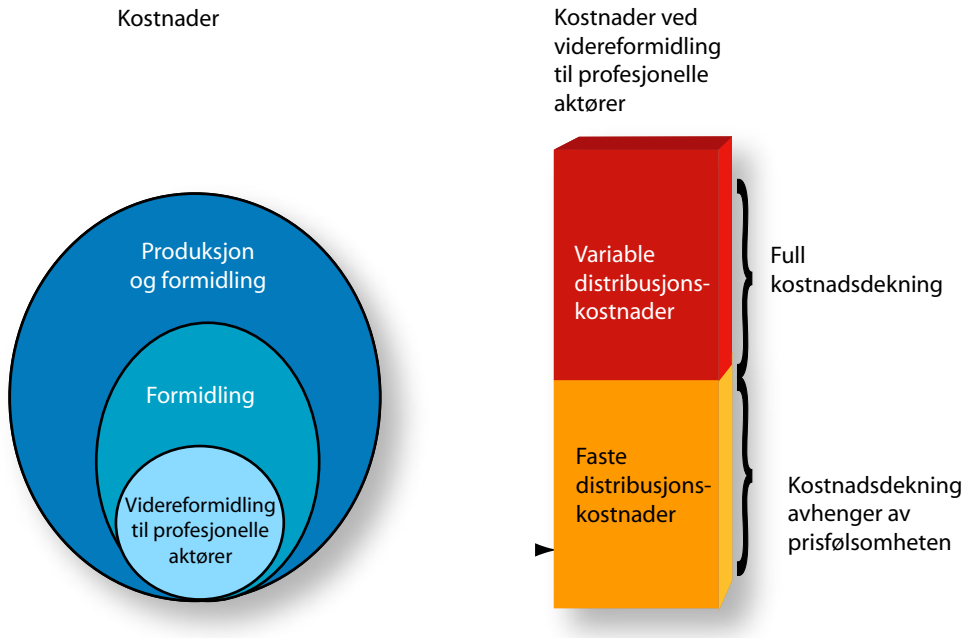
Arbeidet kobles mot et EU-direktiv (vedtatt 17. november 2003) om anvendelse og kommersiell utnyttelse av den offentlige sektors dokumenter.

Avgrensning av vårt oppdrag og konklusjoner fremgår av figuren på neste side.

Den grønne sirkelflaten representerer det totale kostnadsbilde forbundet med produksjon og videreformidling av data i en offentlig virksomhet. Eksempler på dette kan være Brønnøysundregisteret som har store kostnader forbundet med innsamling og tilrettelegging av data. Den blå sirkelflaten omfatter alle kostnader knyttet til formidling av data til alle typer brukere, både offentlige, private, institusjoner og enkeltpersoner.

Eksempler på denne type kostnader kan være de samlede kostnader ved all publisering og utsendelse av statistikk fra SSB inklusive etablering og drift av Internett. Den lyseblå sirkelflaten representerer de samlede kostnader knyttet til videreformidling av data til aktører som leverer denne informasjonen videre i en eller annen form mot betaling. (profesjonelle aktører). Hvordan og i hvilken grad disse kostnadene skal dekkes er hovedfokus i denne rapporten. Høyresiden av figuren representerer vårt forslag til prismodell.

Figur 4: Hovedprinsipper knyttet til prising av videreformidling av offentlig informasjon



Variable distribusjonskostnader

Ved videreformidling av offentlig informasjon til profesjonelle aktører skal alltid de variable kostnadene dekkes. I tillegg foreslår vi at man søker å dekke så store deler av de faste distribusjonskostnader som det er betalingsvillighet for. Den grå trekanten er ment å illustrere dette. Vi ser da at ofte kan bare deler av de faste kostnadene dekkes. Det skal uansett ikke tas høyere pris enn at virksomheten får dekket summen av sine variable og faste kostnader knyttet til formidlingen. Begrunnelsen for denne løsningen er beskrevet nedenfor.

Det er utviklet en teoretisk modell som anbefaler følgende pris ved formidling av offentlig informasjon:

$$p = \frac{b}{\left[1 - \frac{0{,}17}{e(p)}\right]}$$

der b er marginalkostnad og e(p) er etterspørselselastisitet med hensyn på pris. I formelen over er 0,17 et uttrykk for skattefinansieringskostnaden i Norge. For de tre virksomheter som er gjennomgått (SSB, Norsk Eiendomsinformasjon og Brønnøysundregistrene) kan det vises at hvis virksomhetene gjennom dagens praksis priser sine produkter riktig, innebærer dette at disse institusjonene har etterspørsels-elastisiteter tilsvarende henholdsvis 0,65, 0,35 og 0,28.

Resonnementet som ligger til grunn for modellen er som følger: Dersom prisene settes lik de marginale variable kostnadene, må de faste kostnadene dekkes av skattebetalerne. En slik inndekning fører til at samfunnet påføres et effektivitetstap som følge av at skatter kan påvirke individer/bedrifter i en negativ retning. Dette hensynet taler for at kjøperne av produktene må betale en høyere pris enn de marginale variable kostnadene. Ved at de gjør det etterspørres det mindre mengder offentlige data. Dette er også et tap for samfunnet. I prissettingen av videreformidling av offentlig informasjon, der en har store faste kostnader, er en derfor nødt til å avveie skattefinansieringskostnadene opp mot de tap for samfunnet som høyere priser for videreformidling av offentlig informasjon innebærer.

Modellen legger opp til et prisregime som krever at det skaffes til veie informasjon om prisfølsomheten til ulike brukergrupper, og informasjon om faste og variable kostnader i produksjon og formidling av offentlige data. Slik informasjon kan etableres gjennom empiriske studier. Modellen gir sammen med EU-direktivet grunnlaget for å etablere et nytt prisregime for videreformidling av offentlig informasjon. EU-direktivet setter krav om likebehandling. En måte å tilnærme seg dette kravet på, er å gjennomføre en kategorisering av dataene ut fra egenskaper og prisfølsomheten for hver kategori. Resultatet av dette blir at det settes en pris for samme kategori for alle brukere. Ett unntak er beskrevet i punkt åtte nedenfor som gjelder data til grunnforskning. Et annet unntak kan være om overføring av data mellom offentlige virksomheter/institusjoner innen samme budsjettregime som beskrevet i punkt ni.

Følgende momenter er vurdert og er tatt hensyn til i løsningen vi presenterer i den teoretiske modellen:

1) Hensynet til spredning av informasjonen. Det kan hevdes at det er et gode i seg selv at informasjonen spres så mye som mulig til glede og nytte for allmennheten. Dette taler for at informasjonen prises så lavt som mulig.

2) Hensynet til kvalitet. Det er viktig at de data som produseres er av en god kvalitet, både med hensyn til førstehånds bruk av disse, men også med tanke på at de kan benyttes som grunnlag for utvikling av ny informasjon. For å sikre kvaliteten er det viktig at man har ressurser til det. Dette taler for en økning av det finansielle grunnlaget, for eksempel gjennom økte inntekter fra markedet. I tillegg er vi avhengig av at mottakerne med en viss styrke kan klage på kvaliteten hvis den er for dårlig. Det er lettere å gjøre hvis de har betalt for den.

3) Hensynet til ressursbruken. Ved å prise data for lavt risikerer man at distribusjonen får et omfang som er ressurssløsende, dvs. at for mange som egentlig ikke trenger informasjonen etterspør den likevel, hvilket medfører distribusjonskostnader. Det taler for at prisen skal være høyere enn 0, uavhengig av mottaker. Ved uttak av data fra Internett som SSBs Statistikkbank og BRs register over heftelser, er formidlingskostnadene så lave at hensynet til ressursbruk ikke lenger har samme gyldighet. Vi må huske på at etableringen av databaser som brukes i Internett i er kostnadskrevende, mens altså kostnadene med formidling av data gjennom Internett er tilnærmet lik 0. Selvsagt vil det være slik at noen må dekke disse faste kostnadene. Både EU-direktivet og informantene i Statskonsults rapport peker på behovet for en nasjonal oversikt over mulighetene for tilgang på offentlig informasjon. Dette kan løses gjennom etableringen av en overordnet internettportal for videreformidling av all offentlig informasjon.

4) Hensynet til institusjonens motivasjon til å redusere sine egne faste kostnader. Vår teoretiske modell sikrer at produsentene har insentiver til å redusere sine faste kostnader forbundet med produksjonen av data.

5) Hensynet til distributørene (etablert infrastruktur). Alle tre casestudiene i denne rapporten er avhengig av et nett av distributører som videreformidler informasjonen deres som deler av større informasjonspakker. Denne avhengigheten er det viktig for institusjonene å ta hensyn til i sin prising og offentliggjøring. Før BR legger ut sin informasjon gratis på sine hjemmesider må de vurdere om det undergraver lønnsomheten til sine distributører. Gjør de det kan de til syvende og sist undergrave sin egen distribusjon og distribusjonskostnadene til institusjonen kan bli vesentlig større enn de nå er. Dette kan illustreres med et eksempel fra transportøkonomien der man i en transportkorridor har fullt utnyttet kapasiteten både på vei og bane og der bruken av bane koster penger og bruken av veien er "gratis". Som løsning på problemet velger man å bygge ut veien, noe som intuitivt virker fornuftig. Ved å gjøre det, øker fremkommeligheten på vei, noe som fører til at alt for mange velger å kjøre bil. Det gjør de nettopp fordi dette i motsetning til bane oppleves som gratis av brukerne. Konsekvensen er at man undergraver lønnsomheten til banen som går konkurs og legges ned. Da tvinges alle trafikkantene over på vei og presset på kapasiteten på denne blir da enda større enn den var før utbyggingen. også kalt "Delberts dilemma". Noe som i første omgang virker samfunnsøkonomisk forsvarlig viser seg i neste omgang ikke å være det. En mulig løsning er at produsenten overlater hele internettportalen og lignende til distributørene. Norsk Eiendomsinformasjon planlegger en slik modell.

6) Hensynet til en "sosialt akseptert pris". Både EU-direktivet og våre teoretiske modeller får konsekvenser for prisingen på produktnivå for den enkelte institusjon. Konsekvensene for prisingen av enkeltprodukter kan overstige konsekvensen for institusjonen som helhet. For mange av produktene er prisingen historisk forankret gjennom tiår. Det innebærer at man har oppnådd en "sosial aksept" for nivået. Endres dette drastisk som følge av forslagene kan støyen som da oppstår være større enn nytten. EU-direktivet ser ut til å være basert på en forutsetning om likebehandling av kunder som kan være svært forskjellig med hensyn til sin betalingsvillighet, noe som kan påføre samfunnet et effektiviseringstap. Dette kan imidlertid løses gjennom at EU-direktivet åpner for ulik pris for ulik bruk av data.

7) Hensynet til prinsippet om mer offentlighet i forvaltningen. Rett til innsyn og demokratisk kontroll som krever tilgang til informasjon om enkeltsaker påvirkes ikke av forslaget om prising av offentlig informasjon ved videreformidling. Informasjon om enkeltsaker etter offentlighetsloven m.v. skal være gratis.

8) Hensynet til gratis formidlingsprinsippet i ikke-kommersiell forskning. Dersom visse typer bruk av data har store positive eksterne virkninger kan det være aktuelt å levere dem til en lavere pris. I internasjonal forskning har det utviklet seg en praksis for at data fra selv meget store databaser er gratis. En norsk praksis der ikke-kommersiell forskning får data gratis er i tråd med dette.

9) Hensynet til lavere pris for data levert til offentlig forvaltning. EU-direktivet omfatter ikke eller regulerer ikke data som utveksles mellom offentlige myndigheter som ledd i utøvelse av forvaltningsmyndighet. Vår teoretiske modell tilsier lik behandling, men kan fravikes mellom institusjoner innenfor samme budsjettregime eller dersom det skal etableres store interdepartementale databaser for eksempel toll- og avgiftsregisteret.

11.2 Utrykte vedlegg

De fleste utrykte vedlegg kan finnes på www.enorge.org:

- NOU1994: 17 *Til informasjonens pris*
- NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov
- *Prising og tilgang til offentlig informasjon*, PHAROS AS (2003) på oppdrag fra Forum for eHandel og Nærings- og handelsdepartementet
- *Sett pris på data, Prising av videreformidling av offentlig informasjon*, Asplan Analyse (2004), rapport bestilt av arbeidsgruppen
- *Tilgang til offentlige data i offentlige virksomheter – status på feltet i Norge i dag*, Statskonsult AS (2004), rapport bestilt av arbeidsgruppen

Utgitt av:
Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo
Url: http://odin.dep.no/aad

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra
Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning
Postboks 8169 Dep, 0034 Oslo
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Publikasjonskode: P-0916 B
Url: http://www.odin.dep.no/aad/norsk/publ/utredninger/andre/bn.html

Design: Mediatekst DA
Trykk: Lobo Media AS