

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Høring – Gjennomføring av Europaparlamentets og rådets direktiv 2013/37/EU av 26. juni 2013 om viderebruk av offentlig informasjon

Forslag til endringer i offentleglovas regler om viderebruk

13.10.2014

Innhold

1. Innledning	3
2. Viderebruk av offentlig informasjon – nytt endringsdirektiv	4
2.1 Kort om viderebruk	4
2.2 Gjeldende rett.....	5
2.3 Om endringsdirektivet.....	6
2.4 Norsk politikk på området	7
3. Internasjonalt arbeid med viderebruk	9
4. Særlige rettslige temaer	10
4.1 Innledning	10
4.2 Personvern	10
4.2.1 Særlige begrensninger inntatt i endringsdirektivet	11
4.2.2 Personopplysninger kan tilgjengeliggjøres under visse forutsetninger	12
4.2.3 Muligheter for økt viderebruk gjennom sammensatte og anonymiserte data, tekniske løsninger og lisensiering	12
4.2.4 Departementets vurderinger.....	14
4.3 Opphavsrett.....	14
4.3.1 Forholdet mellom opphavsrett og viderebruk.....	14
4.3.2 Departementets vurderinger.....	15
5. Gjennomføring av Europaparlamentets og rådets direktiv 2013/37/EU av 26. juni 2013 om viderebruk av offentlig informasjon	16
6. Økonomiske og administrative konsekvenser	27
7. Utkast til lovendring	29
(UOFFISIELL OVERSETTELSE).....	30

1. Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) sender med dette på høring forslag til endringer i Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova). Høringsnotatet er utarbeidet i samråd med Justis- og beredskapsdepartementet (JD).

Forslaget til lovendring oppfyller forpliktelsene etter EØS-avtalen til å implementere Direktiv 2013/37/EU - Endringsdirektiv for Direktiv 2003/98/EC om viderebruk av den offentlige sektors informasjon (PSI).

Kommisjonens legislative prosess med endringsdirektivet startet i desember 2011, og direktivet ble formelt godkjent av Europaparlamentet og Europarådet i juni 2013. Fristen for implementering er satt til 18. juli 2015.

Hovedpunktene i endringsdirektivet kan kort oppsummeres slik:

1. All informasjon som er tilgjengelig, skal være tilgjengeliggjort for viderebruk.
2. Marginalkost som nytt utgangspunkt for kostnadsberegning, men med enkelte unntak.
3. Enkelte kulturinstitusjoner er tatt inn i virkeområdet for direktivet
4. Økte krav om gjennomsiktighet, med vekt på åpenhet om kostnadsberegninger og vilkår.
5. Nye regler om digitalisering og eksklusivitetsavtaler, utformet for å hensynta både den kulturelle sektoren og samfunnet generelt.

Begge direktivene er minimumsdirektiv, og norsk regulering av viderebruk er i all hovedsak å finne i offentliglova med tilhørende forskrifter. Den norske reguleringen er, med noen få unntak, å anse for å være i tråd også med det sist vedtatte endringsdirektivet.

Dette høringsnotatet omtaler flere sider ved viderebruk enn det som er nødvendig for de foreslåtte lovendringer. Begrunnelsen for dette er at departementet anser at det finnes enkelte emner og områder som ikke nødvendigvis er lett tilgjengelig for verken offentlige instanser som skal tilgjengliggjøre innhold, eller for viderebrukere som ønsker tilgang til, eller å benytte seg av tilgjengeliggjort offentlig informasjon.

Det vil bli fremmet en egen Prop. S om å innlemme direktivet i anneks XI i EØS-avtalen, og den videre implementeringen fortsetter Stortingets samtykke.

Om begrepsbruken i den videre fremstillingen.

Høringsnotatet er en del av prosessen med å implementere de endringer i direktiv 2003/98/EC som fremkommer gjennom direktiv 2013/37/EU. I det følgende vil det opprinnelige direktivet omtales som "viderebruksdirektivet" og det siste direktivet som "endringsdirektivet".

En uoffisiell norsk oversettelse av direktivet er vedlagt dette høringsnotatet. For en fullstendig oversikt over nytt og gammelt direktiv, kan det konsoliderte, men ikke-offisielle direktivet som finnes på EUR-Lex anbefales¹.

¹ <http://tinyurl.com/pwqb4og>

2. Viderebruk av offentlig informasjon – nytt endringsdirektiv

2.1 Kort om viderebruk

Å gjøre data åpent tilgjengelig for viderebruk handler om å gi næringsliv, forskere og sivilsamfunn tilgang til de data offentlig forvaltning har på en slik måte at de lett kan brukes i nye sammenhenger av både mennesker og maskiner.

Tilgjengeliggjøring av offentlige data kan bidra til å nå flere mål:

- **Utvikling av nye tjenester.** Offentlige data om for eksempel geografiske forhold, vannføring og meteorologi er data som kan danne grunnlag for nye tjenester. Standardisering av dataformater og programvare har bidratt til at det ligger godt til rette for at private aktører kan utnytte offentlige rådata i nye, innovative produkter og tjenester. Vi ser allerede flere eksempler på at offentlige data egner seg for utvikling av enkle applikasjoner på mobiltelefoner og nettbrett, se f. eks. yr.no og ÆtteForsker.
- **Demokratisk kontroll.** Informasjon er en viktig forutsetning for å kunne ta stilling til saker, delta i debatter og påvirke samfunnsutviklingen. Innsyn i saker og prosesser gir mulighet til å kontrollere hvordan byråkrater og politikere forvalter sine posisjoner og samfunnets midler. Gjennom bearbeiding av offentlige datasett kan pressen eller andre for eksempel avdekke uregelmessigheter i systemer eller saksbehandling.
- **Effektivisering i offentlig og privat sektor.** Offentlige data brukes også på tvers av offentlige virksomheter. Når data blir gjort tilgjengelig, kan for eksempel offentlige virksomheter slippe å hente inn data som andre deler av det offentlige allerede har. Det kan bidra til at oppgaver løses på en mer effektiv måte. Viderebruk kan også føre til færre krav om innrapportering fra privat sektor.

I de engelske versjonene av direktivene, benyttes begrepet ”re-use”. I Norge er dette begrepet oversatt med ”viderebruk”. Med **viderebruk** mener vi at andre enn offentlig sektor også kan ta i bruk offentlige data. Data som viderebrukes kan være bearbeidet og/eller koblet sammen med andre data (private eller offentlige) som i sum gir en verdiøkt tjeneste.

Når begrepet ”**tilgjengeliggjøring**” benyttes i dette notatet, mener vi offentlige data som blir lagt ut til viderebruk i maskinlesbare, standardiserte og åpne formater².

Med begrepet ”**offentlige data**” mener vi alle typer informasjon offentlige virksomheter besitter. Offentlige data er i all hovedsak informasjon som er eller kan bli digitalisert og lagret elektronisk. Offentlige dokumenter er i denne sammenheng offentlige data.

² Åpne filformat: Formatet som dataen er publisert kan enten være åpne eller lukkede. Et åpent format er et der spesifiseringene for programvaren er tilgjengelige for alle, kostnadsfritt, slik at alle kan bruke disse spesifiseringene i sine egne programvarer uten begrensninger for gjenbruk eller bruk påført av immaterielle rettigheter. I tråd med åpen forvaltning burde informasjon tilgjengeliggjøres i et åpent filformat som er maskinlesbart. (Fra Difis ”Veileder i tilgjengeliggjøring av offentlige data”)

2.2 Gjeldende rett

Dagens regler knyttet til viderebruk er i all hovedsak nedfelt i offentleglova med tilhørende forskrifter. Offentleglova gir også regler om åpenhet og innsynsrett i forvaltningen, og legger med det til rette for tilgjengeliggjøring og viderebruk av offentlige data.

Offentleglova, med tilhørende forskrift, oppstiller regler for innsyn i offentlige saksdokumenter, journaler og liknende registre, og hovedregelen er at disse skal være åpne for innsyn, jf. § 3. Prinsippet om viderebruk av offentlig informasjon er nedfelt i offentleglova § 1, siste setning, og etter § 7 kan informasjon det er gitt tilgang til etter loven som hovedregel brukes til ethvert formål. Utgangspunktet etter norsk rett er derfor at dokumenter som er underlagt allmennhetens innsynsrett fritt kan viderebrukes.

Virkeområdet for offentleglova, som definert i § 2, er videre når det er tale om viderebruk, jf. § 2, 6.ledd, der det er henvist direkte til viderebruksdirektivet³. Reglene om viderebruk gjelder derfor per i dag uavhengig av unntakene i § 2, 1. til 5. ledd, dersom det gjelder en virksomhet som er omfattet av det opprinnelige viderebruksdirektivet. En må derfor til viderebruksdirektivet og EU-retten for å foreta endelig avklaring av omfanget av subjekter. Det er særlig reglene om at virksomheter som hovedsakelig er finansiert av offentlige myndigheter er omfattet av direktivet som favner videre enn det generelle virkeområdet til offentleglova. Det er i tillegg hjemlet utvidelse av virkeområdet for offentleglova i forskriften til lova for enkelte virksomheter.

Etter offentleglova § 7 slås det fast at

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

Åndsverkloven (åvl.) og personopplysningsloven (popplyl.) er de mest relevante lovene som kan sette begrensninger for tilgjengeliggjøring og viderebruk av offentlige opplysninger, sammen med regler om taushetsplikt blant annet i forvaltningsloven. Også forskrift til offentleglova gir enkelte avgrensninger på viderebruk av hensyn til taushetsplikt og personvern for hva som kan tilgjengeliggjøres på Internett, se §§ 6 og 7.

Det finnes også andre særskilte begrensninger knyttet til tilgjengeliggjøring og bruk av spesifikke offentlige data. Særlig regler i ligningsloven for begrensninger på offentliggjøring av innhold i skattelistene og et eget unntak i offentleglova for lønnsoppgaver kan nevnes som eksempel.

Enkelte særlige rettslige rammer for viderebruk vil bli drøftet nærmere i kapittel 4.

³ Se veileder til offentleglova kap. 3.4 om virkeområdet ved viderebruk:
http://www.regjeringen.no/upload/kilde/jd/bro/2003/0001/ddd/pdfv/191808-ombr_lov_om_off%C3%A9.pdf

2.3 Om endringsdirektivet

Formål

Europaparlamentets og rådets direktiv 2013/37/EU av 26. juni 2013 om viderebruk av offentlig sektors informasjon har som hovedformål å øke tilfanget av tilgjengelig offentlig informasjon, samt å legge best mulig til rette for utstrakt viderebruk av den samme informasjonen.

På tross av at det ligger mange og gode rapporter om den positive effekten viderebruk har på europeisk økonomi, fant Kommisjonen at det fortsatt var et stort, uforløst potensial på dette området, som etter Kommisjonens undersøkelser grunnet i at næringer og borgere hadde problemer med å finne og viderebruke offentlig informasjon. Endringene i viderebruksdirektivet søker å bedre situasjonen for begge parter.

Endringsdirektivet oppfordrer Kommisjonen til å bistå implementeringsarbeidet gjennom å utarbeide retningslinjer for standardlisenser, datasett og gebyrfastsetting for viderebruk av offentlig informasjon. Slike retningslinjer, som ikke er bindende, ble publisert av Kommisjonen i juli 2014, og er vedlagt dette høringsnotatet⁴. For å lette tilgangen til, og bruken av data fra offentlig sektor, anbefaler Kommisjonen blant annet at datasettene bør være:

- a) publisert på nettet i sin originale, umodifiserte form for å sikre rettidig utgivelse;
- b) publisert og oppdatert på høyest mulig detaljnivå å sikre fullstendighet;
- c) publisert og oppbevart på en stabil lokasjon, for å sikre enkel tilgang og langsiktig tilgjengelighet;
- d) publisert i maskinlesbare og åpne formater, som f. eks. CSV, JSON, XML, RDF, etc.) for å forbedre tilgjengelighet;
- e) beskrevet i gode metadataformater og klassifisert i henhold til standard vokabular (DCAT, EUROVOC, ADMS, etc.) for å lette søking og sikre interoperabilitet;
- f) tilgjengelig som massiv nedlasting, helst gjennom APIer (Application Programming Interface) for å legge til rette for automatisk behandling;
- g) ledsaget av forklarende dokumenter på metadata og vokabular, for å fremme interoperabilitet av databaser; og
- h) gjenstand for regelmessige tilbakemeldinger fra viderebrukere (høringer, kommentarfeltet, blogger, automatisert rapportering, etc.) for å opprettholde kvalitet over tid, og fremme offentlig engasjement.

Disse anbefalingene både overlapper og utfyller de norske retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data, som ble publisert 30. november 2012 av det daværende Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet. Digitaliseringsrundskrivet fast at de vedlagte retningslinjene normalt skal følges av statlige virksomheter⁵.

Kapittel 1 Generelle bestemmelser

Artikkel 1 inneholder direktivets formål og virkeområde. Det inneholder enkelte nye bestemmelser og har ny utforming.

Artikkel 2 inneholder definisjoner av sentrale begreper for viderebruk. Bestemmelsen inneholder definisjoner av fire begreper som ikke finnes i viderebruksdirektivet fra før.

Artikkel 3 angir generelle, prinsipielle utgangspunkter for viderebruk. Artikkel 3, andre ledd er nytt, og omtaler ABM-sektoren spesielt.

⁴ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=6421

⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/rundskriv/2014/Digitaliseringsrundskrivet.html?id=766322>

Kapittel 2 Forespørsler om viderebruk

Artikkel 4 inneholder krav til behandlingen av anmodninger om data for viderebruk. Bestemmelsene i tredje og fjerde ledd er nye.

Kapittel 3 Vilkår for viderebruk

Artikkel 5 regulerer dataformatene som skal tilbys for viderebruk.

Artikkel 6 angir prinsippene for gebyrfastsettelse for tilgjengeliggjøring for viderebruk. Bestemmelsen er ny.

Artikkel 7 omhandler gjennomsiktighet i relasjon til en eventuell gebyrfastsettelse. Bestemmelsen er ny.

Artikkel 8 omhandler lisenser for viderebruk av data. Andre ledd er uforandret, men det første leddet er endret gjennom endringsdirektivet.

Artikkel 9 beskriver enkelte praktiske ordninger, og er uforandret av endringsdirektivet.

Kapittel 4 Ikke-diskriminering

Artikkel 10 gir en generell omtale av ikke-diskriminering. Bestemmelsen er uforandret av endringsdirektivet.

Artikkel 11 angir vilkår for, og rekkevidden av eksklusive avtaler. De to første avsnittene er uforandret, mens de siste er innført gjennom endringsdirektivet, og relaterer seg til kulturelle institusjoner.

Kapittel 5 Avsluttende bestemmelser

Artikkel 12 omhandler implementeringen av direktivet, og er ikke endret.

Artikkel 13 inneholder bestemmelser om revidering og rapportering, og er endret.

Artiklene 14 og 15 omhandler henholdsvis bestemmelser om ikrafttredelse og adressater for direktivet. Bestemmelsene er ikke endret.

2.4 Norsk politikk på området

Det er et uttalt mål fra regjeringen om å legge til rette for mer tilgjengeliggjøring for viderebruk, både som forvaltningspolitisk og innovasjonsfremmende tiltak. I Meld. St. 23 (2012-2013) Digital agenda for Norge⁶, uttales det at

”Regjeringen ønsker å stimulere til at mest mulig offentlige data blir gjort tilgjengelig for viderebruk. Det bør gjøres på en slik måte at det blir enkelt å ta i bruk dataene.”

Stortingsmeldingen ble behandlet i vårsesjonen i 2013, og næringskomiteen oppfordrer i Innst. 370 (2012-2013) at arbeidet med å legge bedre til rette for viderebruk fortsetter, se særlig innstillingens punkt 3.2. Dette er også i tråd med EU-kommisjonens fokus på offentlige data.

⁶ <http://www.regjeringen.no/pages/38268786/PDFS/STM201220130023000DDDPDFS.pdf>, se særlig femte kapittel

KMDs digitaliseringsrundskriv, som gjelder for departementene, statens ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter, gir føringer for hvordan virksomhetene skal digitalisere for å tilby bedre tjenester og effektivisere driften. Rundskrivet inneholder viktige pålegg og anbefalinger fra ulike regelverk og beslutninger sentralt, herunder føringer for viderebruk, se særlig punkt 1.4 ”Gjør offentlig informasjon tilgjengelig for viderebruk”:

”I samsvar med viderebruksbestemmelsene i offentleglova skal virksomheten gjøre egnet informasjon tilgjengelig i maskinlesbare formater. Dette gjelder informasjon som kan viderebrukes og som ikke er taushetsbelagt. Virksomheten kan få dekket sine kostnader ved tilgjengeliggjøring i tråd med offentleglovas bestemmelser. Data bør tilgjengeliggjøres under en åpen lisens som Norsk lisens for åpne data (NLOD).

Virksomheter som etablerer nye eller oppgraderer eksisterende fagsystemer eller digitale tjenester, skal legge til rette for at data fra disse tjenestene kan gjøres tilgjengelige i maskinlesbare formater.

Virksomheten skal følge Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data⁷, som ble publisert av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 30. november 2012.”

Retningslinjene har til hensikt å sikre at data blir tilgjengeliggjort på en hensiktsmessig måte. Retningslinjene inneholder krav/råd om hvordan offentlige virksomheter bør tilgjengeliggjøre data, og omtaler blant annet gratisprinsippet i offentleglova, dokumentasjon/metadata, opphavsrett og format på informasjonen.

Direktorat for forvaltning og IKT (Difi) tilrettelegger for viderebruk gjennom nettsiden data.norge.no. Difi gir veiledning for tilgjengeliggjøring og bruk av åpne data, og tilbyr også virksomheter som ikke innehar de nødvendige ressurser muligheten til å hoste datasettene gjennom et eget datahotell.

Så langt må Norges politikk på området ha sies å ha fungert godt. Gjennom undersøkelser gjennomført av henholdsvis The Open Knowledge Foundation (Open Data Census)⁸ og The Web Foundation & The Open Data Institute (Open Data Barometer)⁹ for tilgjengeliggjøring av offentlige data for viderebruk 2013, fremstår Norge som et foregangsland, også i internasjonal målestokk.

Som vi vil komme tilbake til nedenfor, innebærer ikke de gode resultatene nødvendigvis at Norge eller andre land har evnet å ta ut det potensialet som ligger i å tilgjengeliggjøre data for viderebruk. Som et eksempel kan nevnes

Tidligere i år mottok KMD rapporten ”Verdien av gratis kart- og eiendomsdata¹⁰”, som er skrevet av Vista Analyse i samarbeid med Oeconomica, og utført på oppdrag fra det tidligere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD), som i dag ligger under Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

⁷ http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/lover_regler/retningslinjer/2012/retningslinjer-ved-tilgjengeliggjoring-a.html?id=708912

⁸ <https://index.okfn.org/>

⁹ <http://www.opendataresearch.org/project/2013/odb>

¹⁰ <http://bit.ly/1yYYaOz>

Rapporten viser at gratis tilgang til offentlige kart- og eiendomsdata er lønnsomt for samfunnet, og at nytten vil utgjøre minst 60 millioner kroner årlig. Samtidig møter vi utfordringer for tilgjengeliggjøring gjennom måten data blir samlet inn og forvaltet på, i tillegg til de offentlige virksomhetenes inntjeningskrav.

3. Internasjonalt arbeid med viderebruk

Viktigheten av åpne data er anerkjent internasjonalt, og kommer til uttrykk gjennom en rekke internasjonale initiativ. G8 publiserte i juni 2013 et policydokument, ”G8 Open Data Charter and Technical Annex”¹¹, der landene blant annet erkjenner at fri tilgang til og viderebruk av åpne data er av stor verdi for samfunnet og økonomien.

Europarådet sier i sin Conclusion fra oktober 2013, at åpne data er en uutnyttet ressurs, med et enormt potensial for å bygge et sterkere, mer sammenkoblet samfunn, som bedre dekker de behovene som skal til for at borgere, innovasjon og velferd strykes.¹²

Også det internasjonale **Open Government Partnership** (OGP), som ble lansert i september 2011, og som Norge er en aktiv deltager i, legger stor vekt på verdien av åpne data.¹³

Det fremkommer av bakgrunnen for Europakommisjonens forslag til endringsdirektiv at det fortsatt gjenstår mye offentlige data som ikke er tilgjengeliggjort i Europa. I tillegg rapporteres det om at det som er tilgjengeliggjort, ikke alltid fremstår som lett tilgjengelig for viderebrukere.

I Europa er det fokuset på mulighetene for verdiskaping, innovasjon og næringsutvikling som særlig begrunner fremleggelsen av endringsdirektivet. Samtidig som mye data tilgjengeliggjøres, kan det være vanskelig å måle de umiddelbare resultatene.

Viderebruksdirektivet skulle legge til rette for økt viderebruk av offentlig informasjon i kommersiell og ikke-kommersiell virksomhet, med sikte på økt verdiskaping. Revisjon av viderebruksdirektivet var et av hovedtiltakene i Digital Agenda for Europa.

I artikkel 13 i viderebruksdirektivet bebudet man en revisjon av direktivet senest den 1. juli 2008. Resultatene av Kommisjonens revisjon ble offentliggjort gjennom kommunikasjonen KOM(2009) 212¹⁴.

Kommisjonen fant ut at det til tross for fremskritt, fortsatt fantes hindre, som f. eks.:

- de offentlige myndigheters streben etter å dekke flest mulig av egne omkostninger i stedet for å tilgodese økonomien som helhet,
- konkurranse mellom offentlig og privat sektor,
- praktiske hindringer for viderebruk, som f. eks. manglende opplysninger om hvilken informasjon som er tilgjengelig, og
- offentlige myndigheters manglende kunnskap om det økonomiske potensial ved viderebruk av data.

¹¹ <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/139197.pdf: ”Open data is an untapped resource with a huge potential for building stronger, more interconnected societies that better meet the needs of the citizens and allow innovation and prosperity to flourish.”

¹³ <http://www.opengovpartnership.org/about>

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0212:FIN:EN:PDF>

Kommisjonen konkluderte videre med at den ville gjennomføre en revisjon i 2012, med hovedfokus på å dokumentere viderebruksdirektivets virkninger og anvendelse.

Den 12. desember 2011 presenterte Kommisjonen sitt forslag til endring av direktiv 2003/98/EF om viderebruk av den offentlige sektors informasjon (PSI-direktivet). Formålet med endringsdirektivet er uttrykt som å lette viderebruk av PSI over hele EU ved å harmonisere de grunnleggende betingelsene for viderebruk og fjerne de største hindrene for viderebruk på det indre marked. Endringsdirektivet ble vedtatt 26. juni 2013, og inneholder blant annet nye bestemmelser om ikke-diskriminering, gebyrer, avtaler om enerett, gjennomsiktighet, lisenser og praktiske redskap som kan lette registrering og viderebruk av offentlige data.

4. Særlige rettslige temaer

4.1 Innledning

Et av endringsdirektivets hovedprinsipper er at *alle* offentlige data bør tilgjengeliggjøres og viderebrukes, og uten eller med minimalt av tekniske, økonomiske og rettslige begrensninger.¹⁵ Tilgjengeliggjøring og viderebruk av offentlige data skjer innen alminnelige rettslige rammer, og de fleste skranker finnes utenfor offentleglova. Blant annet personopplysningsloven, åndsverkloven og forvaltningsloven setter rettslige rammer for hva som kan tilgjengeliggjøres og viderebrukes.

Endringsdirektivet medfører ingen materielle endringer i de nevnte lover. Den norske offentleglova og bestemmelsene om viderebruk har gått lenger enn viderebruksdirektivet av 2003, og med endringsdirektivet blir europeisk regelverk mer i samsvar med det norske regelverket. Det er derfor ikke slik at nye personvernspørsmål vil måtte reises i Norge på bakgrunn av endringsdirektivet. Likevel vil vi i det følgende drøfte noen utfordringer knyttet til håndheving av personvern hensyn og opphavsrett med tanke på viderebruk av offentlig informasjon. I lys av den generelle utviklingen innen IKT gir endringsdirektivet en anledning til å drøfte enkelte praktiske, rettslige rammer som har vist seg aktuelle.

For en grundig gjennomgang av viderebruk og personvernregelverket anbefaler departementet Artikkel 29-gruppens (det uavhengige rådgivende EU-organet for personvern) to tekster om viderebruk.¹⁶

4.2 Personvern

Det presiseres i endringsdirektivets fortale at implementering i nasjonal rett av viderebruksreglene skal skje i full overensstemmelse med innhold og prinsipper i personverndirektivet¹⁷, og det skal foretas en juridisk vurdering av eventuell tilgjengeliggjøring på grunnlag av nasjonal rett. Viderebruksdirektivet hadde tilsvarende presisering. Personverndirektivet er implementert i norsk rett i personopplysningsloven (popplyl.), slik at popplyl. setter rammen for tilgjengeliggjøring og viderebruk i nasjonal rett. Enkelte nyanser ved implementeringen av personverndirektivet i nasjonal rett kan likevel

¹⁵ Fortalen, punkt 3.

¹⁶ WP 29 opinion 7/2003 og opinion 6/2013, se URL:http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/index_en.htm

¹⁷ Direktiv 95/46/EU

forekomme.¹⁸ For å hindre uklarheter i denne forbindelse er det inntatt enkelte begrensninger for tilgjengeliggjøring i forskrift til offentleglova på bakgrunn av personvern hensyn.

Personopplysningsloven regulerer virksomheters behandling av personopplysninger, og gjelder fullt ut ved tilgjengeliggjøring av offentlige data. Det følger av popplyl. § 6 første ledd at loven ikke begrenser innsynsrett etter offentleglova. Samme begrensning gis ikke for tilgjengeliggjøring for viderebruk, slik at popplyl. regler som hovedregel må være oppfylt for å kunne tilgjengeliggjøre dokumenter for viderebruk.

Å gjøre personopplysninger tilgjengelig er "behandling" etter popplyl. § 2 nr. 2 og det må derfor foreligge behandlingsgrunnlag, jf. popplyl. § 8, for å kunne tilgjengeliggjøre¹⁹ dokumenter. Behandlingsgrunnlaget kan bestå enten av samtykke, lovhjemmel eller det kan regnes som "nødvendig" av flere grunner, jf. popplyl. § 8.

4.2.1 Særlige begrensninger inntatt i endringsdirektivet

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

På den annen side kan en offentlig virksomhet ikke holde tilbake offentlige dokumenter dersom personvern hensyn er ivarettatt. En viktig hovedregel om viderebruk kommer klart frem av endringsdirektivets artikkel 3, første ledd, jf. kapittel 3 og 4: med mindre viderebruk kan nektes på grunnlag av nasjonale innsynsordninger eller på grunnlag av beskyttelse av personopplysninger, må viderebruk fremmes.

I tillegg til en generell henvisning til personverndirektivet, fastsetter endringsdirektivet tre konkrete typer av offentlige dokumenter som er unntatt endringsdirektivets virkeområde på bakgrunn av personvern hensyn, se artikkel 1, andre ledd bokstav cc). Dokumenter som skal unntas fra viderebruk er her:

- Dokumenter som i henhold til innsynsordningene *ikke er tilgjengelige* av hensyn til vern av personopplysninger
- Dokumenter som i henhold til innsynsordningene det er *begrenset tilgang til* av hensyn til vern av personopplysninger
- *Deler av dokumenter* som er tilgjengelige i henhold til innsynsordningene, men som inneholder personopplysninger som gjør at viderebruk ifølge lovgivningen er *uforenlig med lovgivningen som gjelder personvern* i forbindelse med behandling av personopplysninger.

Dokumentene som unntas etter denne bestemmelsen vil fullt ut være unntatt fra tilgjengeliggjøring allerede på bakgrunn av dagens nasjonale regelverk, og det anses ikke som behov å innta noen ny bestemmelse om dette i nasjonal rett. Det er imidlertid relevant å kjenne til det konkrete unntaket for enkelte dokumenter endringsdirektivet oppstiller.

¹⁸ Se Ot.prp. 102 (2004-2005) for nærmere drøftelse av dette spørsmålet.

¹⁹ For personopplysninger som er gjenstand for meroffentlighet etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd, må adgangen til å gi innsyn derfor avgjøres etter de alminnelige vilkårene for behandling av personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 8, § 9 og § 11, og det samme gjelder for viderebruk etter § 7.

4.2.2 Personopplysninger kan tilgjengeliggjøres under visse forutsetninger

Prinsippet om viderebruk av alle offentlige data kan altså ikke oppfattes som absolutt, og personvern hensyn veier tungt. Personvern hensyn vil likevel ikke alltid veie tyngre enn formål om tilgang på offentlig informasjon, og vurderingstemaet følger av de nasjonale skrankene i regelverket.

Personopplysningslovens regler er ment å ta hensyn til at offentlig informasjon kan og bør deles på bakgrunn av prinsipper om åpenhet og ansvarlig saksbehandling i offentlig virksomhet. Det er altså ikke slik at personopplysninger aldri kan eller bør tilgjengeliggjøres. Når en offentlig virksomhet skal avgjøre om offentlige dokumenter skal tilgjengeliggjøres, bør det i første omgang utredes om de offentlige data inneholder personopplysninger, og deretter om informasjonen kan, og bør, tilgjengeliggjøres. I flere tilfeller kan samfunnets behov veie tyngre enn den enkeltes rett til privatliv, slik at informasjon som inneholder personopplysninger bør gjøres tilgjengelig, også for viderebruk. Et eksempel er der det er av "allmenn interesse" å ha tilgang på personopplysninger, og formålet med behandlingen tilsier at tilgjengeliggjøring er legitimt og ikke strider mot personvernregelverket, jf. blant annet popplyl. § 8 bokstav d. Verdt å merke seg er at det i utgangspunktet ikke skiller mellom viderebruk av personopplysninger utført av kommersielle eller ikke-kommersielle aktører.²⁰

Dersom personopplysninger er innsamlet for ett formål skal opplysningene ikke kunne benyttes til et annet formål uten samtykke, jf. popplyl. § 11 (1) bokstav b og bokstav c. Dette står i klar motsetning til hovedprinsippet for viderebruk, som angir fri bruk av offentlige data uavhengig av formålet. Selv om tilgjengeliggjøring er legitimt, må eventuell viderebruk av slike data begrense seg til bruk innen rammen av det samme formålet, og proporsjonalitetsvurderinger må foretas. Dette medfører at det må vurderes hvordan slike opplysninger tilgjengeliggjøres, og det må lages oppfølgingsregimer for å hindre urettmessig bruk. Det må foretas en grundig utredning av personvernimplikasjoner ved tilgjengeliggjøring på internett, og hvilke muligheter som foreligger til å benytte opplysningene på annen måte.

En hovedregel for offentlige virksomheter bør være at personopplysninger i utgangspunktet bør unntas fra tilgjengeliggjøring, særlig på internett, der tilgjengeliggjøringen ikke bidrar til formålet med viderebruk. Gjør det imidlertid det, *kan* det foreligge grunnlag for tilgjengeliggjøring for viderebruk av personopplysninger også på internett. Det er fastsatt ved forskrift at *sensitive* personopplysninger ikke skal tilgjengeliggjøres for viderebruk, jf. forskrift til offentleglova § 7 1.ledd bokstav c.

Historiske arkiv og museum har spesielle karakteristikk som medfører særlige krav til beskyttelsestiltak. I enkelte tilfeller kan personvern hensyn tilsi at data ikke tilgjengeliggjøres i det hele tatt, i andre tilfeller kreves særlige vilkår eller anonymisering.

4.2.3 Muligheter for økt viderebruk gjennom sammensatte og anonymiserte data, tekniske løsninger og lisensiering

Man kan se for seg ulike mekanismer, som tilleggsregler, tekniske løsninger eller organisatoriske tiltak i regi av virksomhetene som sitter på data for å sikre individets rett på beskyttelse. Lisensregimer er et viktig verktøy for å fremme prinsipper om offentliggjøring og personvern hensyn. Andre virkemidler kan være å foreta begrensninger gjennom lov. I så fall må dette være begrenset til særlige områder, jmfør endringsdirektivets rammer for de nasjonale skranker.

²⁰ Likevel kan denne forskjellen i grunnlag for tilgjengeliggjøring medføre ulike hensynsvurderinger opp mot personopplysningsloven.

Bruk av tekniske løsninger som sikrer formåls- og proporsjonalitetshensyn kan være et svært hensiktsmessig og praktisk verktøy ved tilgjengeliggjøring av offentlige data som inneholder personopplysninger for den enkelte virksomhet. Tekniske løsninger kan også muliggjøre begrensninger ved å vanskeliggjøre viderebruk for andre formål dersom dataene tilgjengeliggjøres i en form som hindrer andre sammenstillinger av dataene.

En annen aktuell løsning kan være å benytte et lisensregime som i kontraktsform stiller krav til viderebrukere. I en lisens kan det stilles krav blant annet til formålsbegrensning, kommersielle begrensninger og andre rammer for viderebruk. Samtidig kan det bemerkes at endringsdirektivet stiller krav til at lisensieringsregimet ikke er for strengt. I artikkel 8 nr. 1 i endringsdirektivet hjemles bruk av vilkår i lisensform, samtidig som disse vilkårene ikke skal "begrense mulighetene for viderebruk unødig". Det kan altså stilles vilkår knyttet til personvern i en lisens om viderebruk, men dersom det oppstilles vilkår utover det som er regulert i personopplysningsloven, kan det være i strid med bestemmelsene om viderebruk.

Mot dette står endringsdirektivets artikkel 5, som sier at dersom det er hensiktsmessig skal dokumenter tilgjengeliggjøres i "åpne og maskinleselige formater sammen med tilhørende metadata". En hensiktsmessighetsvurdering må foretas dersom personvern hensyn finnes relevante.

Der offentlige data inneholder personopplysninger, og tilgjengeliggjøring verken kan begrunnes i allmenn interesse eller kan tilgjengeliggjøres i et format som hindrer viderebruk for annet formål, vil anonymisering eller sammensetting av personopplysningene kunne være en mulig løsning før tilgjengeliggjøring av virksomheten. Personopplysningsloven gjelder kun når materialet inneholder personopplysninger. En virksomhet kan derfor, dersom hensyn ikke tilsier at også personopplysninger bør publiseres, velge å:

- fjerne personopplysninger fra dokumentene der personopplysninger ikke bidrar til formålet med tilgjengeliggjøring og viderebruk, eller
- anonymisere dataene.

Gjort på riktig måte, vil offentlige dokumenter og data som inneholder reelt anonymiserte opplysninger om personer, eller sammensatte opplysninger på et slikt nivå at det tilsier anonymisering, ikke lenger falle inn under personopplysningsloven.

Det er likevel viktig å understreke at personverndirektivet indirekte oppstiller en høy terskel for hva som kan anses som anonyme data. En utfordring ved slik praksis oppstår der det er teknisk mulig å av-anonymisere dataene, og tilgangen til personopplysninger med det gjenoprettes.

Et vurderingstema for om en er innenfor eller utenfor persondirektivets omfang ved anonymiseringsprosesser oppstilles i personverndirektivets fortale, punkt 26:

"to determine whether a person is identifiable, account should be taken of all the means likely reasonably to be used either by the controller or by any other person to identify the said person"²¹

²¹ Fra den danske oversettelsen: "for at afgøre, om en person er identificerbar, tages alle de hjælpemidler i betragtning, der med rimelighed kan tænkes bragt i anvendelse for at identificere den pågældende enten af den registeransvarlige eller af enhver anden person"

Det kan derfor anføres at der det er mulig å gjenidentifisere/av-anonymisere personopplysninger gjelder personvernregelverket også for anonymiserte og sammensatte data. Det medfører at tilgjengeliggjøring av slike offentlige data, og potensiell viderebruk, må være forenelig med det opprinnelige formålet med innsamlingen, jf. popplyl. § 11 første ledd bokstav b og bokstav c. Vilkårene for å behandle personopplysninger må selvfølgelig være på plass i utgangspunktet, jf. popplyl. § 8.

For å snakke om reelt anonymiserte data må kravene til identifisering etter personvernregelverket være overholdt, og offentlige datasett kan da fritt tilgjengeliggjøres for viderebruk uten videre hensyn til personvernreglene.

4.2.4 Departementets vurderinger

Personopplysningsloven gjelder fullt ut ved tilgjengeliggjøring av offentlige data der disse dataene inneholder personopplysninger. Det medfører at det må foretas en konkret vurdering i forkant av en eventuell tilgjengeliggjøring av offentlige dokumenter, for å avklare om dataene inneholder personopplysninger, og dersom de gjør det, hva som da skal skje. En mulighet er at virksomheten må avstå fra tilgjengeliggjøring fullt ut. Dersom dataene etter en vurdering likevel skal tilgjengeliggjøres for viderebruk, må det vurderes om personopplysninger skal anonymiseres, presenteres gjennom en teknisk sperre som hindrer urettmessig viderebruk eller om viderebruk skal lisensieres under særlige regler. Dersom hensyn til personvern blir ivare tatt, er det antagelig kun en begrenset adgang til å avstå fra tilgjengeliggjøring etter endringsdirektivet. En generell henvisning til personvern hensyn er ikke nok for å avslå viderebruk.

Departementet viser til at det er satt i gang et arbeid i EU som har til hensikt å revidere europeisk personvernregulering. Om rammene for viderebruk blir påvirket av dette er ikke avklart.

4.3 Opphavsrett

4.3.1 Forholdet mellom opphavsrett og viderebruk

Åndsverkloven setter rammer for bruk av opphavsrettslig beskyttet materiale, og gir i utgangspunktet opphavsmenn enerett til å råde over åndsverk, jf. åndsverkloven § 2. Mange dokumenter som er skapt av offentlig forvaltning har imidlertid ikke opphavsrettslig vern.

Dokumenter som

*”lover, forskrifter, rettsavgjørelser og andre vedtak av offentlig myndighet”, og
”forslag, utredninger og andre uttalelser som gjelder offentlig myndighetsutøvelse, og er avgitt av offentlig myndighet, offentlig oppnevnt råd eller utvalg, eller utgitt av det offentlige”,*

er ikke omfattet av åndsverkloven, jf. åndsverkloven § 9.

Ut over dette kan det diskuteres på prinsipielt grunnlag om i hvor stor grad offentlige virksomheter bør ha anledning til å hevde den opphavsretten de likevel har etter loven, eller om materialet bør gjøres fritt tilgjengelig uten begrensninger for viderebruk. Videre drøftelse av dette spørsmålet faller utenfor formålet av høringsnotatet.

Forholdet mellom åndsverkloven og offentleglova presiseres i åndsverkloven § 27 hvor det slås fast at offentleglovas bestemmelser om dokumentoffentlighet går foran åndsverklovens

regler om opphavsrettslig vern. Dette fordi innsyn etter offentleglova ikke betyr at verket er offentliggjort i åndsverklovens forstand. For tilgjengeliggjøring og viderebruk vil man måtte foreta konkrete vurderinger.

Viderebruksdirektivets artikkel 1, nr. 2 bokstav b, i tillegg til fortalen 22 og 24, gjør det klart at eventuell opphavsrett ikke påvirkes av viderebruksdirektivet. Dette utgangspunktet gjelder for opphavsrettigheter som tilligger enten tredjeparter eller den offentlige virksomheten.

Samtidig gir fortalen en klar oppfordring om at offentlige virksomheter forvalter sine rettigheter på en måte som tilrettelegger for, og muliggjør viderebruk. Viderebruk og opphavsrettigheter ble inngående diskutert og omtalt ved implementeringen av viderebruksdirektivet, se punkt 5.17 i rapporten ”Fra bruk til gjenbruk”²².

Etter åndsverkloven § 27 er det klart at åndsverklovens regler om opphavsrett viker for offentleglovas regler om innsyn. Men dette vil ikke gjelde lenger enn hva som er nødvendig for at innsynsretten skal nå sitt formål. Spørsmålet om det vernet åndsverkloven gir begrenser adgangen til å gjenbruke dokumentene ble besvart bekræftende i den ovenfor nevnte rapporten. Et av premissene for denne konklusjonen, var blant annet at opphavsmannen etter åndsverkloven som hovedregel står fritt til å avgjøre hvordan egen opphavsrett skal forvaltes.

Opphavsmannens råderett over eget verk ble ansett som uproblematisk, fordi viderebruksdirektivet ikke oppstiller noen plikt til å tillate viderebruk. Samtidig gjøres det klart i rapporten at dersom den offentlige virksomheten velger å åpne for viderebruk, følger det visse forpliktelser med direktivet, og nevner bestemmelsene om transparens og forbud mot forskjellsbehandling som eksempler.

En av endringene i det nye direktivet er det Kommisjonen beskriver som en genuin rett til viderebruk, det vil si at all informasjon som er tilgjengelig, også skal være tilrettelagt for viderebruk.

En av hovedhensiktene med endringsdirektivet har vært å øke tilfanget av informasjon som kan viderebrukes. På tross av den sterke oppfordringen om forsiktig utøvelse av det offentliges opphavsrett, er det ikke foreslått noen begrensinger i det offentliges opphavsrettigheter. All den tid dette er et minimumsdirektiv, vil departementet likevel ha anledning til å foreslå lovendringer som går lenger enn det direktivet foreskriver.

4.3.2 Departementets vurderinger

Departementet anser det ikke som ønskelig å foreslå endringer i åndsverkloven som vil medføre materielle endringer for en gruppe rettighetshavere. Et forslag om slike endringer ville ha medført krav om ytterligere utredninger, som det verken er tid eller ressurser til å gjennomføre innenfor rammen som er satt for implementering.

Samtidig er det grunn til å gjenta og understreke fortalens punkt 22, som oppfordrer offentlige virksomheter til å utøve sin opphavsrett på en måte som legger til rette for viderebruk også av denne typen informasjon:

” (...) *Public sector bodies should, however, exercise their copyright in a way that facilitates re-use.*”

²² http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/red/2000/0002/ddd/pdfv/220715-fra_bruk_til_gjenbruk_endelig-web-2-31-08-2004.pdf

Både fra Kulturdepartementet og EU-hold foreligger det planer om større gjennomganger og revisjoner av gjeldende opphavsrettsregulering. Departementet anser at det vil være mer naturlig å behandle eventuelle endringer i opphavsretten for offentlige virksomheter i forbindelse med disse prosessene.

5. Gjennomføring av Europaparlamentets og rådets direktiv 2013/37/EU av 26. juni 2013 om viderebruk av offentlig informasjon

Fortalen

I den konsoliderte versjonen av direktivet som finnes i EUR-Lex, finner man bare fortalepunktene²³ fra det opprinnelige direktivet. Et endringsdirektiv medfører en konsolidering av det gamle direktivet og de nye, endrede bestemmelsene. Det må derfor tas hensyn til at konsolideringen i stor grad er en mekanisk øvelse.

Det er tilnærmet umulig å konsolidere meningene i fortalepunktene i de to direktivene. Ei heller er det slik at fortalepunktene i endringsdirektivet erstatter de fra det opprinnelige direktivet.

Dermed vil fortalepunktene som er knyttet de bestemmelser som ikke er endret, fortsatt fungere som forklarings- og utfyllingspunkter for de hensyn og målsettinger de enkelte bestemmelsene er ment å oppnå.

Generelle endringer

Henvisningene til EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, endres til EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF, som endret ved direktiv 2013/37/EU) om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor.

Denne endringen får virkning for offentliglovas §§ 2, 6, 7, 8 og 30. I tillegg endres offentligforskriftas § 1.

Artikkel 1 - Departementets vurderinger og forslag

Offentleglovas avgrensninger er først og fremst basert på virksomhet, og ikke innhold. I tillegg finner vi en legaldefinisjon av dokumentbegrepet i offentliglova § 4. Etter departementets vurdering krever ikke denne bestemmelsen noen lovendring.

Det er likevel verdt å merke seg at direktivet i utgangspunktet kun kommer til anvendelse på innhold som er produsert som en del av det som er å anse som en del av virksomhetens oppgave som offentlig virksomhet. Det vil f. eks. kunne avgrense reglens anvendelse på innhold som er produsert av offentlige virksomheter utover oppfyllelsen av deres offentlige oppdrag. I fortalens punkt 10 (endringsdirektivet) beskrives bestemmelsen nærmere:

²³ <http://publications.europa.eu/code/en/en-120200.htm>. "Recitals" avklarer beveggrunnene for utformingen og vedtagelsen av de bestemmelsene selve direktivet består i, og er å anse som en type forarbeider.

”Direktiv 2003/98/EF bør anvendes på dokumenter som berørte offentlige myndigheter stiller til rådighet som del av sine offentlige oppgaver, i henhold til lov eller andre bindende regler i medlemsstatene. I mangel av slike regler bør de offentlige oppgaver defineres i samsvar med vanlig administrativ praksis i medlemsstatene, forutsatt at de offentlige oppgavens virkeområde er åpent for innsyn og blir tatt opp til ny vurdering. De offentlige oppgavene kan defineres generelt eller fra sak til sak for de enkelte offentlige myndigheter.²⁴”

Departementet kan ikke se at det er nødvendig å foreslå ny regulering for å avklare slike distinksjoner, og anser at eventuelle tvilstilfeller best løses fra sak til sak.

Andre ledd bokstav c) har konkrete henvisninger til personvernshensyn. Som redegjort for innledningsvis, anser ikke departementet at det er nødvendig å innta særlige bestemmelser i verken offentleglova eller tilhørende forskrifter for å sikre at personvernshensyn er ivaretatt. Det er likevel viktig å peke på at personopplysningsloven kommer til anvendelse på offentlige data som inneholder personopplysninger og er ment tilgjengeliggjort for viderebruk i medhold av offentleglova.

Andre ledd, bokstav f avgrensar tilsynelatende direktivets regler fra å gjelde for andre kulturinstitusjoner enn de som faller inn under arkiv, bibliotek og museum. I prinsippet medfører bestemmelsen en av de største endringene i det nye direktivet, nemlig en utvidelse av direktivets virkeområde til også å gjelde arkiv, bibliotek og museum.

Dagens norsk regulering avgrensar ikke positivt mot noen kulturinstitusjoner. Både viderebruks- og endringsdirektivet er å anse som minimumsdirektiver. Dermed har Norge i utgangspunktet adgang til å regulere utover direktivenes bestemmelser. På tross av at norsk lovgivning ikke eksplisitt har gjort et slikt unntak tidligere, anser departementet det likevel for nødvendig å presisere utvidelsen i forskriftsteksten. Dette er begrunnet i to forhold: for det første tillates denne sektoren å ta betaling for innhold som tilgjengeliggjøres for viderebruk utover hovedregelen om marginalkost. I tillegg ser departementet at det kan være pedagogiske grunner til å eksplisitt nevne denne sektoren.

Artikkel 2 - Departementets vurderinger og forslag

Bestemmelsens fire siste begrep introduseres gjennom endringsdirektivet.

Offentleglovas definisjonsbestemmelse er kun knyttet til dokumentbegrepet, Se offentleglovas § 4. Det vil etter departementets mening kunne virke både unaturlig og lovteknisk uheldig å introdusere helt nye definisjoner, som i utgangspunktet kun er relevant i forbindelse med viderebruk.

Departementet kan heller ikke se at de nye definisjonene har stor egenverdi i relasjon til innsynreguleringen ellers.

Samtidig erfarer departementet at for at man skal nå formålene med viderebruk, er det helt avgjørende at informasjonen tilgjengeliggjøres i bestemte former og format.

I retningslinjene omtalt ovenfor, oppfordres virksomhetene til å tilgjengeliggjøre offentlige data i maskinlesbare, standardiserte, ikke-proprietære formater.

I endringsdirektivet artikkel 2 nr. 6, er maskinleselig format definert slik:

²⁴ Fra den norske, uoffisielle oversettelsen.

«maskinleselig format» et filformat strukturert slik at programvare enkelt kan påvise, gjenkjenne og trekke ut bestemte data, herunder individuelle opplysninger og deres interne struktur;

At informasjon blir tilgjengeligjort i maskinlesbart format, er en viktig forutsetning for å nå formålene med viderebruksreguleringen. I fortalens punkt 20 bemerkes det at:

”For å lette viderebruk bør offentlige myndigheter, dersom det er mulig og hensiktsmessig, gjøre dokumenter tilgjengelige i åpne og maskinleselige formater og sammen med tilhørende metadata, med best mulig presisjon og detaljrikdom, i et format som sikrer samvirkingsevne, for eksempel ved å behandle dem i samsvar med prinsippene for kompatibilitets- og brukervennlighetskrav for geografisk informasjon i henhold til europaparlaments- og rådsdirektiv 2007/2/EF av 14. mars 2007 om opprettelse av en infrastruktur for geografisk informasjon i Det europeiske fellesskap (INSPIRE)⁽²⁵⁾.”

I fortalens punkt 21, finner vi følgende beskrivelse av ”maskinleselig format”:

”Et dokument bør anses å være i et maskinleselig format dersom det er i et filformat som er strukturert på en slik måte at programvare enkelt kan påvise, gjenkjenne og trekke ut bestemte data fra det. Data kodet i filer som er strukturert i et maskinleselig format, er maskinleselige data. Maskinleselige formater kan være åpne eller lukkede, de kan være formelle standarder eller ikke. Dokumenter kodet i et filformat som begrenser elektronisk behandling, fordi dataene ikke kan eller ikke enkelt kan trekkes ut av dem, bør ikke anses å være i et maskinleselig format. Medlemsstater bør, der det er hensiktsmessig, oppmuntre til bruk av åpne, maskinleselige formater.”

Departementet foreslår at følgende setning tas inn i offentleglovas § 30 som nytt 3.ledd:

Verksemder som nevnt i 2. ledd skal gjere sine dokument med tilhørende metadata tilgjengelege i alle allerede foreliggende format eller språkversjonar og, dersom det er moglege og hensiktsmessig, i maskinleselige formatar.

Departementet ber om høringsinstansenes syn denne bestemmelsen.

Etter endringsdirektivets artikkel 2, punkt 9, omfatter begrepet ”universitet” enhver offentlig virksomhet som tilbyr undervisning som leder mot en akademisk eksamen.

Artikkel 3 - Departementets vurderinger og forslag

Artikkel 3 er ny, og angir allmenne prinsipper for reguleringen. Etter departementets syn er den norske reguleringen allerede i tråd med bestemmelsen, og medfører ikke behov for endringer i den norske reguleringen.

Artikkel 4 - Departementets vurderinger og forslag

Bestemmelsene i tredje og fjerde ledd er nye. Hensikten har vært å tilføre viderebrukere som får avslag på tilgang til materiale, bedre mulighet for å følge opp og klage på avgjørelser i viderebrukerens disfavør. Det gjelder både ved avslag til tilgang til informasjonen, og der tilgangen gis under vilkår viderebrukeren ikke finner rimelige.

(25)EUT L 108 av 25.4.2007, s. 1.

Bestemmelsen nevner det nasjonale konkurransetilsynet som et eksempel på en uavhengig institusjon som kan være relevant som klageinstans. Etter departementets mening vil både klagereglene i offentliglova og andre forvaltningsrettslige regelverk fullt ut oppfylle de forpliktelser Norge har i henhold til direktivet.

Til tross for dette ønsker departementet høringsinstansene syn på eventuelle behov for å styrke de eksisterende klagemulighetene for viderebrukere, for eksempel gjennom å opprette et eget klageorgan for saker som relaterer seg til viderebruk.

Artikkel 4 nr. 3 unntar biblioteker, museer og arkiver fra plikten til å ta med henvisning til den fysiske eller juridiske personen som er rettighetshaver, der årsaken til avslag på anmodning om tilgang til informasjon er tredjeparts opphavsrett. Bakgrunnen for denne bestemmelsen, er et ønske om ikke å pålegge disse institusjonene for store administrative byrder, all den tid de ikke tidligere har vært omfattet av viderebruksdirektivet. Som nevnt, har denne avgrensningen ikke vært en realitet i norsk rett, og departementet vil ikke foreslå en lignende bestemmelse i innværende implementering.

Artikkel 5 - Departementets vurderinger og forslag

Departementet viser til vurderingene og forslaget som er beskrevet under artikkel 3. Utover dette anser departementet at norsk regulering er i tråd med bestemmelsene i denne artikkelen, og foreslår derfor ingen endringer.

Artikkel 6 - Departementets vurderinger og forslag

Artikkel 6 er helt ny, og vil kreve lovendring.

I dag gir offentliglova § 8, fjerde ledd anledning til å innta kostnader knyttet til innsamling og produksjon av de offentlige dataene ved beregning av gebyr. Etter det nye direktivet er hovedregelen at der det kreves gebyr for viderebruk, skal beregningen av gebyret begrenses til marginalkost knyttet til reproduksjon og distribusjon av informasjon. Dermed vil det ikke lenger være anledning til å ta betalt for kostnader knyttet til hhv. innsamling og produksjon av informasjonen. Dette punktet er understreket av EFTA-domstolen i sak E-7/13²⁶:

”Once the amendment has entered into force, the main rule under the new Article 6 will be that the cost of collection and production cannot be taken into account.”

Om marginalkostnader

Endringsdirektivet fastsetter et prinsipielt utgangspunkt hva gjelder gebyrer. Det viser til at det kun vil være anledning til å kreve marginalkostnader relatert til å reproducere, tilgjengeliggjøre og spre dokumentene. I dette ligger det en erkjennelse av at det offentlige (som forvalter) ikke bør engasjere seg i forretningsdrift med utgangspunkt i salg av informasjonen det her er snakk om.

I praksis er det tre hovedkategorier for kostnader knyttet til viderebruk:

- a) dataproduksjonen (inkludert innsamling og vedlikehold);
- b) datadistribusjon; og
- c) salg og markedsføring eller formidling av verdiøkende tjenester.

I relasjon til utgangspunktet om marginalkostnader, vil (a) og (c) gå utover reproduksjon, tilrådighetsstillelse og spredning. Samtidig er det klart at marginalkostnader, som i økonomisk

²⁶ http://www.eftacourt.int/uploads/tx_nvcases/7_13_Judgment_EN.pdf

teori defineres som det det vil koste å produsere en ekstra kopi av dokumentet, kun vil kunne knyttes til de kostnader som faller inn under bokstav b.

I denne sammenhengen vil det kunne innebære at eksempelvis informasjonsoppgaver som forvaltningen utfører i egenskap av forvaltningsorgan ikke skal medregnes i marginalkostnadene. De ekstrakostnader som påføres virksomheten ved å tilrettelegge og tilgjengeliggjøre offentlig informasjon for viderebruk, skal medtas. Ordningen forutsetter at forvaltningsorganet er i stand til å skille forvaltningsoppgaver fra øvrig informasjonsavgivelse i sine kostnadskalkyler.

For informasjonsavgivelse utover forvaltningsoppgavene, kan marginalkost typisk bestå av kostnader som oppstår i forbindelse med overføring for tilgjengeliggjøringen, herunder også eventuell tilrettelegging for slike tiltak. All bearbeiding og tilrettelegging av data for eksternt bruk vil kunne medregnes i marginalkostnaden.²⁷

Unntak fra marginalkostregelen

Det første unntaket fra marginalkostregelen finner vi i artikkel 6, andre ledd bokstav a). Dersom den offentlige virksomheten er underlagt krav om å generere inntekter for å dekke en substansiell andel ("substantial part") av kostnadene knyttet til sine offentlige oppgaver, gjelder direktivets artikkel 6, tredje ledd.

Etter dette er det to spørsmål som må besvares:

- hva er den definerte oppgaven den offentlige virksomheten har?
- hva som ligger i "substantial part"?

Det første spørsmålet er delvis behandlet ovenfor i tilknytning til artikkel 1, som begrenser tilgjengeliggjøringsplikten til å gjelde informasjon som er produsert av den offentlige virksomheten som en del av dens offentlige oppgaver. Høringsinstansenes syn på slike grensdragninger er velkomne under begge bestemmelser.

Når det gjelder forståelsen av begrepet "substansial part", tar departementet utgangspunkt i den offisielle danske oversettelsen av bestemmelsen. Der er "substansial part" oversatt slik: "en betydelig del af omkostningerne til udførelse af deres offentlige opgaver". Også den uoffisielle norske oversettelsen benytter begrepet "en betydelig del".

Departementet anser at rundt 50 % kan være en naturlig forståelse av begrepet "betydelig", og ber om høringsinstansenes innspill på dette.

Det andre unntaket fra marginalkost finnes i artikkel 6, andre ledd bokstav b. I den danske versjonen er unntaket beskrevet slik:

"undtagelsesvis dokumenter, for hvilke den berørte offentlige myndighed skal generere tilstrækkelige indtægter til dækning af en betydelig del af omkostningerne ved indsamling, produktion, reproduktion og formidling. Disse forpligtelser fastsættes ved lov eller andre retsfor skrifter i medlemsstaterne. Såfremt der ikke findes sådanne forskrifter, fastsættes orpligtelserne i overensstemmelse med almindelig administrativ praksis i medlemsstaten".

²⁷ Basert på NOU'en "Til informasjonens pris" fra 1994:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/nouer/1994/nou-1994-17/10/4/1.html?id=334613>

For virksomheter som er omfattet av artikkel 6, andre ledd bokstav a og b, er beregningsgrunnlag og metode beskrevet i avsnittet til Artikkel 6, tredje ledd, se nedenfor.

De kulturelle institusjonene direktivet har utvidet virkeområdet til også å omfatte, har også et unntak fra hovedregelen om marginalkost. Samtidig er det verdt å peke på at det ikke betyr at de er unntatt offentleglovas hovedregel om gratis tilgang.

For virksomheter som er omfattet av artikkel 6, andre ledd, bokstav c, er beregningsgrunnlag og metode beskrevet i artikkel 6, fjerde ledd, se nedenfor.

Om tredje ledd:

Virksomhetens samlede inntekter fra utlevering og tillatelse til viderebruk av informasjonen, kan ikke overstige omkostningene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling, samt en rimelig avkastning av investeringene. Departementet anser at denne bestemmelsen i utgangspunktet er i samsvar med gjeldende rett.

Samtidig angir bestemmelsen at for de som faller inn under artikkel 6, 2. ledd bokstav a og b, skal de totale kostnadene beregnes i henhold til objektive, åpne og kontrollerbare kriterier.

Hovedreglene om gjennomsiktighet for standardberegningen, er at både beløp og beregningsmetode for beløp skal være pretablerte og publiserte. Dette henger sammen med bestemmelsen ovenfor, om at beregninger skal være gjort etter objektive, åpne og kontrollerbare kriterier, se artikkel 7, første ledd.

For virksomheter som faller inn under artikkel 6, bokstav b, skal beregningene også være pretablerte og beregnet etter objektive, åpne og kontrollerbare kriterier se artikkel 7, tredje ledd.

Om fjerde ledd:

Som nevnt gjelder det egne beregningsregler for det som med et vidt begrep betegnes som kultursektoren. En av de mer konkrete endringene det nye direktivet medfører, er at direktivets virkeområde utvides til å gjelde for enkelte kulturelle institusjoner, nærmere bestemt arkiv, bibliotek- og museumssektoren (ABM).

Kultursektoren har ikke vært eksplisitt unntatt bestemmelsene om viderebruk i den norske reguleringen. For Norges vedkommende har dermed denne sektoren hele tiden vært omfattet av bestemmelsene om viderebruk, så langt offentleglovas henvisninger til viderebruksdirektivet ikke har medført noe annet.

Etter departementets syn vil det ikke være nødvendig å foreslå konkrete endringer for at denne sektoren skal omfattes av de norske bestemmelsene om viderebruk i offentleglova med tilhørende forskrift.

Det er likevel slik at det er utformet enkelte særbestemmelser for utregningen av de gebyrer som kan kreves fra institusjonene i ABM-sektoren. Dette gjør at det etter departementets mening er nødvendig å nevne denne sektoren særskilt.

Fjerde ledd avviker fra tredje ledd på to måter. For det første gis virksomhetene som faller inn under fjerde ledd anledning til å kreve gebyr som også innbefatter kostnader knyttet til rettighetsklarering. Denne bestemmelsen er ny, og krever endring i eksisterende regulering.

For det andre er det ikke et krav for disse virksomhetene at samlede kostnader er beregnet etter objektive, åpne og kontrollerbare kriterier, se avgrensningen av artikkel 6, tredje ledd til andre ledds bokstav a og b.

Begrunnelsen for dette er at endringsdirektivet på EU-nivå medfører en utvidelse av direktivets virkeområde. Kommisjonen anså derfor at det ville være rimelig å innrømme den "nye" sektoren gamle regler, enn så lenge. Det vil i så fall medføre at selv om disse institusjonene nå har forpliktelser etter endringsdirektivet, er de unntatt enkelte regler.

Kommisjonen har ønsket å ikke pålegge disse virksomhetene unødvendige administrative byrder. I tillegg til å ha anledning til ikke å beregne etter objektive, åpne og kontrollerbare kriterier, er virksomhetene også unntatt fra plikten til å referere til tredjeparts immaterielle rettigheter, ref. artikkel 4, tredje ledd.

Departementet deler nødvendigvis ikke Kommisjonens syn på dette spørsmålet, og kan i utgangspunktet ikke se noen åpenbare grunner til å ikke kreve at disse virksomhetene skal underlegges tilsvarende krav til åpenhet om beregningsmåter som andre, offentlige virksomheter. Departementet foreslår derfor ingen særlige regler om dette for enkeltsektorer.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette punktet.

Nærmere om EFTA-domstolens avgjørelse E-7/13

Den 12. desember 2013 besvarte EFTA-domstolen spørsmålene som ble stilt av domstolen i Reykjavik i saken mellom CREDIT Lánstraust hf. og Registers Island og den islandske staten. EFTA-domstolens beslutning klargjør rettstilstanden når det gjelder å ta betalt for offentlig informasjon innenfor rammene av generelle, relevante EU-regler, og viderebruksdirektivet i særdeleshet.

I sin tolkning av viderebruksdirektivets artikkel 6, konkluderer EFTA-domstolen med at "kostnadene ved innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling" inkluderer alle kostnader som oppstår gjennom å samle inn og produsere dokumenter, uavhengig om bestemte deler av saksdokumentene er tilrettelagt for viderebruk eller ei.

Dermed skal kostnader i henhold til viderebruksdirektivet også gjelde for kostnader utover de som er påløpt for å tilrettelegge for viderebruk. Kostnader i relasjon til innsamling og produksjon kan det tas hensyn til, uansett om den offentlige virksomheten var juridisk forpliktet til å samle inn dokumenter eller ikke.

Samtidig sier EFTA-domstolen at kostnadene i henhold til Artikkel 6 innebærer nettokostnader.

Ut fra dette kan man slutte at enhver inntekt som reduserer den offentlige virksomhetens kostnader knyttet til innsamling og produksjon av dokumentene må tas i betraktning ved gebyrfastsettelsen. Dersom virksomhetene kun skulle ta hensyn til kostnader som påløper som følge av innsamlingen og ikke eventuelle inntekter, vil dette undergrave effektiviteten av direktivets uttalte mål om å unngå overprising.

Derfor må alle inntekter i forbindelse med innsamling og produksjon av dokumentene, også tas i betraktning.

Avgjørelsens relevans for endringsdirektivet

Med endringsdirektivet er det marginalkostnaden som er det rettslige utgangspunktet. Bare unntaksvis vil offentlige virksomheter kunne kreve gebyrer i tråd med viderebruksdirektivet. Disse unntakstilfellene finnes i endringsdirektivets artikkel 6, andre ledd bokstav a), b) og c), som i den uoffisielle norske oversettelsen er formulert slik:

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

I endringsdirektivet er unntakstilfellene definert i bokstavene a) og b) og er uendret fra viderebruksdirektivet. De ovenfor beskrevne begrensninger i gebyrfastsettelsen vil derfor komme til anvendelse ved alle tilfelle som faller inn under bokstavene a) eller b). All den tid hensikten med endringsdirektivet er å redusere de økonomiske byrdene for viderebrukere, ville en annen tolkning stride mot endringsdirektivets formål.

I henhold til artikkel 6 litra c), vil de virksomhetene som faller inn under bestemmelsen ha anledning til å innta to andre kostnadstyper til sine beregningsgrunnlag. Kostnader knyttet til henholdsvis bevaring og rettighetsklarering kan være ganske store, og det er naturlig at også disse kostnadene kan kreves dekket når virksomhetene beregner gebyr for viderebruk.

Samtidig er det klart at bestemmelsen ikke åpner for at de som faller inn under unntaket i bokstav c) ikke kan unngå å ha nettoppris som sitt utgangspunkt ved beregningene. Det betyr at også disse må ta eventuelle inntekter i forbindelse med første gangs innsamling og produksjon av dokumentene med i egne beregninger.

Departementet foreslår at offentliglovas § 8 fjerde og femte ledd endres som følger:

”For verksemder som fell utanfor lova her, men som er omfatta av anna lovgiving som gir ålmenta innsyn i offentlig verksemd, eller av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentlig sektor, må dei samla inntektene ved informasjonsutlevering ikkje overstige dei faktiske kostnadene ved reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.

Verksemder som krev betaling for informasjon, skal så langt det er rimeleg, på førehand offentliggjere gjeldende vilkår og faktisk avgiftssum, herunder utrekningsgrunnlaget for slike avgifter. Slik informasjon skal bli tilgjengeleggjort elektronisk dersom det er mogeleg og føremålsteneleg.”.

Samtidig foreslår departementet at offentligforskriftas § 4 får et nytt syvende ledd:

Arkiv, biblioteker og museum kan kreve betaling for faktiske kostnader til bevaring og lisensiering i tillegg til kostnader som nevnt i andre til femte ledd.

Artikkel 7 - Departementets vurderinger og forslag

Bestemmelsens første ledd angir hovedregelen, som i utgangspunktet gjelder der det kreves standardgebyr. Etter første ledd skal gjeldende vilkår og faktiske gebyr, herunder beregningsgrunnlaget for slike gebyr, fastsettes på forhånd og offentliggjøres. Denne offentliggjøringen skal gjøres elektronisk dersom det er mulig og hensiktsmessig. Bestemmelsens andre og tredje ledd beskriver unntak fra hovedregelen, og refererer til andre gebyr enn standardgebyr.

Åpenhet rundt beregningen av gebyrer i dag regulert gjennom offentleglovas § 8, femte ledd:

”Verksemder som krev betaling for informasjon, skal offentliggjøre betalingsstatsane i elektronisk form dersom det er mogleg og formålstenleg. På førespurnad skal verksemdene også gi opplysningar om grunnlaget for utrekning av statsane og eventuelt om kva faktorar som vil bli lagde til grunn for utrekninga i særlege høve.”

Etter departementets oppfatning, gjør endringsdirektivets bestemmelser at det er behov for endring i den norske reguleringen.

Etter departementets mening er åpenhet rundt beregninger og vilkår viktig for at bestemmelsene skal nå sitt mål. Offentleglovas formålsbestemmelse understreker også viktigheten av at offentlige virksomheter er åpne og gjennomsiktige:

”Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.”

Departementet ønsker å følge opp formålsbestemmelsen, og vil ikke foreslå særlige unntak fra kravet om åpenhet. Samtidig erkjenner departementet at det kan være forhold som gjør det vanskelig eller umulig å yte full åpenhet om alle forhold, så som f. eks. forretningshemmeligheter.

Denne bestemmelsen gjelder for tilfeller av innsynsbegjæringer, også der innsynsbegjæringer rettes mot instanser som kan ha særlige behov for å tilrettelegge for innsyn, eller som vanligvis ikke tar betalt.

Departementet foreslår derfor at full åpenhet kun kan kreves der det er rimelig.

Samtidig viderefører departementet hovedregelen om at slik informasjon skal offentliggjøres elektronisk, men foreslår å stryke forutsetningen om at dette kun kan kreves der det er formålstjenelig. Departementet foreslår likevel å beholde forutsetningen om at det må være mulig.

Følgende nytt femte ledd forslås i offentleglovas § 8:

”Verksemder som krev betaling for informasjon, skal så langt det er rimelig, på forhånd offentliggjøre gjeldende vilkår og faktiske avgiftsbeløp, herunder beregningsgrunnlaget for slike avgifter. Slik informasjon skal tilgjengeliggjøres elektronisk dersom det er mulig.”

Artikkel 8 - Departementets vurderinger og forslag

Offentleglova § 7, 2. ledd omtaler standardlisenser allerede i dag. I Norge har vi utviklet Norsk Lisens for Offentlige Data, NLOD, for slike formål. Endringsdirektivets fortalespunkt 26 er mer spesifikk i sin omtale av hva en slik lisens bør begrenses til å innehold, og hvordan den skal presenteres:

”I forbindelse med enhver viderebruk av et dokument kan offentlige myndigheter pålegge viderebrukeren vilkår, gjennom en lisens der det er hensiktsmessig, for eksempel angivelse av kilde og om dokumentet på noen måte er blitt endret av viderebrukeren. Eventuelle lisenser for viderebruk av informasjon fra offentlig sektor bør under alle omstendigheter omfatte så få restriksjoner på viderebruk som mulig, for eksempel begrenset til et krav om angivelse av kilde. Åpne lisenser tilgjengelig på Internett, som gir mer omfattende viderebruksrettigheter uten teknologiske, økonomiske eller geografiske begrensninger og er basert på åpne dataformater, bør spille en viktig rolle i denne forbindelse. Medlemsstater bør derfor oppmuntre til bruk av åpne lisenser, noe som med tiden bør bli vanlig praksis i hele Unionen.”

Etter departementets mening, oppfyller NLOD allerede i dag kravene om at lisensen ikke unødige begrenser verken viderebruk eller konkurranse.

Europakommisjonens ”Guidelines on recommended standard licences, datasets and charging for the reuse of documents”, viser en del oppmerksomhet til standardlisenser. For å unngå utvikling og bruk av lisenser som unødige hindrer viderebruk, og som ikke støtter utbredelsen av en felleseuropeisk praksis, peker Kommisjonens retningslinjer på at endringsdirektivet kommer med en sterk oppfordring om å tilby åpenhet og interoperabilitet når det gjelder standardlisenser.

På oppdrag fra det tidligere Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet, gjennomførte konsultentselskapet A-2 Norge AS en kartlegging av resultatene av fellesføringen om tilgjengeliggjøring av data, slik denne ble introdusert i tildelingsbrevene for statlige virksomheter 2011 og 2012²⁸. Et av temaene for denne kartleggingen, var hvordan utbredelsen og oppfatningen av NLOD.

Rapporten fra A2 viser til at NLOD er en sentral del av de retningslinjene departementet har etablert. Samtidig viser kartleggingen at kun hver tredje virksomhet har benyttet NLOD. A2 konkluderer med at dette kan tyde på at lisensen ennå ikke har rukket å bli godt nok kjent eller akseptert i fagmiljøene.

Under punkt 3.4.8 i rapporten, beskriver A2 situasjonen slik, på bakgrunn av samtaler gjennomførte med relevante offentlige virksomheter:

Alle etatene er ganske positive til NLOD som lisens, selv om enkelte påpeker svakheter (slik som at den er særnorsk og vanskelig å kommunisere internasjonalt). Prinsippet om ansvarsfraskrivelse (for kvalitet og aktuelle anvendelsesområder) står helt sentralt i lisensen. Flere peker på at dette er et greit prinsipp, men at det likevel er viktig at dataene underlegges en utførlig og dekkende beskrivelse – bl.a. hva gjelder datakvalitet. Flere peker på at NLOD overforenkler bildet. Selv om NLOD formelt sett fungerer, vil etatene nødig ha den omdømmemessige belastningen en eventuell

²⁸ http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/A_2_kartlegging_fellesforing_viderebruk.pdf

feilbruk medfører. Som en konsekvens av dette har f.eks. Forbrukerrådet utarbeidet sin egen lisens.

Departementet vil evaluere bruken av NLOD i 2015, og det er derfor naturlig å be om høringsinstansene syn på fremtidig lisensieringsordninger for viderebruk av offentlig informasjon.

Artikkel 9 - Departementets vurderinger og forslag

Departementet antar at bestemmelsens krav er oppfylt, blant annet gjennom opprettelsen og funksjonaliteten i Difis data.norge.no – tjeneste. Samtidig ser departementet at enkelte detaljer, som f. eks. direktivets vekt på søkeoptimalisering, bør analyseres grundigere før vi kan si at tjenesten oppfyller beskrivelsene i bestemmelsen.

Departementet ser også en utfordring i tilknytning til direktivets ønske om en flerspråklig søkefunksjon. Departementet ser likevel ikke at denne bestemmelsen krever noen lovendring.

Artikkel 10 - Departementets vurderinger og forslag

Bestemmelsen er ikke endret, og departementet anser at gjeldende norsk regulering er i tråd med direktivet, se offentliglova § 6.

Artikkel 11 - Departementets vurderinger og forslag

Artikkel 11 regulerer et moderat forbud mot eksklusive avtaler, avtaler som kan være relevante i sammenheng med digitalisering av forskjellige typer innhold. Slike digitaliseringsoppgaver er ofte noe som det kan være vanlig og naturlig at foregår i et offentlig/privat samarbeid. Det vil da være relevant for den private parten å kreve en eller annen form for eksklusiv tilgang til og utnyttelse av det digitaliserte (slutt)resultatet.

Eksklusiviteten relaterer seg i denne sammenheng til det digitaliserte resultatet, og ikke tilgang til det offentlige materiale som digitaliseres.

Endringsdirektivets nye bestemmelser, er i all hovedsak relatert til utvidelsen av direktivets virkeområde til å gjelde deler av den kulturelle sektoren. Som nevnt ovenfor, har denne sektoren aldri vært unntatt fra offentliglovas virkeområde når det gjelder regulering av viderebruk. Departementet ser av denne grunn det ikke nødvendig å fremme endringer i den norske reguleringen på dette punktet.

Artikkel 12 - Departementets vurderinger og forslag

Departementet ser ingen behov for inngående redegjørelser eller drøftinger, og ser heller ikke nødvendigheten av å fremme noen endringer i norsk lov på bakgrunn av bestemmelsen.

Artikkel 13 - Departementets vurderinger og forslag

Departementet ser ingen behov for inngående redegjørelser eller drøftinger, og ser heller ikke nødvendigheten av å fremme noen endringer i norsk lov på bakgrunn av bestemmelsen.

Artikkel 14 - Departementets vurderinger og forslag

Departementet ser ingen behov for inngående redegjørelser eller drøftinger, og ser heller ikke nødvendigheten av å fremme noen endringer i norsk lov på bakgrunn av bestemmelsen.

Artikkel 15 - Departementets vurderinger og forslag

Departementet ser ingen behov for inngående redegjørelser eller drøftinger, og ser heller ikke nødvendigheten av å fremme noen endringer i norsk lov på bakgrunn av bestemmelsen.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

Direktivet har som formål å legge til rette for at mest mulig offentlig informasjon blir gjort tilgjengelig for viderebruk. Offentleglovas hovedregel er at alt innsyn, som også viderebruksbestemmelsene tar utgangspunkt i, skal være gratis. Dermed kan økt tilgjengeliggjøring medføre at de offentlige virksomheters kostnader øker, der tilgjengeliggjøringen i seg selv medfører økte kostnader.

Samtidig har offentliglova allerede i dag regler som tillater de offentlige virksomhetene å ta betalt i form av nærmere angitte gebyrer, som er nært knyttet opp mot eventuelle ekstrakostnader for tilrettelegging for viderebruk. Disse videreføres i det herværende forslaget, og tydeliggjøres i takt med foreslått utvidelse av virkeområde. Departementet kan derfor ikke se at forslaget vil medføre særlige økonomiske eller administrative konsekvenser. I tillegg konkluderes det i en rekke nasjonale og internasjonale utredninger og rapporter at tilgjengeliggjøring for viderebruk har et økonomisk (og samfunnsøkonomisk) potensial. Senest konkluderte en utredning gjennomført på bestilling fra KMD at tilgjengeliggjøring av geodata uten gebyr antas å ha en samfunnsøkonomisk nytte tilsvarende 60 millioner årlig²⁹.

Hovedprinsippet er at offentlige data skal tilbys gratis, se offentliglovas § 8. Offentliglova med forskrift inneholder samtidig konkrete unntak fra hovedprinsippet. Både viderebruks- og endringsdirektivet har bestemmelser som åpner for unntak. Disse unntakene videreføres, men innskrenkes noe, sett i forhold til dagens regulering. Departementet anser likevel at endringene er såpass små, at de ikke utgjør større økonomiske konsekvenser for de offentlige virksomhetene som tilgjengeliggjør sine data for viderebruk. Europakommisjonen fikk i 2011 utført en analyse med henblikk på å estimere det økonomiske potensial ved økt viderebruk av offentlig informasjon i EU, den såkalte Graham Vickery rapporten.

Rapporten anslo at det samlede markedet for offentlig informasjon i 2008 utgjorde EUR 28 milliarder for hele EU. Samtidig anslo rapporten at den økonomiske gevinsten for å lette tilgangen til offentlig informasjon ytterligere, ville utgjøre EUR 40 milliarder årlig. Rapporten anslår at den samlede direkte og indirekte økonomiske fortjeneste ved viderebruk av offentlig informasjon utgjør anslagsvis EUR 140 milliarder årlig.

Rapporten understreker at en vesentlig forutsetning for å realisere de økonomiske verdiene er at det er lett tilgang til informasjonen, og at denne er enten gratis, eller at gebyrene høyst dekker marginalkostandene forbundet med distribusjon.

I en rapport fra McKinsey Global Institute "Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information"³⁰, estimerer at verdien av åpne data settes til \$ 3 trillioner:

"Open data—machine-readable information, particularly government data, that's made available to others—has generated a great deal of excitement around the world

²⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/pressesenter/pressemeldinger/2014/Gratis-kartdata-lonner-seg.html?id=754369>

³⁰ http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/open_data_unlocking_innovation_and_performance_with_liquid_information

for its potential to empower citizens, change how government works, and improve the delivery of public services. It may also generate significant economic value, according to a new McKinsey report. Our research suggests that seven sectors alone could generate more than \$3 trillion a year in additional value as a result of open data, which is already giving rise to hundreds of entrepreneurial businesses and helping established companies to segment markets, define new products and services, and improve the efficiency and effectiveness of operations. ”

Forslagene legger til rette for økt tilrettelegging for viderebruk av offentlig informasjon, noe som vil kunne medføre merarbeid for de offentlige virksomhetene. Samtidig opprettholdes unntak fra gratisprinsippet. Dette er ment å veie opp for virksomhetenes eventuelle merarbeid med å tilrettelegge.

7.Utkast til lovendring

Offentleglovas § 8, fjerde og femte ledd skal lyde:

”For verksemdar som fell utanfor lova her, men som er omfatta av anna lovgiving som gir ålmenta innsyn i offentleg verksemd, eller av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor, må dei samla inntektene ved informasjonsutlevering ikkje overstige dei faktiske kostnadene ved reproduksjon og formidling av informasjonen, med tillegg av ei rimeleg avkastning av investeringane.

Verksemdar som krev betaling for informasjon, skal så langt det er rimeleg, på førehand offentleggjere gjeldende vilkår og faktisk avgiftssum, herunder utrekningsgrunnlaget for slike avgifter. Slik informasjon skal bli tilgjengeleggjort elektronisk dersom det er mogeleg og føremålsteneleg.”

Offentleglovas § 30, tredje ledd skal lyde:

”Verksemdar som nemnde i andre ledd skal gjere sine dokument med tilhøyrande metadata tilgjengelege i alle format eller språkversjonar som allereie finnast og, dersom det er mogeleg og føremålsteneleg, i maskinleselege format.”

Offentlegforskriftas § 4, syvende ledd skal lyde:

”Arkiv, bibliotek og museum kan krevje betaling for faktiske kostnader til bevaring og lisensiering i tillegg til kostnader som nemdet i andre til femte ledd.”

NOR/313L0037.stga
OJ L 175/13, p. 1-8

DIRECTIVE 2013/37/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL
of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information

(UOFFISIELL OVERSETTELSE)

EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDSDIREKTIV 2013/37/EU

av 26. juni 2013

om endring av direktiv 2003/98/EF om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor

EUROPAPARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPEISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den europeiske unions virkemåte, særlig artikkel 114,

under henvisning til forslag fra Europakommisjonen,

etter oversending av utkast til regelverksakt til de nasjonale parlamentene,

under henvisning til uttalelse fra Den europeiske økonomiske og sosiale komité⁽³¹⁾,

etter den ordinære regelverksprosessen⁽³²⁾ og

ut fra følgende betraktninger:

- 1) Dokumenter produsert av offentlige myndigheter i medlemsstatene utgjør en omfattende, variert og verdifull samling ressurser som kan være til gagn for kunnskapsøkonomien.
- 2) Europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/98/EF av 17. november 2003 om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor⁽³³⁾ fastsetter et minste sett av regler for viderebruk av dokumenter som offentlige myndigheter i medlemsstatene er i besittelse av, og hvordan slik viderebruk kan lettes i praksis.
- 3) Retningslinjer for åpne data som oppmuntrer til bred tilgang til og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor for private eller kommersielle formål, med få eller ingen rettslige, tekniske eller økonomiske begrensninger, og som fremmer spredning av informasjon ikke bare for markedsdeltakere, men også for offentligheten, kan spille en viktig rolle i arbeidet med å få fart på utviklingen av nye tjenester basert på innovative metoder som kombinerer og utnytter slik informasjon, stimulerer til økonomisk vekst og fremmer sosialt engasjement. Dette krever imidlertid like vilkår på unionsplan med hensyn til om viderebruk av dokumenter er tillatt eller ikke, noe som ikke kan oppnås dersom dette spørsmålet overlates til medlemsstatenes eller berørte offentlige myndigheters regler og praksis.
- 4) Det å tillate viderebruk av dokumenter som offentlige myndigheter er i besittelse av, gir merverdi for viderebrukerne, sluttbrukerne og samfunnet generelt og i mange tilfeller også for det offentlige organet selv, gjennom å fremme åpenhet og ansvarlighet og generere tilbakemeldinger fra viderebrukere og sluttbrukere, noe som gir den berørte offentlige myndighet mulighet til å forbedre kvaliteten på informasjonen som samles inn.
- 5) Siden det første regelsettet om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor ble vedtatt i 2003, har mengden data i verden, herunder offentlige data, økt eksponentielt, og nye typer data blir hele tiden generert og samlet inn. Samtidig er vi vitne til en kontinuerlig utvikling av teknologier for analyse, utnytting og behandling av data. Denne raske teknologiske utviklingen gjør det mulig å skape nye tjenester og nye anvendelsesområder som er basert på bruk, aggregering og kombinerer av data. Reglene som ble vedtatt i 2003, holder ikke lenger tritt med disse raske endringene, og resultatet er at man kan risikere å gå glipp av de økonomiske og sosiale mulighetene som viderebruk av

⁽¹⁾ EUT C 191 av 29.6.2012, s. 129.

⁽³²⁾ Europaparlamentets holdning av 13. juni 2013 (ennå ikke offentliggjort i EUT) og rådsbeslutning av 20. juni 2013.

⁽³³⁾ EUT L 345 av 31.12.2003, s. 90.

offentlige data gir.

- 6) Samtidig har medlemsstatene nå utarbeidet retningslinjer for viderebruk i henhold til direktiv 2003/98/EF, og enkelte av dem har vedtatt ambisiøse strategier for åpne data for å gjøre viderebruk av tilgjengelige offentlige data enklere for borgere og foretak, utover det minstenivået som er fastsatt i nevnte direktiv. For å unngå at ulike regler i ulike medlemsstater fungerer som en hindring for det grensekryssende utvalget av produkter og tjenester, og for å sørge for at sammenlignbare offentlige datasett kan viderebrukes i felleseuropeiske anvendelser basert på disse datasettene, kreves det et minstenivå av harmonisering for å fastsette hvilke offentlige data som er tilgjengelige for viderebruk i det indre informasjonsmarked, i samsvar med den relevante innsynsordningen.
- 7) Direktiv 2003/98/EF inneholder ingen forpliktelse vedrørende tilgang til dokumenter eller en plikt til å tillate viderebruk av dokumenter. Beslutningen om hvorvidt viderebruk skal tillates eller ikke, treffes fortsatt av medlemsstatene eller berørt offentlig myndighet. Samtidig bygger direktiv 2003/98/EF på nasjonale regler om tilgang til dokumenter, og tillatelse til viderebruk av dokumenter er derfor ikke påkrevet i henhold til direktivet dersom tilgangen er begrenset (for eksempel dersom nasjonale regler begrenser tilgangen til å gjelde borgere eller foretak som kan dokumentere en særlig interesse for å få tilgang til dokumentene) eller sperret (for eksempel dersom nasjonale regler sperrer tilgangen på grunn av dokumentenes følsomme karakter, blant annet av hensyn til nasjonal sikkerhet, forsvar eller offentlig sikkerhet). Noen medlemsstater har uttrykkelig koplet retten til viderebruk sammen med retten til tilgang, slik at alle generelt tilgjengelige dokumenter kan viderebrukes. I andre medlemsstater er koplingen mellom de to regelsettene mindre tydelig, og dette er en kilde til rettslig usikkerhet.
- 8) Direktiv 2003/98/EF bør derfor endres slik at det fastsettes en tydelig plikt for medlemsstatene til å gjøre alle dokumenter tilgjengelige for viderebruk, unntatt når tilgangen er begrenset eller sperret i henhold til nasjonale regler om tilgang til dokumenter og med forbehold for andre unntak som er fastsatt i dette direktiv. Endringene som gjøres i dette direktiv, søker ikke å definere eller endre innsynsordninger i medlemsstater, som fortsatt er deres ansvar.
- 9) Idet det tas hensyn til Unionens regelverk og medlemsstatenes og Unionens internasjonale forpliktelser, særlig i henhold til Bernkonvensjonen om vern av litterære og kunstneriske verk og avtalen om handelsrelaterte sider ved immaterialrettigheter, bør dokumenter som tredjemann har immaterialrettigheter til, unntas fra virkeområdet for direktiv 2003/98/EF. Dersom tredjemann var opprinnelig eier av immaterialrettighetene til et dokument som biblioteker, herunder universitetsbiblioteker, museer og arkiver er i besittelse av, og vernetiden for disse rettighetene ikke har utløpt, bør det dokumentet, for dette direktivs formål, anses som et dokument som tredjemann har immaterialrettigheter til.
- 10) Direktiv 2003/98/EF bør anvendes på dokumenter som berørte offentlige myndigheter stiller til rådighet som del av sine offentlige oppgaver, i henhold til lov eller andre bindende regler i medlemsstatene. I mangel av slike regler bør de offentlige oppgaver defineres i samsvar med vanlig administrativ praksis i medlemsstatene, forutsatt at de offentlige oppgavens virkeområde er åpent for innsyn og blir tatt opp til ny vurdering. De offentlige oppgavene kan defineres generelt eller fra sak til sak for de enkelte offentlige myndigheter.
- 11) Dette direktiv bør gjennomføres og anvendes i fullt samsvar med prinsippene om vern av personopplysninger i henhold til europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger⁽³⁴⁾. Det er særlig verd å merke seg at i henhold til nevnte direktiv, er det medlemsstatene som bør fastsette under hvilke vilkår behandling av personopplysninger er lovlig. Et av prinsippene i nevnte direktiv er dessuten at personopplysninger etter innsamling ikke må behandles på en måte som er uforenlig med de angitte, uttrykkelige og rettmessige formål som dataene ble innsamlet for.
- 12) Direktiv 2003/98/EF bør ikke berøre de rettigheter, herunder økonomiske og ideelle rettigheter, som ansatte hos offentlige myndigheter har i henhold til nasjonale regler.
- 13) Dersom et dokument stilles til rådighet for viderebruk, bør den berørte offentlige myndighet beholde retten til å utnytte dokumentet.
- 14) Virkeområdet for direktiv 2003/98/EF bør utvides til også å omfatte biblioteker, herunder universitetsbiblioteker, museer og arkiver.
- 15) Et av hovedformålene med å opprette det indre marked er å skape vilkår som fremmer utviklingen av tjenester som omfatter hele Unionen. Biblioteker, museer og arkiver har en betydelig mengde verdifulle informasjonsressurser fra

⁽³⁴⁾ EFT L 281 av 23.11.1995, s. 31.

offentlig sektor, særlig fordi digitaliseringsprosjekter har mangedoblet mengden digitalt offentlig materiale. Disse kulturarvsamlingene og tilhørende metadata er en potensiell kilde for produkter og tjenester med digitalt innhold, og de har et enormt potensial med hensyn til innovativ viderebruk i sektorer som utdanning og turisme. Større muligheter for viderebruk av offentlig kulturelt materiale bør blant annet gjøre at EU-foretak kan utnytte sitt potensial og bidra til økonomisk vekst og skaping av arbeidsplasser.

- 16) Det er betydelige forskjeller mellom de ulike medlemsstatenes regler og praksis når det gjelder utnyttelsen av offentlige kulturelle ressurser, noe som hindrer realiseringen av det økonomiske potensialet til disse ressursene. Biblioteker, museer og arkiver fortsetter å investere i digitalisering, og mange har allerede gjort sitt offentlige innhold tilgjengelig for viderebruk og søker aktivt etter nye muligheter til å viderebruke dette innholdet. Fordi kulturinstitusjonene opererer innenfor veldig forskjellige lovgivningsmessige og kulturelle rammer, har også deres utnyttelse av innholdet utviklet seg på svært ulike måter.
- 17) Ettersom forskjeller i nasjonale regler og praksis eller manglende klarhet hindrer det indre marked i å virke på en tilfredsstillende måte og hemmer en hensiktsmessig utvikling av informasjonssamfunnet i Unionen, bør det innføres en minsteharmonisering av nasjonale regler og praksis for viderebruk av offentlig kulturelt materiale i biblioteker, museer og arkiver.
- 18) Utvidelse av virkeområdet for direktiv 2003/98/EF bør begrenses til tre typer kulturinstitusjoner – biblioteker, herunder universitetsbiblioteker, museer og arkiver – ettersom deres samlinger er og i stadig større grad vil bli et verdifullt materiale for viderebruk i mange produkter, for eksempel mobile applikasjoner. Andre typer kulturinstitusjoner (som orkestre, operaer, balletter og teatre), herunder arkiver som er del av disse institusjonene, bør forbli utenfor virkeområdet ettersom de driver med «utøvende kunst». Ettersom nesten alt deres materiale omfattes av tredjemanns immaterialrettigheter og derfor uansett vil forbli utenfor nevnte direktivs virkeområde, vil det ha liten betydning å ta dem med i virkeområdet.
- 19) Digitalisering er et viktig middel for å sikre bedre tilgang til og viderebruk av kulturelt materiale for utdanning, arbeid eller fritid. Digitaliseringen gir også betydelige økonomiske muligheter gjennom en enklere integrering av kulturelt materiale i digitale tjenester og produkter, noe som fremmer skaping av arbeidsplasser og vekst. Disse aspektene ble understreket blant annet i Europaparlamentets resolusjon av 5. mai 2010 om «Europeana — neste skritt»⁽³⁵⁾, kommisjonsrekommendasjon 2011/711/EU av 27. oktober 2011 om digitalisering av og direktekoplet tilgang til kulturelt materiale samt digital bevaring⁽³⁶⁾ og Rådets konklusjoner av 10. mai 2012 om digitalisering av og direktekoplet tilgang til kulturelt materiale samt digital bevaring⁽³⁷⁾. Disse dokumentene definerer veien framover med hensyn til håndtering av de rettslige, økonomiske og organisatoriske aspekter ved digitalisering av Europas kulturarv og tilgjengeliggjøring på Internett.
- 20) For å lette viderebruk bør offentlige myndigheter, dersom det er mulig og hensiktsmessig, gjøre dokumenter tilgjengelige i åpne og maskinleselige formater og sammen med tilhørende metadata, med best mulig presisjon og detaljrikdom, i et format som sikrer samvirkingsevne, for eksempel ved å behandle dem i samsvar med prinsippene for kompatibilitets- og brukervennlighetskrav for geografisk informasjon i henhold til europaparlaments- og rådsdirektiv 2007/2/EF av 14. mars 2007 om opprettelse av en infrastruktur for geografisk informasjon i Det europeiske fellesskap (INSPIRE)⁽³⁸⁾.
- 21) Et dokument bør anses å være i et maskinleselig format dersom det er i et filformat som er strukturert på en slik måte at programvare enkelt kan påvise, gjenkjenne og trekke ut bestemte data fra det. Data kodet i filer som er strukturert i et maskinleselig format, er maskinleselige data. Maskinleselige formater kan være åpne eller lukkede, de kan være formelle standarder eller ikke. Dokumenter kodet i et filformat som begrenser elektronisk behandling, fordi dataene ikke kan eller ikke enkelt kan trekkes ut av dem, bør ikke anses å være i et maskinleselig format. Medlemsstater bør, der det er hensiktsmessig, oppmuntre til bruk av åpne, maskinleselige formater.
- 22) Dersom offentlige myndigheter krever avgifter for viderebruk av dokumenter, bør slike avgifter i prinsippet begrenses til marginalkostnader. Det bør dog tas hensyn til nødvendigheten av ikke å hindre den normale driften hos offentlige myndigheter som er forpliktet til å generere inntekter for å dekke en betydelig del av kostnadene knyttet til utføring av

⁽³⁵⁾ EUT C 81 E av 15.3.2011, s. 16.

⁽³⁶⁾ EUT L 283 av 29.10.2011, s. 39.

⁽³⁷⁾ EUT C 169 av 15.6.2012, s. 5.

⁽³⁸⁾ EUT L 108 av 25.4.2007, s. 1.

deres offentlige oppgaver eller av kostnadene knyttet til innsamling, produksjon, reproduksjon og spredning av visse dokumenter som gjøres tilgjengelige for viderebruk. I slike tilfeller bør offentlige myndigheter kunne kreve avgifter som overstiger marginalkostnadene. Slike avgifter skal fastsettes i henhold til objektive, åpne og kontrollerbare kriterier, og den samlede inntekten fra utlevering og tillatelse til viderebruk av dokumenter bør ikke overstige kostnadene for innsamling, produksjon, reproduksjon og spredning samt en rimelig avkastning på investeringene. Kravet om å generere inntekter for å dekke en betydelig del av offentlige myndigheters kostnader knyttet til utføring av deres offentlige oppgaver eller av kostnader knyttet til innsamling, produksjon, reproduksjon og spredning av visse dokumenter, behøver ikke å være en lovfestet forpliktelse og kan for eksempel følge av administrativ praksis i medlemsstatene. Et slikt krav bør regelmessig vurderes på nytt av medlemsstatene.

- 23) Biblioteker, museer og arkiver bør også kunne kreve avgifter som overstiger marginalkostnadene for ikke å hindre den normale driften. Når det gjelder slike offentlige myndigheter, bør ikke den samlede inntekten fra utlevering og tillatelse til viderebruk av dokumenter innenfor den relevante regnskapsperioden overstige kostnadene for innsamling, produksjon, reproduksjon, spredning, bevaring og rettighetsklarering samt en rimelig avkastning på investeringene. Når det gjelder biblioteker, museer og arkiver, tatt i betraktning deres særegenheter, kan det tas hensyn til prisene som privat sektor krever for viderebruk av identiske eller lignende dokumenter, når det beregnes en rimelig avkastning på investeringene.
- 24) De øvre grensene for avgifter fastsatt i dette direktiv berører ikke medlemsstatenes rett til å anvende lavere avgifter eller ingen avgifter.
- 25) Medlemsstater bør fastsette kriteriene for å pålegge avgifter som overstiger marginalkostnadene. I den forbindelse kan medlemsstatene for eksempel fastsette slike kriterier i nasjonale regler eller utpeke egnede myndigheter, med unntak av den offentlige myndigheten selv, som er skikket til å fastsette slike kriterier. Denne myndigheten bør være organisert i samsvar med medlemsstatens konstitusjonelle og rettslige system. Dette kan være en eksisterende myndighet med utøvende budsjettmyndighet og under politisk ansvar.
- 26) I forbindelse med enhver viderebruk av et dokument kan offentlige myndigheter pålegge viderebrukeren vilkår, gjennom en lisens der det er hensiktsmessig, for eksempel angivelse av kilde og om dokumentet på noen måte er blitt endret av viderebrukeren. Eventuelle lisenser for viderebruk av informasjon fra offentlig sektor bør under alle omstendigheter omfatte så få restriksjoner på viderebruk som mulig, for eksempel begrenset til et krav om angivelse av kilde. Åpne lisenser tilgjengelig på Internett, som gir mer omfattende viderebruksrettigheter uten teknologiske, økonomiske eller geografiske begrensninger og er basert på åpne dataformater, bør spille en viktig rolle i denne forbindelse. Medlemsstater bør derfor oppmuntre til bruk av åpne lisenser, noe som med tiden bør bli vanlig praksis i hele Unionen.
- 27) Kommisjonen har støttet utviklingen av en Internett-tavle for informasjon fra offentlig sektor, med relevante resultatindikatorer for viderebruk av informasjon fra offentlig sektor i alle medlemsstater. En regelmessig oppdatering av denne Internett-tavlen vil bidra til utvekslingen av informasjon mellom medlemsstatene og gjøre opplysninger om retningslinjer og praksis tilgjengelig i hele Unionen.
- 28) Klageadgangen bør omfatte muligheten til en vurdering utført av en upartisk klageinstans. Dette kan være en allerede eksisterende nasjonal myndighet, for eksempel nasjonal konkurransemyndighet, nasjonal myndighet for dokumenttilgang eller en nasjonal rettsmyndighet. Denne myndigheten bør være organisert i samsvar med medlemsstatens konstitusjonelle og rettslige system og bør ikke berøre andre klageadganger som eventuelt er tilgjengelig for personer som søker om viderebruk. Den bør imidlertid være forskjellig fra medlemsstatens ordning for å fastsette kriterier for å pålegge avgifter som overstiger marginalkostnadene. Klageadgangen bør omfatte muligheten til en vurdering av negative vedtak, men også av vedtak som, til tross for at de tillater viderebruk, kan påvirke søkere av andre årsaker, særlig på grunn av avgiftsreglene som anvendes. Vurderingsprosessen bør være hurtig, i samsvar med behovene på et marked i rask endring.
- 29) Konkurranseregler bør respekteres når prinsippene for viderebruk av dokumenter fastsettes, og så langt som mulig bør avtaler om enerett mellom offentlige myndigheter og private partnere unngås. For å yte en tjeneste av offentlig interesse kan det imidlertid noen ganger være nødvendig med enerett til viderebruk av visse dokumenter fra offentlig sektor. Dette kan blant annet være tilfellet dersom ingen kommersiell forlegger vil offentliggjøre informasjonen uten en slik enerett. For å ta hensyn til dette tillater direktiv 2003/98/EF avtaler om enerett, som regelmessig må vurderes på nytt, dersom en enerett er nødvendig for å kunne yte en tjeneste av offentlig interesse.
- 30) Etter utvidelsen av virkeområdet for direktiv 2003/98/EF til å omfatte biblioteker, herunder universitetsbiblioteker, museer og arkiver, bør det tas hensyn til gjeldende forskjeller i medlemsstatene vedrørende digitalisering av kulturelle ressurser, noe som ikke kunne håndteres på en effektiv måte av gjeldende regler om avtaler om enerett i nevnte

direktiv. Det finnes en rekke samarbeidsordninger mellom biblioteker, herunder universitetsbiblioteker, museer og arkiver og private partnere som omfatter digitalisering av kulturelle ressurser, der det gis enerett til private partnere. Praksis har vist at slike offentlig-private partnerskap kan legge til rette for en meningsfull utnyttelse av kultursamlinger og samtidig gi allmennheten raskere tilgang til kulturarven.

- 31) Dersom en enerett gjelder digitalisering av kulturelle ressurser, kan en viss periode med enerett være nødvendig for å gi den private partneren mulighet til å tjene inn investeringen. Denne perioden bør imidlertid være tidsbegrenset og så kort som mulig for å overholde prinsippet om at offentlig materiale skal forbli offentlig tilgjengelig når det er digitalisert. Perioden med enerett til å digitalisere kulturelle ressurser bør i alminnelighet ikke overstige ti år. En periode med enerett på mer enn ti år bør bli tatt opp til ny vurdering, der det tas hensyn til teknologiske, økonomiske og administrative endringer i miljøet siden ordningen ble innført. Dessuten bør alle offentlig-private partnerskap for digitalisering av kulturelle ressurser gi partnerinstitusjonen fulle rettigheter med hensyn til bruk av digitaliserte kulturelle ressurser etter avtalens opphør.
- 32) For å ta behørig hensyn til kontrakter og andre ordninger som gir enerett og som ble inngått før ikrafttredelsen av dette direktiv, bør det innføres passende overgangstiltak for å beskytte de berørte partenes interesser, dersom deres enerett ikke omfattes av unntakene som tillates i henhold til dette direktiv. Disse overgangstiltakene bør tillate at partenes enerett fortsetter å gjelde inntil kontraktens utløp eller, for varige kontrakter eller kontrakter med veldig lang varighet, i en tilstrekkelig lang periode slik at partene kan treffe egnede tiltak. Disse overgangstiltakene bør ikke gjelde kontrakter eller andre ordninger inngått etter ikrafttredelsen av dette direktiv, men samtidig for anvendelsen av nasjonale tiltak som innarbeider dette direktiv, for å unngå situasjoner der det inngås kontrakter eller andre langsiktige ordninger som ikke er i samsvar med dette direktiv, med den hensikt å omgå framtidige nasjonale innarbeidingstiltak som skal vedtas. Kontrakter og andre ordninger inngått etter ikrafttredelsen av dette direktiv, men før datoen for anvendelse av nasjonale innarbeidingstiltak, bør derfor være i samsvar med dette direktiv fra datoen for anvendelse av nasjonale tiltak for innarbeiding av dette direktiv.
- 33) Ettersom målene for dette direktiv, som er å gjøre det lettere å skape informasjonsprodukter og -tjenester på unionsplan som bygger på dokumenter fra offentlig sektor, for å sikre effektiv og grensekryssende bruk av dokumenter fra offentlig sektor dels hos private, særlig små og mellomstore, foretak for å skape verdiøkende informasjonsprodukter og -tjenester, og dels hos borgere for å gjøre det lettere med fri spredning av informasjon og kommunikasjon, ikke kan nås i tilstrekkelig grad av medlemsstatene og derfor på grunn av det foreslåtte tiltakets felleseuropeiske omfang bedre kan nås på unionsplan, kan Unionen treffe tiltak i samsvar med nærhetsprinsippet som fastsatt i artikkel 5 i traktaten om Den europeiske union. I samsvar med forholdsmessighetsprinsippene fastsatt i nevnte artikkel går dette direktiv ikke lenger enn det som er nødvendig for å nå disse målene.
- 34) Dette direktiv er forenlig med de grunnleggende rettigheter og de prinsipper som er anerkjent særlig i Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter, herunder vern av personopplysninger (artikkel 8) og eiendomsretten (artikkel 17). Ingenting i dette direktiv bør tolkes eller gjennomføres på en måte som er i strid med Den europeiske konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter.
- 35) Det er nødvendig å sikre at medlemsstatene rapporterer til Kommissjonen om omfanget av viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, vilkårene for å gjøre informasjonen tilgjengelig og klageadgangen.
- 36) Kommissjonen bør bistå medlemsstatene med å gjennomføre dette direktiv på en ensartet måte gjennom å utstede retningslinjer, særlig om anbefalte standardlisenser, datasett og avgifter for viderebruk av dokumenter, etter samråd med berørte parter.
- 37) Direktiv 2003/98/EF bør derfor endres.

VEDTATT DETTE DIREKTIV:

Artikkel 1

I direktiv 2003/98/EF gjøres følgende endringer:

- 1) I artikkel 1 gjøres følgende endringer:

- a) I nr. 2 gjøres følgende endringer:
- i) Bokstav a) skal lyde:
- «a) dokumenter som stilles til rådighet uten at dette omfattes av de berørte offentlige myndighetenes offentlige oppgaver i henhold til lov eller andre bindende regler i medlemsstaten eller, i mangel av slike regler, som fastsatt i samsvar med vanlig administrativ praksis i vedkommende medlemsstat, forutsatt at de offentlige oppgavens virkeområde er åpent for innsyn og blir tatt opp til ny vurdering.»
- ii) Bokstav c) skal lyde:
- «c) dokumenter som i henhold til innsynsordningene i medlemsstatene ikke er tilgjengelige, blant annet av hensyn til:
- vern av nasjonal sikkerhet (dvs. statens sikkerhet), forsvar eller offentlig sikkerhet,
 - fortrolig behandling av statistiske opplysninger,
 - fortrolig behandling av forretningsopplysninger (f.eks. forretningshemmeligheter, yrkeshemmeligheter eller selskapsheemmeligheter),»
- iii) Følgende bokstaver tilføyes:
- «ca) dokumenter som det i henhold til innsynsordningene i medlemsstatene er begrenset tilgang til, herunder tilfeller der borgere eller foretak må dokumentere en særlig interesse for å få tilgang til dokumenter,
- cb) deler av dokumenter som bare inneholder logoer, våpenskjold og insignier,
- cc) dokumenter som i henhold til innsynsordningene ikke er tilgjengelige eller som det er begrenset tilgang til av hensyn til vern av personopplysninger, og deler av dokumenter som er tilgjengelige i henhold til disse innsynsordningene, men som inneholder personopplysninger som gjør at viderebruk ifølge lovgivningen er uforenlig med lovgivningen som gjelder personvern i forbindelse med behandling av personopplysninger.»
- iv) Bokstav e) skal lyde:
- «e) dokumenter som utdannings- og forskningsinstitusjoner, herunder organisasjoner opprettet for å overføre forskningsresultater, skoler og universiteter, unntatt universitetsbiblioteker, er i besittelse av, og»
- v) Bokstav f) skal lyde:
- «f) dokumenter som kulturinstitusjoner, unntatt biblioteker, museer og arkiver, er i besittelse av.»
- b) Nr. 3 skal lyde:
- «3. Dette direktiv bygger på, og berører ikke, innsynsordninger i medlemsstatene.»
- c) I nr. 4 endres «fellesskapsregelverket» til «unionsregelverket».
- 2) I artikkel 2 skal følgende numre tilføyes:

«6. «maskinleselig format» et filformat strukturert slik at programvare enkelt kan påvise, gjenkjenne og trekke ut bestemte data, herunder individuelle opplysninger og deres interne struktur,

7. «åpent format» et filformat som er plattformuavhengig og gjort tilgjengelige for allmennheten uten begrensninger som hindrer viderebruk av dokumenter,

8. «formell åpen standard» en standard som er blitt fastsatt skriftlig, med detaljerte spesifikasjoner for kravene som skal sikre samvirkingsevne mellom programvare,

9. «universitet/høyskole» offentlig myndighet som tilbyr høyere utdanning som leder til akademiske grader.»

3) Artikkel 3 skal lyde:

«Artikkel 3

Allment prinsipp

1. Med forbehold for nr. 2 skal medlemsstatene sikre at dokumenter som dette direktiv får anvendelse på i samsvar med artikkel 1, kan viderebrukes for kommersielle eller ikke-kommersielle formål i samsvar med vilkårene fastsatt i kapittel III og IV.

2. For dokumenter som biblioteker, herunder universitetsbiblioteker, museer og arkiver har immaterialrettigheter til, skal medlemsstatene sikre, når viderebruk av slike dokumenter er tillatt, at disse dokumentene kan viderebrukes for kommersielle eller ikke-kommersielle formål i samsvar med vilkårene fastsatt i kapittel III og IV.»

4) Artikkel 4 nr. 3 og 4 skal lyde:

«3. Ved avslag på anmodningen skal de offentlige myndighetene underrette søkeren om årsakene til avslaget på grunnlag av relevante bestemmelser i innsynsordningen i vedkommende medlemsstat eller nasjonale bestemmelser vedtatt i henhold til dette direktiv, særlig artikkel 1 nr. 2 bokstav a)-cc) eller artikkel 3. Dersom et avslag gis på grunnlag av artikkel 1 nr. 2 bokstav b), skal den offentlige myndigheten vise til den fysiske eller juridiske personen som er rettighetshaver, der denne er kjent, eller alternativt til lisensgiveren som den offentlige myndigheten har innhentet det relevante materialet fra. Biblioteker, herunder universitetsbiblioteker, museer og arkiver skal ikke være forpliktet til å ta med en slik henvisning.

4. Alle beslutninger om viderebruk skal inneholde en henvisning til klageadgangen i tilfelle søkeren ønsker å klage på vedtaket. Klageadgangen skal omfatte muligheten til en vurdering utført av en upartisk klageinstans med nødvendig sakkunnskap, for eksempel nasjonal konkurransemyndighet, nasjonal myndighet for dokumenttilgang eller en nasjonal rettsmyndighet, hvis vedtak er bindende for berørte offentlig myndighet.»

5) Artikkel 5 skal lyde:

«Artikkel 5

Tilgjengelige formater

1. Offentlige myndigheter skal gjøre sine dokumenter tilgjengelige i alle allerede foreliggende formater eller språkversjoner og, dersom det er mulig og hensiktsmessig, i åpne og maskinleselige formater sammen med tilhørende metadata. Både formatet og metadataene bør, så langt det er mulig, være i samsvar med formelle åpne standarder.

2. Nr. 1 innebærer ikke at offentlige myndigheter er forpliktet til å framstille eller tilpasse dokumenter eller framlegge utdrag for å etterkomme det nummeret, dersom dette krever en uforholdsmessig stor innsats og ikke bare et enkelt håndgrep.

3. Det kan ikke på grunnlag av dette direktiv kreves at offentlige myndigheter skal fortsette å produsere og lagre en viss type dokumenter for at en privat eller offentlig organisasjon skal kunne viderebruke slike dokumenter.»

6) Artikkel 6 skal lyde:

«Artikkel 6

Avgiftsprinsipper

1. Dersom det kreves avgifter for viderebruk av dokumenter, skal slike avgifter begrenses til marginalkostnader påløpt for reproduksjon, tilrådighetsstillelse og spredning.
 2. Nr. 1 får ikke anvendelse på følgende:
 - a) offentlige myndigheter som er forpliktet til å generere inntekter for å dekke en betydelig del av kostnadene knyttet til utføring av deres offentlige oppgaver,
 - b) unntaksvis dokumenter for hvilke berørt offentlig myndighet er forpliktet til å generere tilstrekkelige inntekter for å dekke en betydelig del av kostnadene knyttet til innsamling, produksjon, reproduksjon og spredning. Disse kravene skal fastsettes ved lov eller andre bindende regler i medlemsstatene. I mangel av slike regler skal kravene defineres i samsvar med vanlig administrativ praksis i medlemsstatene,
 - c) biblioteker, herunder universitetsbiblioteker, museer og arkiver.
 3. I tilfellene nevnt i nr. 2 bokstav a) og b) skal berørte offentlige myndigheter beregne samlede avgifter i henhold til objektive, åpne og kontrollerbare kriterier som fastsettes av medlemsstatene. Disse myndigheters samlede inntekt fra utlevering og tillatelse til viderebruk av dokumenter innenfor den relevante regnskapsperioden skal ikke overstige kostnadene for innsamling, produksjon, reproduksjon og spredning samt en rimelig avkastning på investeringene. Avgiftene skal beregnes i samsvar med de regnskapsprinsipper som gjelder for de berørte offentlige myndigheter.
 4. Når de offentlige myndigheter nevnt i nr. 2 bokstav c) pålegger avgifter, skal ikke den samlede inntekten fra utlevering og tillatelse til viderebruk av dokumenter innenfor den relevante regnskapsperioden overstige kostnadene for innsamling, produksjon, reproduksjon, spredning, bevaring og rettighetsklarering samt en rimelig avkastning på investeringene. Avgiftene skal beregnes i samsvar med de regnskapsprinsipper som gjelder for de berørte offentlige myndigheter.»
- 7) Artikkel 7 skal lyde:

«Artikkel 7

Innsyn

1. Når det gjelder standardavgifter for viderebruk av dokumenter som er i offentlige myndigheters besittelse, skal gjeldende vilkår og faktiske avgiftsbeløp, herunder beregningsgrunnlaget for slike avgifter, fastsettes på forhånd og offentliggjøres, elektronisk dersom det er mulig og hensiktsmessig.
 2. Når det gjelder andre avgifter for viderebruk enn dem nevnt i nr. 1, skal vedkommende offentlig myndighet på forhånd angi hvilke faktorer det vil bli tatt hensyn til ved beregning av disse avgiftene. På anmodning skal vedkommende offentlig myndighet også angi hvordan slike avgifter er beregnet for den konkrete anmodningen om viderebruk.
 3. Kravene nevnt i artikkel 6 nr. 2 bokstav b skal være fastsatt på forhånd. De skal offentliggjøres elektronisk dersom det er mulig og hensiktsmessig.
 4. Offentlige myndigheter skal sikre at de som anmoder om å viderebruke dokumenter, underrettes om klageadgang i forbindelse med vedtak eller praksis som berører dem.»
- 8) Artikkel 8 nr. 1 skal lyde:

«1. Offentlige myndigheter kan tillate viderebruk uten vilkår, eller de kan fastsette vilkår, når det er hensiktsmessig gjennom en lisens. Disse vilkårene skal ikke begrense mulighetene for viderebruk unødig og skal ikke brukes for å begrense konkurranse.»

9) Artikkel 9 skal lyde:

«Artikkel 9

Praktiske ordninger

Medlemsstatene skal sørge for praktiske ordninger som gjør det lettere å søke etter dokumenter som er tilgjengelige for viderebruk, for eksempel i form av lister over de viktigste dokumentene med relevante metadata, som er tilgjengelige via Internett og i maskinleselig format dersom det er mulig og hensiktsmessig, og nettportaler med lenker til disse listene over informasjonskilder. Når det er mulig, skal medlemsstatene legge til rette for tverrspråklig søking etter dokumenter.»

10) I artikkel 11 gjøres følgende endringer:

a) I nr. 2 skal følgende ledd tilføyes:

«Dette nummer får ikke anvendelse på digitalisering av kulturelle ressurser.»

b) Følgende nummer innsettes:

«2a. Uten hensyn til nr. 1 skal perioden med enerett i alminnelighet ikke overstige ti år dersom eneretten gjelder digitalisering av kulturelle ressurser. I tilfeller der denne perioden overstiger ti år, skal varigheten tas opp til ny vurdering i løpet av det ellefte året og deretter, dersom det er relevant, hvert sjuende år.

Ordningene i første ledd som gir enerett, skal offentliggjøres og være åpne for innsyn.

Ved enerett som nevnt i første ledd, skal berørte offentlig myndighet kostnadsfritt motta en kopi av de digitaliserte kulturelle ressursene som del av ordningen. Den kopien skal være tilgjengelig for viderebruk ved utgangen av perioden med enerett.»

c) Nr. 3 skal lyde:

«3. Avtaler om enerett som eksisterer 1. juli 2005 og som ikke oppfyller kravene til unntak i henhold til nr. 2, skal opphøre ved kontraktens utløp, eller under alle omstendigheter senest 31. desember 2008.

d) Følgende nummer tilføyes:

«4. Uten at det berører nr. 3, skal avtaler om enerett som eksisterer 17. juli 2013 og som ikke oppfyller kravene til unntak i henhold til nr. 2 og 2a, opphøre ved kontraktens utløp, eller under alle omstendigheter senest 18. juli 2043.»

11) Artikkel 13 skal lyde:

«Artikkel 13

Ny vurdering

1. Kommisjonen skal vurdere anvendelsen av dette direktiv på nytt senest 18. juli 2018 og oversende resultatene av den vurderingen, sammen med eventuelle forslag til endring av dette direktiv, til Europaparlamentet og Rådet.

2. Medlemsstatene skal hvert tredje år framlegge en rapport for Kommisjonen om tilgjengeligheten av informasjon fra offentlig sektor for viderebruk, vilkårene for å gjøre informasjonen tilgjengelig og klageadgangen. På grunnlag av den rapporten, som skal offentliggjøres, skal medlemsstatene vurdere gjennomføringen av artikkel 6, særlig med hensyn til å pålegge avgifter som overstiger marginalkostnadene.

3. Den nye vurderingen nevnt i nr. 1 skal særlig gjelde dette direktivs virkeområde og virkninger, herunder i hvilket omfang viderebruken av dokumenter fra offentlig sektor har økt, følgene av de anvendte avgiftsprinsippene og viderebruken av offisielle tekster av lovgivningsmessig og administrativ art, samspillet mellom regler for vern av personopplysninger og muligheter til viderebruk, samt ytterligere muligheter for å få det indre marked til å virke på en mer tilfredsstillende måte og fremme utviklingen av den europeiske innholdsindustrien.»

Artikkel 2

1. Medlemsstatene skal innen 18. juli 2015 vedta og kunngjøre de lover og forskrifter som er nødvendige for å etterkomme dette direktiv. De skal umiddelbart underrette Kommisjonen om dette.

De skal anvende disse bestemmelsene fra 18. juli 2015.

2. Disse bestemmelsene skal, når de vedtas av medlemsstatene, inneholde en henvisning til dette direktiv, eller det skal vises til direktivet når de kunngjøres. Nærmere regler for henvisningen fastsettes av medlemsstatene.

Artikkel 3

Dette direktiv trer i kraft den 20. dag etter at det er kunngjort i *Den europeiske unions tidende*.

Artikkel 4

Dette direktiv er rettet til medlemsstatene.

Utferdiget i Brussel, 26. juni 2013.

For Europaparlamentet

M. SCHULZ

President

For Rådet

A. SHATTER

President
