



2015-1

Afslag på anmodning om udtræk fra OIS (Den Offentlige Informationsserver) efter offentlighedslovens § 11

En journalist klagede over, at Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter havde afslået at give ham et masseudtræk af oplysninger for alle danske ejendomme og grunde i OIS (Den Offentlige Informationsserver), der indeholder oplysninger fra Bygnings- og Boligregistret (BBR). Ministeriet henviste i stedet journalisten til, at han kunne betale for adgang til et udtræk af de ønskede oplysninger – enten ved at betale 72.000 kr. for at blive såkaldt datadistributør og derved få adgang til oplysningerne via et distributionsnet eller ved at indgå en aftale på markedsvilkår med en allerede etableret datadistributør om køb af et udtræk af oplysningerne.

Journalisten mente, at han havde ret til det ønskede dataudtræk efter offentlighedslovens § 11, og at ministeriets afslag desuden var i strid med lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer.

Ombudsmanden var enig med ministeriet i, at journalisten ikke havde ret til indsigt i de ønskede oplysninger efter offentlighedslovens § 11 i form af et dataudtræk. Ombudsmanden lagde i den forbindelse vægt på, at den særlige ordning med videregivelse af data fra OIS måtte anses som en lex specialis-ordning, hvor ministeriet med hjemmel i lovgivningen kunne opkræve betaling for salg af dokumenter eller sammenstilling af dokumenter. Ombudsmanden var samtidig enig med ministeriet i, at den etablerede ordning, hvorefter enhver kan blive datadistributør mod betaling af et gebyr på 72.000 kr. eller kan indgå aftale med en allerede etableret distributør, var i overensstemmelse med lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer.

(Sag nr. 14/04349)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling. Journalisten er anonymiseret med betegnelsen A.

15. januar 2015

Forvaltningsret
1124.9

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund og genstanden for min undersøgelse

Sagen drejer sig om Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters afgørelse af 3. oktober 2014 om masseudtræk af oplysninger i OIS.dk for alle danske ejendomme og grunde.

Du anmodede ministeriet om oplysninger for hver ejendom/grund om ejers navn, ejers adresse, seneste vurderingsværdi, seneste salgsværdi, areal af grund og areal af beboelse. Ministeriet efterkom i afgørelsen ikke din anmodning om sammenstilling af oplysninger i OIS, men henviste dig til en af de data-distributører, der er tilknyttet OIS, og hvor det ønskede udtræk kunne indhentes mod betaling fastsat på markedsvilkår.

Du har i din klage til mig bl.a. gjort gældende, at du har ret til udtrækket efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, og at ministeriets afslag desuden er i strid med lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer.

Nedenfor i pkt. 2 er der en gennemgang af reglerne om BBR/OIS. I pkt. 3 behandles forholdet til bestemmelsen i offentlighedslovens § 11 om dataudtræk, og i pkt. 4 tages der stilling til spørgsmålet om, hvorvidt reglerne i lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer er overholdt.

Jeg bemærker, at jeg ikke har forholdt mig til, om alle de typer af oplysninger, som du har bedt om, er indeholdt i OIS.

2. Regelsættet om BBR/OIS

2.1. Generelt

BBR er et landsdækkende register med oplysninger om bygnings- og boligforhold samt tekniske anlæg, jf. § 1, stk. 1, i BBR-loven (lovbekendtgørelse nr. 1080 af 5. september 2013).

BBR har ifølge 1, stk. 2, til formål at 1) indeholde grunddata om bygnings- og boligforhold samt tekniske anlæg mv., 2) indeholde en entydig registrering af alle bygninger, bolig- og erhvervsenheder samt de i registret optagne tekniske anlæg og tekniske enheder mv. samt de dertil knyttede adressebetegnelser og 3) stille data til rådighed for offentlige myndigheder, koncessionerede selskaber, personer og virksomheder.

Den Offentlige Informationsserver (OIS) er en platform, som data fra BBR videregives igennem, jf. § 2, stk. 1, i OIS-bekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 195 af 7. marts 2008).

2.2. BBR-loven

Ministeriet har i sin afgørelse af 3. oktober 2014 bl.a. henvist til § 7, stk. 5, i BBR-loven (lovbekendtgørelse nr. 1080 af 5. september 2013 om bygnings- og boligregistrering).

Bestemmelserne i lovens § 5, stk. 1-5, og § 7, stk. 1 og 5, lyder således:

”§ 5. På begæring af offentlige myndigheder skal der fra registret meddeles sådanne oplysninger, som har betydning for en sags afgørelse eller for myndighedens virksomhed.

Stk. 2. Koncessionerede selskaber har på begæring ret til at gøre sig bekendt med de i Bygnings- og Boligregistret registrerede aktuelle oplysninger, der er af betydning for en sags afgørelse eller for selskabets virksomhed.

Stk. 3. Virksomheder mv. har på begæring ret til at gøre sig bekendt med de i Bygnings- og Boligregistret registrerede aktuelle oplysninger til brug i den normale drift af virksomheder mv. af den pågældende art eller til brug i andet lovligt øjemed.

Stk. 4. Private personer har på begæring ret til at gøre sig bekendt med de i Bygnings- og Boligregistret registrerede aktuelle oplysninger.

Stk. 5. Personhenførbare oplysninger om energiforbrug fra Bygnings- og Boligregistret kan kun videregives til ejendommens ejer, offentlige myndigheder og Den Offentlige Informationsservers datadistributører. Sådanne oplysninger kan dog tillige videregives til virksomheder og personer, der ifølge lov om fremme af energibesparelser i bygninger er berettigede til at udarbejde energimærkninger af bygninger eller udføre eftersyn af kedel- og varme anlæg i bygninger, når videregivelsen sker til brug for udarbejdelsen af energimærkning eller udførelse af eftersyn. Ministeren for by, bolig og landdistrikter kan endvidere videregive personhenførbare oplysninger om energiforbrug fra Bygnings- og Boligregistret til forskningsbrug.

...

§ 7. Det påhviler økonomi- og erhvervsministeren at søge gennemført sådanne regler eller foranstaltninger, at der i videst muligt omfang sker en samordning og forenkling af registreringen af oplysninger vedrørende fast ejendom og andre stedbestemte oplysninger.

...

Stk. 5. Det påhviler økonomi- og erhvervsministeren at etablere rammer og vilkår for videregivelsen af oplysninger efter stk. 1, der sikrer, at disse oplysninger er tilgængelige på en enkel og sikker måde. Hvis modtagelse af oplysninger efter stk. 1 er pålagt en afgift efter anden lovgivning, kan økonomi- og erhvervsministeren hos modtageren af oplysningerne op-

kræve et tilsvarende beløb til dækning af afgiften. Økonomi- og erhvervsministeren kan endvidere opkræve et gebyr hos brugere af tjenester, der etableres med henblik på videregivelse af oplysninger til brug ved handel med fast ejendom m.v., til dækning af omkostningerne til etablering, drift, vedligeholdelse, udvikling og administration af tjenesterne.”

1. pkt. i § 7, stk. 5, blev indsat i loven som § 7, stk. 3, 1. pkt., ved lov nr. 172 af 19. marts 2001. Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår bl.a. følgende, jf. lovforslag nr. L 118 af 22. november 2000, Folketingstidende 2000-2001:

”Formålet med at etablere en ny videregivelsesordning, jf. lovforslagets § 1, nr. 18, er at skabe mulighed for konkurrence i forbindelse med videregivelsen af ejendomsdata. Herved opnås billigere dataprodukter samt en løbende tilpasning af dataprodukterne til dataarkvirenternes behov og ønsker. Da billigere dataprodukter og en løbende tilpasning af produkterne til dataarkvirenternes behov og ønsker forventes at skabe en øget efterspørgsel efter de pågældende ejendomsdata, vil forslaget bidrage til opfyldelse af målsætningen i regeringens IT-politiske handlingsplan 1996 om bedre udnyttelse af data i offentlige registre. Etableringen af et nyt distributionssystem, dvs. videregivelsessystem, for ejendomsdata indgår da også som et af initiativerne i regeringens IT-politiske handlingsplan 1996.

Adgangen til at videregive oplysninger fra BBR er successivt blevet lempet.

Ved etableringen af BBR ved lov nr. 243 af 12. maj 1976 om bygnings- og boligregistrering var der kun hjemmel til at videregive oplysninger fra registret til offentlige myndigheder og koncessionerede virksomheder.

Ved en lovændring i 1983 blev adgangen til at videregive oplysninger fra registret udvidet til også at omfatte ikke-koncessionerede forsyningsvirksomheder, virksomheder, der har påtaget sig fjernelse af affald o. lign. samt private virksomheder, der i henhold til lov eller aftale medvirker til løsning af myndigheders opgaver. Herudover blev der skabt hjemmel for ejere og lejere af ejendomme til at gøre sig bekendt med de registrerede aktuelle oplysninger vedrørende ejendommen.

I 1987 blev lov om bygnings- og boligregistrering på ny ændret, hvorved der blev skabt hjemmel til at videregive oplysninger fra registret til personer eller virksomheder, som i medfør af autorisation, lovgivning eller på baggrund af en aftale med ejendommens ejer udfører arbejdsopgaver i forbindelse med udstykning, bebyggelse, omsætning, finansiering og for-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

sikring m.v. af fast ejendom, dog under forudsætning af samtykke fra ejendommens ejer.

Ved lov nr. 275 af 8. maj 1991 fik alle virksomheder og personer uanset branche adgang til at modtage oplysninger fra registret, ligesom betingelsen om samtykke fra ejendommens ejer bortfaldt. Samtidig blev der indført en bestemmelse om, at oplysninger fra registret rekvireret via terminal, abonnementsordning, i form af masseoplysninger eller anden systematisk indhentning ikke må anvendes til opdyrkning af nye kundeforhold eller videregives kommercielt til tredje part.

For at skabe mulighed for nemt at sammenstille og videregive ejendomsdataoplysninger etablerede Boligministeriet i 1988 en videregivelsesordning vedrørende ejendomsdata. Den tekniske del af videregivelsesordningen overdrog Boligministeriet til en edb-leverandør, som tillige distribuerer oplysningerne til dataekvirenterne.

Den nugældende videregivelsesordning består således af to parter:

By- og Boligministeriet/edb-leverandøren/datadistributøren og dataekvirenterne

På nuværende tidspunkt omfatter videregivelsesordningen Bygnings- og Boligregistret, Det Fælleskommunale Ejendomsdatasystem, Matrikelregistret, Planregistret, Statens Salgs- og Vurderingsregister og Krydsreferenceregistret.

Dataekvirenterne er typisk offentlige myndigheder, forsyningsselskaber, ejendomsmæglerfirmaer, advokatfirmaer, realkreditinstitutioner, pengeinstitutter og forsikringsselskaber.

Pr. 1. juli 2000 var der indgået ca. 970 kontrakter mellem By- og Boligministeriet og offentlige myndigheder, koncessionerede selskaber og private virksomheder om udlevering af ejendomsdata.

Dataekvirenterne kan vælge mellem at få oplysningerne udleveret som papirudskrift eller på diskette, cd-rom eller via terminalopslag.

Siden etableringen af videregivelsesordningen i 1988 er antallet af dataekvirenter steget betydeligt, og By- og Boligministeriet har i den forbindelse konstateret, at det er vanskeligt for én datadistributør at imødekomme de forskellige grupper af dataekvirenters forskellige ønsker og behov, ligesom manglen på konkurrence medfører et højt prisniveau.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det foreslås derfor at bemyndige by- og boligministeren til at etablere rammer og vilkår for videregivelsen af oplysninger om fast ejendom og andre stedbestemte oplysninger, der sikrer, at disse oplysninger er tilgængelige på en enkel og sikker måde. Bemyndigelsen tænkes udnyttet til etablering af en videregivelsesordning på den offentlige informationsserver, som By- og Boligministeriet vil etablere og drive i samarbejde med Forskningsministeriet.

Til den offentlige informationsserver vil der blive overført kopi af data fra ovenfor nævnte ejendomsdataregistre.

Fra den offentlige informationsserver vil der via Internettet blive skabt adgang for ejere af fast ejendom til at få oplysninger fra de pågældende ejendomsdataregistre om 'egne' ejendomme via et særligt password. På længere sigt er det planen at åbne for en yderligere udvikling af informations- og servicetjenester mod borgere, virksomheder m.v., ligesom det er tanken at gøre visse af oplysningerne fra BBR samt de øvrige ejendomsdataregistre frit tilgængelige på Internettet under forudsætning af Datatilsynets og de dataansvarlige myndigheders godkendelse heraf.

Fra den offentlige informationsserver vil der endvidere via Internettet blive overført ejendomsdata til offentlige og private virksomheder, som på forretningsmæssig basis ønsker at nedsætte sig som distributør af data, herunder ønsker at tilbyde konsulentbistand i forbindelse med dataekvirenternes anvendelse af data.

Det planlagte videregivelsessystem vil overordnet komme til at bestå af:

By- og Boligministeriet/den offentlige informationsserver,

datadistributørerne og

dataekvirenterne.

Imellem By- og Boligministeriet og den enkelte datadistributør vil der blive indgået en aftale, hvori By- og Boligministeriet giver datadistributøren tilladelse til at videregive ovenfor nævnte ejendomsdata. I aftalen forpligter datadistributøren sig bl.a. til at overholde lov om behandling af personoplysninger og bestemmelser fastsat i henhold til denne lov, herunder reglerne om logning, dvs. maskinel registrering af oplysning om tidspunkt, bruger, type af anvendelse og det anvendte søgekriterium, samt de regelsæt, der måtte gælde for de enkelte registre. Al videregivelse af ejendomsdata skal således holde sig indenfor de rammer, der er fastsat med lov om behandling af personoplysninger.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Det vil endvidere indgå som et element i aftalen mellem By- og Boligministeriet og datadistributørerne, at datadistributørerne har pligt til at oplyse dataarkvirenterne om betingelser for modtagelsen af data, f.eks. krav om sikkerhedsforanstaltninger ved anvendelsen af de pågældende data.

Overtræder en datadistributør aftalevilkårene, kan By- og Boligministeriet standse leverancen af data til datadistributøren på grundlag af en konkret vurdering af overtrædelsens art og omfang.

By- og Boligministeriet vil ligeledes revidere bekendtgørelse nr. 509 af 28. juni 1991 om adgangen til at modtage oplysninger fra bygnings- og boligregistret (BBR) samt oplysninger sammenstillet med flere ejendomsdataregistre m.v. og digitale kort, således at der i bekendtgørelsen skabes adgang for by- og boligministeren til at føre kontrol med, at oplysninger videregivet gennem videregivelsesordningen ikke anvendes i strid med lov, bestemmelser fastsat i medfør af lov eller vilkår for leveringen af oplysninger.

Oplysninger fra BBR må ifølge den gældende lov ikke videregives kommercielt til tredje part. Som det fremgår af ovenstående, vil videregivelsen af data fra datadistributørerne til dataarkvirenterne i det planlagte, ny videregivelsessystem være videregivelse til tredje part og videregivelsen vil samtidig ske på markedsmæssige vilkår.

Lovforslaget indeholder derfor en ophævelse af forbudet mod kommerciel videregivelse af oplysninger fra BBR til tredje part, men til erstatning af dette forbud vil der som ovenfor nævnt blive indgået aftaler mellem By- og Boligministeriet og datadistributørerne om vilkårene for datadistributørernes anvendelse af de pågældende BBR-data.”

Af de specielle bemærkninger til bestemmelsen fremgår bl.a. følgende:

”Efter den foreslåede § 7, stk. 3, skal by- og boligministeren etablere rammerne for et nyt videregivelsessystem for salg af ejendoms- og geo-data. Det ny videregivelsessystem skal erstatte By- og Boligministeriets nuværende videregivelsesordning, der i dag sker gennem én edb-leverandør, der har monopol på videregivelsen, jf. pkt. 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Som nævnt under de almindelige bemærkninger til lovforslaget vil By- og Boligministeriet i samarbejde med Forskningsministeriet etablere og drive en offentlig informationsserver. Den offentlige informationsserver har til formål at skabe adgang for ejere af fast ejendom til at få oplysninger fra ejendomsdataregistrene om 'egne' ejendomme samt på længere sigt give ejere af fast ejendom adgang til at kunne indberette ændringer til regi-

strene via Internettet. Den offentlige informationsserver har ligeledes til formål at gøre visse af oplysningerne fra BBR samt de øvrige ejendomsdataregistre frit tilgængelige på Internettet under forudsætning af Datatilsynets og den dataansvarlige myndigheds godkendelse heraf. Endelig har den offentlige informationsserver til formål at levere data fra ejendomsdataregistrene til offentlige og private virksomheder, der på kommerciel basis ønsker at nedsætte sig som distributører af data.

Udformningen af den ny videregivelsesordning vil bygge på følgende adskillelse af de enkelte opgaver, som aktørerne udfører:

By- og Boligministeriet/den offentlige informationsserver, der har ansvaret for de sammenstillede ejendomsdata og for videregivelsen af data til ejere af fast ejendom, borgere og datadistributører.

dataansvarlig myndighed/dataejer, der har ansvaret for dataindhold, opdateringer mv.

databasevært, der har det tekniske ansvar som vært for registret (database) og eventuelt for driftssystem til opdatering af registret.

datadistributør, der har til opgave at videregive data til kunder, der ønsker at rekvirere oplysninger. Distributionsopgaven vil kunne deles mellem flere virksomheder, hvor en virksomhed er ansvarlig for udtræk af data, en anden for kommunikation via datanet, osv.

add-on value service udbydere, der leverer forskellige supplerende serviceydelser f.eks. tilretning af data i forhold til kundens specifikke behov, rådgivningsopgaver og vejledning. Dette er frivillige ydelser, der købes efter bilateral aftale.

datarekvirent er køber af oplysninger.

Som et væsentligt element i det ny videregivelsessystem skal flere virksomheder (distributører) kunne videregive oplysninger til de enkelte rekvirenter i indbyrdes konkurrence. Det forventes, at flere virksomheder vil gå ind i opgaven som distributør, hvorved der opstår en konkurrencesituation om betjeningen af markedet. En offentlig institution kan på lige fod med private nedsætte sig som datadistributør. En række nye dataprodukter, abonnementsordninger o.lign. vil kunne indgå som elementer i distributørernes forsøg på at vinde/fastholde markedsandele. For kunden vil der være alternative muligheder for adgang til ønskede oplysninger.

By- og Boligministeriet vil indgå aftaler med virksomheder, der ønsker at være distributører af data. I aftalegrundlaget skal indgå bestemmelser om, at distributører skal sikre, at oplysninger ikke udleveres i strid med lov, f.eks. lov om bygnings- og boligregistrering, bestemmelser fastsat i

henhold til lov samt eventuelle regler fastsat for det enkelte register. For at styrke konkurrencen mellem distributører vil der blive stillet krav om, at kunden skal kunne få oplyst en tilnærmet pris for et dataprodukt, inden dette bestilles (priskalkulation på produkt).

I aftalegrundlaget vil tillige indgå regler for distributørernes afregning for modtagne ydelser fra den offentlige informationsserver. I disse regler vil det blive fastsat, at distributørerne skal kunne dokumentere salg af ydelser.

Det vil endvidere indgå som et element i aftalen mellem By- og Boligministeriet og datadistributørerne, at datadistributørerne har pligt til at oplyse dataarkiventerne om betingelser for modtagelsen af data, f.eks. krav om sikkerhedsforanstaltninger ved anvendelsen af de pågældende data.

Med henblik på at kunne føre kontrol med, at distributørerne overholder bestemmelserne i aftalegrundlaget, herunder reglerne om afregning og videregivelse af data, vil By- og Boligministeriet i aftalen med distributørerne stille krav om udlevering af logfiler over videregivne data. Disse logfiler vil By- og Boligministeriet bl.a. anvende til at foretage stikprøver af, om afregningen og videregivelsesreglerne sker i overensstemmelse med den indgåede aftale. I aftalegrundlaget vil der endvidere blive fastsat regler om, at By- og Boligministeriet kan afskære distributører fra at videregive data, såfremt der foreligger dokumentation for, at distributøren ikke overholder den indgåede aftale.

I forhold til dataarkiventerne, dvs. distributørernes kunder, har By- og Boligministeriet derimod ingen reel mulighed for at føre kontrol med, om data bliver misbrugt, og der vil derfor kun være mulighed for at gribe ind over for misbrug af data, såfremt ministeriet bliver gjort opmærksom herpå, eksempelvis gennem en klage.

En afgørende forudsætning for at etablere det ny videregivelsessystem er som tidligere nævnt en ophævelse af bestemmelsen i den gældende lovs § 6, stk. 2, hvorefter oplysninger fra BBR ikke må videregives kommercielt til tredje part. Som følge heraf ophæver lovforslaget dette forbud”

2.3. OIS-bekendtgørelsen

§§ 2, 10, 11, 13, stk. 1-3, 15, stk. 2, og 16 i bekendtgørelse nr. 195 af 7. marts 2008 om videregivelse af data fra Bygnings- og Boligregistret (BBR) og øvrige ejendomsdata (OIS-bekendtgørelsen), som ændret ved bekendtgørelse nr. 2 af 4. januar 2010, har følgende ordlyd:

”Kapitel 1. Videregivelsens hovedprincipper

...

§ 2. Data fra BBR videregives gennem Den Offentlige Informationsserver (OIS) som opslag på den enkelte ejendom enten alene eller sammenstillet med andre oplysninger om fast ejendom eller stedbestede oplysninger.

Stk. 2. Data fra BBR kan efter aftale med EBST videregives udenom OIS, fx via webservices.

Stk. 3. Data fra BBR videregives til rekvirenter gennem OIS i form af masseudtræk enten alene eller sammenstillet med andre oplysninger om fast ejendom eller stedbestede oplysninger.

Stk. 4. Ved rekvirenter forstås i denne bekendtgørelse slutbrugere af data købt gennem distributørordningen, jf. kapitel 3.

...

Kapitel 3. Datadistributørordningen

§ 10. Offentlige og private virksomheder, der på forretningsmæssigt eller andet lovligt grundlag ønsker at videregive BBR-data eller andre oplysninger om fast ejendom, der indgår i OIS, kan etablere sig som datadistributører efter indgåelse af en kontrakt med Erhvervs- og Byggestyrelsen om vilkårene for videregivelse af de pågældende data.

Stk. 2. Ved databehandling skal datadistributørerne logge al trafik såvel ind- som udgående.

Stk. 3. Forinden videregivelse af data, der ikke er omfattet af bilag 2, skal datadistributøren indgå en slutbrugerkontrakt med rekvirenten om vilkårene for leveringen.

Stk. 4. Det påhviler datadistributørerne at iagttage, at reglerne i lov om behandling af personoplysninger og lov om markedsføring følges, inden videregivelse til rekvirenter finder sted.

§ 11. Rekvirenter, jf. § 2 stk. 4, kan gennem en datadistributør få adgang til masseudtræk af data fra BBR samt øvrige ejendomsrelaterede registre, der indgår i OIS.

Stk. 2. De i stk. 1 anførte data omfatter alene ejendomsdata og digitale kort, hvor Erhvervs- og Byggestyrelsen er dataansvarlig myndighed eller har indgået aftale med den dataansvarlige myndighed om sammenstilling og videregivelse af data.

...

Kapitel 4. Almen adgang til data

§ 13. Erhvervs- og Byggestyrelsen kan på internettet i egne eller andre offentlige IT-løsninger give almen adgang til oplysninger i BBR og øvrige oplysninger om fast ejendom eller stedbestede oplysninger.

Stk. 2. Oplysningerne må kun tilgås manuelt som enkelttopslag uden anvendelse af automatiserede løsninger til indhentelse af oplysninger. Dog kan der ske automatiseret indhentning af oplysninger fra de webservices, der indgår i OIS.

Stk. 3. Oplysninger indhentet efter stk. 1 må ikke videregives eller offentliggøres på en anden måde af andre end den registrerede ejer af den pågældende ejendom. Dog må oplysningerne fra offentlige web-services samt oplysninger omfattet af bilag 2 videregives og offentliggøres under iagttagelse af reglerne i lov om behandling af personoplysninger, når det ikke sker til markedsføringsformål.

...

...

Kapitel 5. Gebyrer og betaling

§ 15.

...

Stk. 2. Der opkræves ikke gebyr for data, der efter § 14, stk. 1, fremvises på internettet som enkelttopslag, herunder BBR-meddelelsen eller BBR-andelsboligudskriften, medmindre adgang til sådanne er pålagt en afgift efter anden lovgivning.

§ 16. Datadistributører har mod betaling adgang til data via et distributionsnet og kan på markedsvilkår videresælge disse.”

2.4. Finansloven

Af § 14.11.02 i finansloven for 2014 fremgår bl.a. følgende:

”30. Administration af den Offentlige Informationsserver

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter varetager i medfør af lov om bygnings- og boligregistrering (BBR) administrationen af den Offentlige Informationsserver (OIS), jf. LB nr. 160 af 8. februar 2010. Arbejdet omfatter driftsadministration, regelarbejde, udviklingsopgaver mv.

På den Offentlige Informationsserver har borgerne og virksomheder gratis adgang til at søge oplysninger om egne ejendomme ved enkelttopslag. Professionelle brugere (regioner, kommuner, realkreditinstitutioner m.fl.) har mod betaling adgang til data via en distributionsordning. Indtægterne

fra salg af data kan anvendes til løbende drift mv. af den Offentlige Informationsserver.

Der budgetteres med årlige indtægter herfra på 2,0 mio. kr. Der er adgang til at fravige de almindelige kalkulationsregler i forbindelse med prisfastsættelsen, idet prisfastsættelsen ikke sikrer fuld omkostningsdækning.

Der er indarbejdet driftsgevinster, som følge af grunddataprogrammets Datafordeler. Der er indarbejdet en budgetregulering på -2,6 mio. kr. i 2015 og frem.”

2.5. Standardkontrakt

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har udarbejdet en standardkontrakt om ministeriets leverance og vilkår for datadistributørers videreformidling af ejendomsdata fra OIS (den såkaldte datadistributørkontrakt). I pkt. 2 om definitioner fremgår følgende:

”Datadistributør: Enhver, som videreformidler ejendomsdata i bearbejdet eller ubearbejdet form til rekvirenter ifølge en datadistributøraftale med MBBL [Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter; min bemærkning].

Rekvirent: Enhver som fra en datadistributør modtager bearbejdede eller ubearbejdede ejendomsdata, som stammer fra OIS. Datadistributøren skal til enhver tid indgå en kontakt med en rekvirent om vilkår for levering af data, medmindre der udelukkende rekvireres data, der er omfattet af bilag 3 til denne kontrakt. En datadistributør kan også selv være rekvirent.”

Af kontraktens pkt. 6.1 fremgår bl.a. følgende:

”6.1. Standardkontrakt for videreformidling af ejendomsdata til rekvirenter

MBBL har udarbejdet en standardkontrakt til brug for udarbejdelse af den kontrakt, som skal indgås mellem datadistributøren og rekvirenten om vilkår for levering af ejendomsdata fra OIS. Datadistributøren er ikke forpligtet til at anvende standardkontrakten i den foreliggende form, ligesom datadistributøren er berettiget til at optage nye emner i kontrakten mellem rekvirenten og datadistributøren. Indholdet i MBBL’s standardkontrakt skal imidlertid indgå som et obligatorisk mindsteindhold i kontrakten mellem datadistributøren og rekvirenten.”

Af den omtalte standardkontrakt fremgår det bl.a. under pkt. 11 om regulering af priser, at det ”udfyldes af datadistributøren”. Standardkontrakten indeholder

således ikke en på forhånd fastsat regulering af priserne. Fastsættelse af priser sker i forbindelse med forhandling af den enkelte kontrakt, dvs. på markedsvilkår.

3. Har du krav på sammenstilling efter offentlighedslovens § 11?

3.1. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 11

§ 11 i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen) har følgende ordlyd:

”§ 11. Enhver kan forlange, at en forvaltningsmyndighed foretager og udleverer en sammenstilling af foreliggende oplysninger i myndighedens databaser, hvis sammenstillingen kan foretages ved få og enkle kommandoer. Såfremt oplysningerne er omfattet af §§ 19-35, gælder sammenstillingsretten kun, hvis de hensyn, der er nævnt i disse bestemmelser, kan tilgodeses gennem anonymisering el.lign., der kan foretages ved få og enkle kommandoer. Retten til at få foretaget en sammenstilling gælder ikke, hvis oplysningerne allerede er offentliggjort i egnet form eller format.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder ikke anvendelse med hensyn til personoplysninger omfattet af § 10 i lov om behandling af personoplysninger.”

Af betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, side 812-13, fremgår bl.a. følgende:

”8.5. Indtægtsdrivende virksomhed mv. udøvet af det offentlige

Det bemærkes, at lovudkastets bestemmelser – herunder bestemmelsen i § 11 om offentlighedens ret til at kræve en sammenstilling af oplysninger, der er lagret i forvaltningsmyndighedernes databaser, og det i sammenhæng hermed foreslåede krav om, at myndighederne alene kan kræve de direkte omkostninger dækket i forbindelse med sammenstillingen – ikke gælder i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed f.eks. i form af salg af dokumenter eller salg af sammenstilling af oplysninger oppebærer en indtægt på grundlag af det pågældende materiale, jf. således også kapitel 11, pkt. 4.3.1 ovenfor. Lovudkastets bestemmelser vil dog finde anvendelse i forhold til den pågældende forvaltningsmyndigheds øvrige virksomhed, f.eks. myndighedens personalesager. Det vil sige, at det alene vil være den virksomhed, der vedrører salg af dokumenter mv., som ikke vil være omfattet af lovudkastets bestemmelser om aktindsigt mv.

Som eksempel på det anførte kan nævnes Danmarks Statistik, der mod betaling fra f.eks. en erhvervsdrivende virksomhed udarbejder en ny statistik, der ikke er dækket af en eksisterende, offentliggjort statistik. Det kan således være statistik, der er tilpasset virksomhedens individuelle behov, og f.eks. er inddelt i særlige geografiske enheder, eller statistik, som består af en kobling mellem virksomhedens egne data og data, der er registreret hos Danmarks Statistik. F.eks. kan en kobling mellem adresserne på den pågældende virksomheds kunder (egne data) med Danmarks Statistiks data bevirke, at virksomheden kan få en statistisk opgørelse over markedsandele for forskellige kundesegmenter såsom boligområder, uddannelsesgrupper, aldersgrupper eller socioøkonomiske grupper. Om adgangen for forvaltningsmyndigheder til at udøve indtægtsdækket virksomhed samt prisfastsættelse af ydelser mv., der er omfattet af den indtægtsdækkede virksomhed, henvises til Finansministeriets Budgetvejledning (2006), side 50 ff.

Bestemmelserne i lovudkastet gælder heller ikke i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed med hjemmel i lovgivningen kan opkræve betaling for salg af dokumenter eller sammenstilling af oplysninger. Dette gælder f.eks. Kort- og Matrikelstyrelsens adgang til at opkræve betaling for salg af styrelsens produkter mv., jf. bekendtgørelse nr. 68 af 30. januar 2003 om salg af Kort- og Matrikelstyrelsens produkter og ydelser m.m. og om betaling herfor.

Det anførte skal dog forstås i overensstemmelse med rammerne for lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, jf. lov nr. 96 af 24. juni 2005 som ændret ved lov nr. 551 af 17. juni 2008.”

Af Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 235-36, fremgår bl.a. følgende:

”Offentlighedslovens regler, herunder om ret til dataudtræk, gælder ikke i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed oppebærer en indtægt på grundlag af salg af det pågældende materiale, f.eks. i form af salg af dokumenter eller salg af sammenstilling af oplysninger. Som eksempel på det anførte kan nævnes Danmarks Statistik, der mod betaling fra f.eks. en erhvervsdrivende virksomhed udarbejder en ny statistik, der ikke er dækket af en eksisterende, offentliggjort statistik. Det kan således være statistik, der er tilpasset virksomhedens individuelle behov og i et sådant tilfælde gælder ikke, som i forhold til dataudtræk omfattet af § 11, et krav om, at det alene er de direkte omkostninger i forbindelse med dataudtrækket, som kan opkræves, jf. betænkning nr. 1510/2009, side 374 og side 812 f. Offentlighedsloven gælder heller ikke i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed med hjemmel i lovgivningen kan opkræve betaling

for salg af dokumenter eller sammenstilling af oplysninger, jf. betænkning nr. 1510/2009, side 374 samt pkt. 4 i kommentaren til § 40, stk. 3.

De anførte betragtninger fra betænkningen om, at offentlighedsloven ikke gælder i forhold til indtægtsdækket virksomhed, er ikke gengivet i hverken de almindelige eller specielle bemærkninger til L 144, F.T. 2012-13. Det er dog i pkt. 2.3.2. i lovforslagets almindelige bemærkninger anført, på hvilke områder lovforslaget adskiller sig fra det lovudkast, der er indeholdt i betænkningen, og i den forbindelse er det ikke – herunder i pkt. 2.3.2.7. om § 11 om dataudtræk – angivet, at lovforslaget skulle adskille sig fra det anførte i betænkningen om indtægtsdækket virksomhed, der er nævnt i betænkningen.”

3.2. Min vurdering

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter har anført, at offentlighedslovens § 11 ikke giver ret til sammenstilling af de ønskede oplysninger fra OIS.

Ministeriet har i den forbindelse henvist til, at ordningen med videregivelse af oplysninger fra OIS – herunder ordningen med opkrævning af gebyrer til datadistributionsomkostninger – er etableret med særskilt hjemmel i lovgivningen. Folketinget har således besluttet, at der skal ske medfinansiering fra modtagerne af data.

Ministeriet har oplyst, at det i det hele taget er en forudsætning for, at oplysningerne kan indsamles og stilles til rådighed, at der opkræves gebyrer. Det er således ministeriets opfattelse, at der er tale om en lex specialis-ordning, der falder ind under det, som er beskrevet i betænkning 1510/2009, s. 812-813, om tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheder med hjemmel i lovgivningen kan kræve betaling for salg af dokumenter eller sammenstilling af oplysninger.

Jeg forstår ministeriet således, at der ikke er tale om indtægtsdækket virksomhed omfattet af den første tilfældegruppe beskrevet i betænkningen, som falder uden for offentlighedslovens § 11, men om en ordning omfattet af den anden tilfældegruppe, hvor der er særlig hjemmel til at opkræve betaling for salg af dokumenter eller sammenstilling af oplysninger.

Til dette bemærker jeg følgende:

Det er forudsat i BBR-lovens § 7, stk. 5, og dens forarbejder, at der kan kræves betaling for videregivelse af ejendomsdata. Med hjemmel i bestemmelsen er bl.a. udstedt OIS-bekendtgørelsen, og det fremgår af bekendtgørelsens § 16, at datadistributører mod betaling har adgang til data omfattet af bekendtgørelsen via et distributionsnet og på markedsvilkår kan videresælge disse.

Ligeledes fremgår det af finansloven for 2014, at borgere og virksomheder har gratis adgang til at søge oplysninger om egne ejendomme ved enkeltopslag i OIS, og at professionelle brugere (regioner, kommuner, realkreditinstitutioner mfl.) mod betaling har adgang til data via en distributionsordning. Indtægterne fra salg af data kan anvendes til løbende drift mv. af OIS.

Jeg er på den baggrund enig med Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter i, at den særlige ordning med videregivelse af ejendomsdata fra OIS er omfattet af de tilfælde, som er beskrevet i betænkningen, hvor en forvaltningsmyndighed med hjemmel i lovgivningen kan opkræve betaling for salg af dokumenter eller sammenstilling af oplysninger.

Selv om betragtningerne i betænkningen ikke er gengivet i lovforslagets bemærkninger til § 11, er jeg også enig med ministeriet i, at betragtningerne alligevel finder anvendelse i tilfælde som det foreliggende. Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til det citerede fra offentlighedslovskommentaren og til almindelige lex specialis-betragtninger.

Jeg kan således ikke kritisere Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters afgørelse om, at du ikke havde ret til indsigt i oplysningerne efter offentlighedslovens § 11 i form af et dataudtræk.

Som det fremgår af betænkningen, er det imidlertid stadig en forudsætning for ordningens lovlighed, at den er i overensstemmelse med reglerne i lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer. Jeg henviser til pkt. 4 nedenfor.

4. Er ordningen i overensstemmelse med PSI-loven?

4.1. Retsgrundlaget

§§ 8, 9, og 10, stk. 1, i den såkaldte PSI-lov (lov nr. 596 af 24. juni 2005 om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer som ændret ved lov nr. 551 af 17. juni 2006 og lov nr. 553 af 2. juni 2014) lyder således:

”Gebyrer

§ 8. Når dokumenter eller datasamlinger stilles til rådighed for videreanvendelse, kan der opkræves et gebyr til dækning af de meromkostninger, der er forbundet med at stille dokumenter eller datasamlinger til rådighed for videreanvendelse.

Stk. 2. Når dokumenter eller datasamlinger er produceret som led i en indtægtsfinansieret offentlig produktionsvirksomhed, dvs. hvor den offentlige myndigheds hovedopgave er helt eller delvis indtægtsfinansieret, kan der ud over gebyret som nævnt i stk. 1 fastsættes en betaling, som helt

eller delvis dækker omkostningerne ved selve dokument- eller dataproduktionen.

Stk. 3. Offentlige myndigheder fastsætter standardgebyrer for videreanvendelse af deres dokumenter og datasamlinger på forhånd.

Stk. 4. Den offentlige myndighed skal efter anmodning angive beregningsgrundlaget for det fastsatte gebyr. Den pågældende myndighed skal også angive, hvilke faktorer der vil blive lagt til grund for beregningen af gebyrer i atypiske tilfælde

Gennemsigtighed og ikkediskrimination

§ 9. Når offentlige myndigheder fastsætter betingelser for videreanvendelse efter denne lov, skal dette ske på forhånd. Betingelser og standardgebyrer offentliggøres, såfremt det er muligt, i elektronisk form.

Stk. 2. Såfremt den offentlige myndighed anvender standardaftaler for videreanvendelse af dokumenter og datasamlinger, skal den offentlige myndighed gøre disse tilgængelige i elektronisk form.

Stk. 3. Betingelser for videreanvendelse af dokumenter og datasamlinger skal være ikkediskriminerende for sammenlignelige kategorier af videreanvendelse.

Stk. 4. Dokumenter og datasamlinger skal stilles til rådighed for private virksomheder i samme omfang og på samme betingelser, som gælder for offentlige myndigheders kommercielle aktiviteter.

Forbud mod aftaler om eneret

§ 10. Aftaler om videreanvendelse af dokumenter og datasamlinger må ikke tildele eneret, jf. dog stk. 2 og 4.”

PSI-loven bygger på Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/98/EF af 17. november 2003 om videreanvendelse af den offentlige sektors information, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/37/EU af 26. juni 2013 om ændring af direktiv 2003/98/EF.

Af de almindelige bemærkninger til forslaget til den oprindelige lov fremgår bl.a., jf. lovforslag nr. L 141 af 31. marts 2005, Folketingstidende 2004-2005:

”C. Lovforslagets indhold

...

1. Anvendelsesområde

Lovforslaget omfatter videreanvendelse af eksisterende dokumenter og datasamlinger, som offentlige myndigheder er i besiddelse af på det tidspunkt, hvor myndigheden modtager anmodningen om videreanvendelse.

Myndigheden er således ikke forpligtet til at indhente nyt materiale udefra, som myndigheden ikke allerede er i besiddelse af for at imødekomme anmodningen.

Lovforslaget berører ikke de eksisterende regler om adgang til aktindsigt i den offentlige forvaltning, herunder adgang til materiale, der er undtaget fra aktindsigt efter reglerne i anden lovgivning.

...

2. Betingelser for videreanvendelse

Lovforslaget indeholder overordnede rammer for udformningen af aftaler om videreanvendelse og brugen af eneretsaftaler som led i principperne om gennemsigtighed og ikke-diskrimination. Principperne skal overordnet sikre konkurrence på lige vilkår.

Offentlige myndigheder pålægges i medfør af lovforslaget at sikre, at de af myndighedens dokumenter og datasamlinger, der stilles til rådighed for videreanvendelse, stilles til rådighed i alle allerede eksisterende sprogversioner og formater, herunder elektroniske formater, samt hvis det er muligt, i elektronisk form.

Offentlige myndigheder er ikke i medfør af bestemmelsen forpligtet til at fremstille eller tilpasse dokumenter eller datasamlinger for at efterkomme anmodningen eller til at sammenstille eller stille uddrag af disse dokumenter eller datasamlinger til rådighed. Grænsen for offentlige myndigheders forpligtelse går ved simple ekspeditionssager, der ikke medfører et uforholdsmæssigt stort arbejde for den offentlige myndighed. Påføres der den offentlige myndighed omkostninger til at sammenstille eller stille uddrag af dokumenter og datasamlinger til rådighed, vil disse under alle omstændigheder kunne indregnes i de marginale omkostninger ved at stille data til rådighed og dermed kunne indgå i de opkrævede gebyrer. Bestemmelsen forpligter ikke de offentlige myndigheder til at fortsætte med at udarbejde en bestemt type dokumenter eller datasamlinger til brug for videreanvendelse.

Lovforslaget indeholder bestemmelser om prisfastsættelse af offentlige myndigheders dokumenter og datasamlinger, der stilles til rådighed for videreanvendelse. Disse bestemmelser følger de eksisterende retningslinjer for prissætning af data i Finansministeriets vejledning om priskalkulation fra 1998 samt udmøntningen heraf i de principper for betaling for data, som blev aftalt mellem regeringen og de kommunale parter i forbindelse med Udvalget om digital forvaltning, jf. udvalgets rapport 'Digital forvaltning' fra 2001 samt i regi af det fælles-offentlige samarbejde i det såkaldte Projekt Digital Forvaltning siden 2001.

Hovedprincippet er her, at offentlige data, der er produceret som led i udførelsen af bevillings- og gebyrfinansierede opgaver, prissættes til distributionsomkostningerne samt eventuelle omkostninger til kvalitetsforbedring af data, der ligger udover, hvad der er nødvendigt for at tilgodese myndighedens eget behov. Det fremgår endvidere af den nærmere udmøntning af principperne, at der til kvalitetsforbedring af data kan henregnes initiativer, der forbedrer adgangen til data, f.eks. gennem udvikling af nye grænseflader.

Lovforslaget lægger op til en prismodel i tråd med de eksisterende regler, hvorefter den offentlige myndighed som hovedregel ved anmodning om videreanvendelse maksimalt kan opkræve et gebyr svarende til marginalomkostningerne ved at stille data til rådighed, dvs. omkostningerne ved distribution og eventuel kvalitetsforbedring af dokumenterne og data-samlingerne, herunder etablering af grænseflader, der er nødvendige for at kunne imødekomme aftagers anmodning.

...

Den eksisterende prismodel kan videreføres, da den ligger inden for den ramme, der udstikkes af direktivet. Da gebyrprincipperne viderefører og ikke tilsigter at ændre de eksisterende regler og praksis vedrørende gebyrfastsættelse, bør de ikke føre til en mindskelse af offentlige indtægter ved salg af data mv. i forhold til før lovens ikrafttrædelse.

...

D. Lovens administrative, økonomiske, erhvervsmæssige og miljømæssige konsekvenser

1. Administrative og økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner

Lovforslagets gebyrbestemmelser følger de eksisterende retningslinjer for prissætning af data, hvilke fremgår af Finansministeriets vejledning om priskalkulation fra 1998 og senere udmøntning af principperne for betaling af data, jf. ovenfor. Hovedprincippet er, at offentlige data, der er produceret som led i udførelsen af bevillings- og gebyrfinansierede opgaver, prissættes til distributionsomkostningerne samt eventuelle omkostninger til kvalitetsforbedring af data, der ligger udover, hvad der er nødvendigt for at tilgodese myndighedens eget behov.

...

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Af hensyn til sikring af udgiftsneutralitet ved implementeringen af direktivet lægges der i lovforslaget op til en prismodel i tråd med de eksisterende principper. Prismodellen sikrer således, at der er udgiftsneutralt for stat, kommuner og amtskommuner at stille informationer til rådighed for videreanvendelse. Da gebyrprincipperne viderefører og ikke tilsigter at ændre de eksisterende regler og praksis vedrørende gebyrfastsættelse, bør de ikke føre til en mindskelse af offentlige indtægter ved salg af data mv. i forhold til før lovens ikrafttrædelse.

...

Lovforslaget giver borgere og virksomheder mulighed for at anmode om videreanvendelse, herunder fastsættelse af betingelser for videreanvendelse af informationer fra offentlige myndigheder. Det forventes ikke at føre til merudgifter for stat, kommuner og amtskommuner, da gebyrbestemmelsen åbner mulighed for at opkræve fuld brugerbetaling til dækning af de omkostninger, der er forbundet med distribution, herunder administrative omkostninger i forbindelse med anmodninger om videreanvendelse samt omkostninger som følge af eventuel kvalitetsforbedring af data på aftagers foranledning, herunder etablering af grænseflader.

...

Lovforslaget forpligter ikke de offentlige myndigheder til at stille dokumenter og datasamlinger til rådighed for videreanvendelse i videre omfang, end hvad der følger af gældende ret i dag. Det er således kun, såfremt offentlige myndigheder stiller dokumenter og datasamlinger til rådighed for videreanvendelsen efter denne lov, at offentlige myndigheder skal offentliggøre betingelser herfor.

...

Offentlige myndigheder vil kunne forudsætte fuld brugerfinansiering af eventuelle omkostninger, herunder generelle omkostninger med at leve op til og etablere en standardiseret grænseflade til eksempelvis et kommunalt system, hvor disse er etableret på aftagers foranledning. Denne brugerfinansiering af grænseflader er tiltænkt at rumme alle omkostninger til udvikling, implementering, vedligeholdelse og lignende, der er foretaget som følge af aftagers anmodning om videreanvendelse eller som konsekvens heraf. Ingen offentlige myndigheder bliver således med forslaget forpligtet til eventuelle fremtidige udgifter, som ikke fuldt ud vil kunne indeholdes i de opkrævede gebyrer.”

Af de specielle bemærkninger til § 8 fremgår:

”Til § 8

I overensstemmelse med de gældende regler i Finansministeriets vejledning om priskalkulation indeholder bestemmelsen lovforslagets gebyrprincip. Bestemmelsen gennemfører dele af direktivets artikel 6 om et prisloft for fastsættelse af gebyrer for videreanvendelse og har til formål at sikre en ensartet gebyrpolitik for videreanvendelse af offentlig information. Fastsættelse af et gebyrloft og beregningsmodeller for gebyrer tjener det formål, at der skabes ensartede og gennemskuelige regler og principper for videreanvendelse af offentlig information.

Der skal gælde samme priser for sammenlignelige kategorier af videreanvendelse.

Gebyrreglerne hindrer ikke gebyrfri udveksling af oplysninger mellem offentlige myndigheder som led i ikke-kommercielle opgaver, selv om andre brugere, f.eks. private virksomheder, skal betale gebyr for videreanvendelse af de samme dokumenter. Dokumenter og datasamlinger skal stilles til rådighed for private brugere i samme omfang og på samme vilkår, som gælder for offentlige myndigheders kommercielle aktiviteter, herunder indtægtsdækket virksomhed, da der i dette tilfælde er tale om sammenlignelige kategorier af videreanvendelse. Gebyrreglerne hindrer i øvrigt ikke, at der vedtages en differentieret gebyrpolitik for henholdsvis kommerciel og ikke-kommerciel videreanvendelse.

Det vurderes, at en forudsætning for at realisere de økonomiske værdier er en prispolitik, der sikrer, at offentlig information er så billig som mulig, idet dette vil øge videreanvendelsen og dermed bidrage til væksten i samfundet på længere sigt, jf. også de almindelige bemærkninger.

Vurderingen bygger på, at internationale erfaringer og rapporter bekræfter, at høje priser for salg af offentlig information kan virke imod hensigten. Som beskrevet ovenfor er der analyser, der peger på, at offentlige myndigheders salg af data ofte kan være økonomisk uhensigtsmæssig for samfundet. Det kan tilmed være økonomisk uhensigtsmæssigt i forhold til den offentlige sektors indtægter, da skatteværdien af erhvervslivets værdiskabelse kan overgå provenutabet ved lavere priser. Dette vurderes dog generelt ikke at være tilfældet i Danmark, da gebyrfastsættelsen med de eksisterende regler stiller data til rådighed relativt billigt til private virksomheder.

Bestemmelsen fastlægger en række principper for betaling i forbindelse med videreanvendelse af offentlige dokumenter og datasamlinger. Be-

stemmelsen har ikke konsekvenser for bestemmelser i andre love, der fastsætter størrelsen af betaling for videreanvendelse, herunder bestemmelser om betaling, der har skattemæssig karakter.

Når dokumenter og datasamlinger stilles til rådighed for videreanvendelse, kan der som hovedregel opkræves et gebyr, der ikke overstiger marginalomkostningerne, dvs. omkostningerne ved distribution og eventuel kvalitetsforbedring af dokumenterne og datasamlingerne, herunder etablering af grænseflader, der er nødvendige for at kunne imødekomme aftagers anmodning.

Med marginalomkostningerne forstås således de yderligere omkostninger (direkte og indirekte), der opstår i forbindelse med distributionen. Omkostningsberegningen skal bygge på en beregning af omkostningerne ved at distribuere de enkelte data. Hvis den dataafgivende myndighed videreformidler forskellige typer data/dataprodukter, skal beregningen foretages for hver enkelt af disse produkter, evt. på baggrund af en skønnet fordeling af omkostninger, der ikke kan henføres direkte. Direkte omkostninger er omkostninger, der umiddelbart kan henføres til den enkelte distribution. Det kan f.eks. være løn, materialer og/eller fremmede tjenesteydelser.

Indirekte omkostninger er omkostninger, der ikke umiddelbart kan henføres til den enkelte distribution, men som kan beregnes på grundlag af udgifter, der fremgår af institutionens budget samme år. Det kan f.eks. være lokaleudgifter og kontorudgifter relateret til datadistribution. Disse omkostninger må fordeles ud fra fordelingsnøgler.

Andre indirekte omkostninger, der kan beregnes på grundlag af udgifter, der fremgår af institutionens budget i et andet år, f.eks. vedrørende forrentning og afskrivning, vil også kunne overvejes.

Finansiering af beregning af standardgebyrer er en del af de indirekte distributionsomkostninger, ligesom eventuelle administrative omkostninger ved offentliggørelse af oversigter over offentlig information, der stilles til rådighed for videreanvendelse, vil kunne indregnes i gebyrerne som en del af de marginale omkostninger ved at stille data til rådighed.

Generelt kan administrative omkostninger, der følger af, at offentlige myndigheders dokumenter og datasamlinger stilles til rådighed for videreanvendelse, finansieres som led i selve gebyret.

Hvis en myndighed på aftageres foranledning indsamler eller kvalitetsforbedrer data ud over myndighedens egne behov eller hensynet til videregivelseskrav i lovgivningen, kan denne kvalitetsforbedring brugerfinan-

sieres fuldt ud. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der ikke med bestemmelsen gives en særlig hjemmel til, at offentlige myndigheder kan indsamle og kvalitetsforbedre data ud over myndighedens egne behov.

Det betyder, for så vidt gælder data, der indsamles eller kvalitetsforbedres på aftagers eller aftageres foranledning, at den afgivende myndighed kan opnå en pris, der dækker de langsigtede gennemsnitsomkostninger ved både dataindsamling og distribution.

Det vil sige, at der i beregningen af gebyret i overensstemmelse med de nuværende regler og praksis må tages hensyn til den forventede fremtidige afsætning. Alle omkostninger til kvalitetsforbedring skal ikke nødvendigvis pålægges den første aftager, ligesom det generelle princip om omkostningsdækning også gælder for kvalitetsforbedringer. Offentlige myndigheder kan dog forudsætte fuld finansiering af omkostningerne til kvalitetsforbedring af data.

Til kvalitetsforbedring af data kan henregnes initiativer, der forbedrer adgangen til data, f.eks. gennem udvikling af nye grænseflader.

Offentlige myndigheder vil kunne forudsætte fuld brugerfinansiering af eventuelle omkostninger, herunder generelle omkostninger med at leve op til og etablere en standardiseret grænseflade til et offentligt system, hvor disse er etableret på aftagers foranledning. Denne brugerfinansiering af grænseflader er tiltænkt at rumme alle omkostninger til udvikling, implementering, vedligeholdelse og lignende, der er foretaget som følge af aftagers anmodning om videreanvendelse eller som konsekvens heraf. Ingen offentlige myndigheder vil således kunne forpligtes til eventuelle fremtidige udgifter, som ikke fuldt ud vil kunne indeholdes i de opkrævede gebyrer.”

PSI-loven blev ændret ved lov nr. 553 af 2. juni 2014 som følge af ændring af det underliggende direktiv. Det gjaldt bl.a. § 8, stk. 1. Af forarbejderne til loven fremgår bl.a. følgende, jf. lovforslag nr. L 156 af 31. marts 2014, Folketingstidende 2013-2014:

”3.4 Gebyrregler

3.4.1 Gældende ret

I § 8 i PSI-loven fremgår det, at gebyrer skal fastsættes efter de eksisterende retningslinjer for prissætning af data, hvilket følger af Finansministeriets vejledning om priskalkulation fra 1998 og senere udmøntning af principperne for betaling for data. Hovedprincippet er, at offentlige data, der er produceret som led i udførelsen af bevillings- og gebyrfinansierede omkostninger, prifsættes til distributionsomkostningerne samt even-

tuelle omkostninger til kvalitetsforbedring af data, der ligger udover, hvad der er nødvendigt for at tilgodese myndighedens eget behov.

Når dokumenter og datasamlinger stilles til rådighed for videreanvendelse, kan der som hovedregel opkræves et gebyr, der ikke overstiger meromkostningerne ved distribution og eventuel kvalitetsforbedring af dokumenterne og datasamlingerne, herunder etablering af grænseflader, der er nødvendige for at kunne imødekomme ansøgers anmodning.

Med meromkostninger forstås således de yderligere omkostninger, der opstår i forbindelse med distributionen.

...

3.4.2 PSI-direktiv II

PSI-direktiv II artikel 1, nr. 6 skærper gebyrreglerne i forhold til det hidtil gældende direktiv, således at gebyret nu ikke må overstige meromkostninger ved reproduktion, tilrådighedsstillelse og formidling af dokumenterne.

Det er en forudsætning, at de offentlige myndigheder beregner gebyrerne i overensstemmelse med objektive, gennemsigtige og kontrollerbare kriterier.

...

Ændringerne begrundes med, at offentlige myndigheders gebyr i princippet bør begrænses til de marginale omkostninger, men at der bør tages hensyn til nødvendigheden af ikke at hindre den normale funktion af offentlige myndigheder, der skal generere indtægter til dækning af en betydelig del af deres omkostninger til udførelse af deres offentlige opgaver.

...

3.4.3 Lovforslagets indhold

...

Det foreslås derfor, at PSI-lovens § 8, stk. 1, ændres og affattes i en mere generel form, så den også dækker sådanne og eventuelle andre typer af omkostninger. Når dokumenter og datasamlinger stilles til rådighed for videreanvendelse, kan der opkræves et gebyr, der ikke overstiger meromkostningerne forbundet hermed, herunder omkostningerne ved distribution og eventuel kvalitetsforbedring af dokumenterne og datasamlingerne, etablering af grænseflader, opbevaring, der er nødvendig for at stille dokumenter til rådighed, afklaring af rettigheder, løn og materialer.

Det vil sige, at der er tale om en begrænsning i forhold til direktivets bestemmelser, hvorefter der også kan tages en rimelig forrentning af investeringerne.

...

Til nr. 9

...

Når dokumenter og datasamlinger stilles til rådighed for videreanvendelse, kan der opkræves et gebyr, der ikke overstiger meromkostninger forbundet hermed, herunder omkostningerne ved distribution og eventuel kvalitetsforbedring af dokumenterne og datasamlingerne, etablering af grænseflader, opbevaring, der er nødvendig for at stille dokumenter til rådighed, afklaring af rettigheder, løn og materialer.

Omkostningsberegningen skal bygge på en beregning af omkostningerne ved at distribuere de enkelte data. Hvis den dataafgivende myndighed videreformidler forskellige typer data/dataprodukter, skal beregningen foretages for hver enkelt af disse produkter, evt. på baggrund af en skønnet fordeling af omkostninger, der ikke kan henføres direkte.

Finansiering af beregning af standardgebyrer er en del af distributionsomkostninger, ligesom eventuelle administrative omkostninger ved offentliggørelse af oversigter over offentlig information, der stilles til rådighed for videreanvendelse, vil kunne indregnes i gebyrerne som en del af de meromkostninger, der er ved at stille data til rådighed.

Generelt kan administrative omkostninger, der følger af at offentlige myndigheders dokumenter og datasamlinger stilles til rådighed for videreanvendelse, finansieres som led i selve gebyret.

Hvis en myndighed på aftageres foranledning indsamler eller kvalitetsforbedrer data ud over myndighedens egne behov eller hensynet til videregivelseskrav i lovgivningen, kan denne kvalitetsforbedring brugerfinansieres fuldt ud. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der ikke med bestemmelsen gives en særlig hjemmel til, at offentlige myndigheder kan indsamle og kvalitetsforbedre data ud over myndighedens egne behov.

Det betyder, for så vidt gælder data, der indsamles eller kvalitetsforbedres på aftagers eller aftageres foranledning, at den afgivende myndighed kan opnå en pris, der dækker de langsigtede gennemsnitsomkostninger ved både dataindsamling og distribution.

Det vil sige, at der i beregningen af gebyret i overensstemmelse med de nuværende regler og praksis må tages hensyn til den forventede fremtidige afsætning. Alle omkostninger til kvalitetsforbedring skal ikke nødvendigvis pålægges den første aftager, ligesom det generelle princip om omkostningsdækning også gælder for kvalitetsforbedringer. Offentlige myndigheder kan dog forudsætte fuld finansiering af omkostningerne til kvalitetsforbedring af data.

Til kvalitetsforbedring af data kan henregnes initiativer, der forbedrer adgangen til data, f.eks. gennem udvikling af nye grænseflader.

Offentlige myndigheder vil kunne forudsætte fuld brugerfinansiering af eventuelle meromkostninger, herunder generelle omkostninger med at leve op til og etablere en standardiseret grænseflade til et offentligt system, hvor disse er etableret på aftagers foranledning. Denne brugerfinansiering af grænseflader er tiltænkt at rumme alle omkostninger til udvikling, implementering, vedligeholdelse og lignende, der er foretaget som følge af aftagers anmodning om videreanvendelse eller som konsekvens heraf. Ingen offentlige myndigheder vil således kunne forpligtes til eventuelle fremtidige udgifter, som ikke fuldt ud vil kunne indeholdes i de opkrævede gebyrer.”

Finansministeriets vejledning om priskalkulation fra 1998, som er omtalt i forarbejderne, er afløst af Økonomistyrelsens vejledning om prisfastsættelse fra maj 2006.

Af denne vejlednings pkt. 2.7 om salg af data fra offentlige registre fremgår bl.a. følgende:

”2.7 Salg af data fra offentlige registre

For salg af data fra offentlige registre, hvor data er indsamlet og registreret som led i bevillings- og gebyrfinansierede opgaver, gælder som udgangspunkt, at der ved prissætningen alene skal tages hensyn til de yderligere omkostninger (direkte og indirekte), der opstår i forbindelse med salget. Prissætningen af dataleverancen skal således afspejle de medgåede ressourcer ved distributionen af data, men ikke ressourcer ved en eventuel myndighedsudøvelse, der ligger forud for salget og normalt vil ligge til grund for, at myndigheden er i besiddelse af data.

...

Endvidere kan de enkelte offentlige myndigheder konkret beslutte at visse dataydelser skal leveres med prisnedslag, dvs. således at distributionsomkostningerne ikke dækkes fuldt ud. Den enkelte myndighed må i disse tilfælde vurdere, hvorvidt et prisnedslag ligger inden for myndighe-

dens opgaver, således at prisnedslaget kan finansieres over myndighedens almindelige bevilling. Det skal i samme forbindelse sikres, at en fravigelse ikke medfører u hensigtsmæssige økonomiske/tekniske dispositioner fra de involverede parter side – samt at eksterne interessenter ikke påvirkes heraf (konkurrencehensynet).

Udfører myndigheden i forbindelse med myndighedsopgaven en af markedet efterspurgt kvalitetsforbedring på grunddata, således at kvaliteten overstiger hvad der er nødvendigt for at tilgodese myndighedens eget behov og eventuelle videregivelseskrav fastsat i lovgivning, bør forbedringerne brugerfinansieres fuldt ud.

For så vidt angår fastsættelse af priser for forskellige data-produkter skal prisen for forskellige hovedtyper af dataleverancer i store træk svare til omkostningerne, således at bl.a. simple kopier af store datamængder prissættes ud fra omkostningerne ved denne leverancetype.

Myndigheden skal således sikre, at de indirekte omkostninger ved distributionen af data ikke på en u hensigtsmæssig måde overvæltes på sådanne simple masseudtræk.

Der bør ikke ske prisdifferentiering mellem kunder ved levering af identisk ydelse. Dette gælder for samtlige private og offentlige kunder på områder, hvor der kan skabes konkurrence.

Af hensyn til samordningen af data bør prisen på nøgler (entydige identifikatorer) fastsættes særligt lavt – medmindre dette vil medføre en meget u hensigtsmæssig prisfastsættelse af registrets øvrige data.

De ovennævnte principper vedrører alene udlevering af data for hvilke, der ikke allerede i offentlighedsloven, forvaltningsloven, lov om Danmarks Statistik eller lov om offentlige myndigheders registre er fastsat regler om leveringsbetingelserne.”

4.2. Min vurdering

Det følger af PSI-lovens § 8, stk. 1, at når Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter stiller dokumenter eller datasamlinger til rådighed for videreanvendelse, kan ministeriet opkræve et gebyr til dækning af de meromkostninger, der er forbundet med dette.

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, at det gebyr, der kan opkræves, ikke kan overstige den offentlige myndigheds marginalomkostninger, dvs. myndighedens omkostninger ved distribution og eventuel kvalitetsforbedring af dokumenterne og datasamlingerne, herunder etablering af grænseflader, der er nødvendige for at kunne imødekomme aftagers anmodning. Der er tale

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

om et bredt omkostningsbegreb, der generelt omfatter de direkte og indirekte administrative omkostninger, som følger af, at offentlige myndigheders dokumenter og datasamlinger stilles til rådighed for videreanvendelse. Der kan f.eks. være tale om omkostninger til løn, materialer, fremmede tjenesteydelser, lokaleudgifter, kontorudgifter, finansiering af beregning af standardgebyrer samt omkostninger ved offentliggørelse af oversigter over offentlig information.

Af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters udtalelse af 27. november 2014 fremgår det, at ministeriets marginale årlige meromkostning ved at drive OIS er ca. 5 mio. kr. Det fremgår også af udtalelsen, at omkring halvdelen af denne meromkostning er dækket af en finanslovsbevilling, mens resten skal dækkes af gebyrindtægter. Den omtalte finanslovsbevilling er fastsat i finansloven for 2014.

Det fremgår også af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikters afgørelse af 3. oktober 2014 og af udtalelserne til mig, at de gebyrer, der pålægges i forbindelse med videregivelse af ejendomsdata gennem OIS, ikke dækker omkostninger til dataproduktionen, men alene (delvist) omkostninger, der er forbundet med at stille de pågældende data til rådighed.

Ministeriet har på forhånd fastsat standardgebyrer for at blive modtager – dvs. datadistributør – af data fra OIS, bestående af et engangsgebyr på 72.000 kr. tillagt et variabelt beløb afhængigt af antallet og størrelsen af datatræk. Betingelserne for videreanvendelse i øvrigt er fastlagt i en standarddistributøraftale, der ligesom gebyrerne er offentliggjort. Enhver har mulighed for at blive datadistributør, og der er således ikke tale om eneret.

Jeg er på denne baggrund enig med Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter i, at den fastsatte ordning er i overensstemmelse med PSI-lovens regler.

Samlet set kan jeg således ikke kritisere, at ministeriet ikke efterkom din anmodning om sammenstilling af oplysninger i OIS, men i stedet henviste dig til en af de datadistributører, der er tilknyttet OIS, og hvor det ønskede udtræk kunne indhentes mod betaling fastsat på markedsvilkår, jf. herved også § 16 i OIS-bekendtgørelsen.

Jeg bemærker, at jeg har forstået det sådan, at et udtræk hos en datadistributør vil kunne fås væsentligt billigere end ved betaling af det gebyr på 72.000 kr., som datadistributørerne skal betale. Jeg har også noteret mig, at Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter i sin udtalelse af 27. november 2014 har oplyst, at ministeriet pålægger datadistributører, der videreformidler data til en rekvirent, at de på forhånd oplyser rekvirenten om en omtrentlig pris for dette.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i anledning af din henvendelse.

Sagsfremstilling

Den 30. september 2014 anmodede journalist A Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter om aktindsigt således:

”Jeg ønsker hermed at anmode om aktindsigt i en datasammenstilling af oplysninger vedrørende oplysninger i OIS.dk for alle danske ejendomme og grunde og oplysninger for hver om:

- Ejers navn (enten fysisk eller juridisk person)
- Adressen på ejeren (for at kunne skelne mellem ejer med samme navn)
- Seneste vurderingsværdi
- Seneste salgsværdi
- Areal af grund
- Areal af beboelse

Jeg har holdt møde med (...) og (...) forleden om mine muligheder og blevet oplyst, at ministeriet umiddelbart vurderer, at min anmodning ikke er omfattet af retten til aktindsigt.

Dog bekræftede ministeriet, at min anmodning i praksis kunne foretages med de ønskede oplysninger. Og at det ville være muligt at gøre uden større arbejde. På mødet blev det anslået til cirka 10 timers arbejde.

Jeg mener, at offentlighedslovens § 11 og lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer særligt § 8 stk. 2 giver mig ret til aktindsigt i den beskrevne datasammenstilling.

Ministeriets hovedargument på mødet var, at de ikke anså min anmodning som omfattet af retten til aktindsigt: Betænkningen til offentlighedsloven undtager 'indtægtsdrivende virksomhed' fra aktindsigt beskrevet fra side 812. Og da virksomheder og myndigheder betaler for at få data fra ministeriet, er OIS.dk undtaget fra aktindsigt.

Jeg er uenig og henleder ministeriets opmærksomhed på den afsluttende bemærkning i betænkningens afsnit: 'Det anførte skal dog forstås i overensstemmelse med rammerne for lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, jf. lov nr. 596 af 24. juni 2005 som ændret ved lov nr. 551 af 17. juni 2008.'

I lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer § 8 stk. 2 præciseres, hvornår indtægtsdrivende virksomhed undtager data fra aktindsigt. I loven hedder det, at data er undtaget når 'dokumenter eller datasamlinger er produceret som led i en indtægtsfinansieret offentlig

produktionsvirksomhed, dvs. hvor den offentlige myndigheds hovedopgave er helt eller delvis indtægtsfinansieret'.

Ejendomsdata bliver registreret for at myndigheder kan klare en række offentlige opgaver. Det fremgår af ministeriets egen hjemmeside om ejendomsdata. Dermed er hovedopgaven ikke at drivende indtægtsfinansieret virksomhed. Den del af virksomheden, der finansieres ved at sælge adgang til data er det sekundære formål for ministeriet. Data er indsamlet for at kunne udrette en række myndighedsopgaver, og derfor er data også omfattet af retten til aktindsigt.

Jeg vil kort bemærke, at hvis ministeriet skulle mene, at oplysningerne ikke er omfattet af aktindsigt, fordi de er forbundet med tavshedspligt, vil jeg påpege at: Oplysningerne er i store træk offentligt tilgængelige ved enkeltopslag i OIS.dk. Så en datasammenstilling i dette tilfælde er blot en mere struktureret måde at anskue data, der i forvejen er offentligt tilgængelige og ikke er omfattet af tavshedspligt.

Til sidst kan jeg fortælle, at mit formål med at anmode om aktindsigt er at kortlægge ejerforholdene af grunde og ejendomme i Danmark. Det er af åbenbar offentlig interesse at beskrive journalistisk, hvordan fordelingen af ejerskab er i landet.”

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter besvarede aktindsigtsanmodningen den 3. oktober 2014, idet ministeriet meddelte A afslag på aktindsigt. Af afgørelsen fremgår bl.a. følgende:

”I din henvendelse anfører du, at din anmodning vil kunne imødekommes uden større arbejde for ministeriet. Du skriver derudover, at offentlighedslovens § 11 og lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer særligt § 8, stk. 2 giver dig ret til aktindsigt i den beskrevne datasammenstilling.

Du angiver endvidere, at du er uenig i, at der ikke er adgang til aktindsigt efter offentlighedsloven i oplysninger i OIS efter det anførte på s. 812 i Offentlighedskommissionens betænkning om offentlighedsloven. Du anfører derudover, at de ønskede oplysninger ikke er omfattet af tavshedspligt.

Afslutningsvis angiver du, at formålet med at anmode om aktindsigt er at kortlægge ejerforholdene af grunde og ejendomme i Danmark, da det er af offentlig interesse at beskrive journalistisk, hvordan fordelingen af ejerskab er i landet.

Afgørelse

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter efterkommer ikke din anmodning om en sammenstilling af oplysninger i OIS i henhold til offentlighedslovens § 11. Ministeriet kan henvise dig til en af de datadistributører, der er tilknyttet OIS, hvor det ønskede udtræk kan indhentes mod en betaling fastsat på markedsvilkår.

Begrundelse

Af offentlighedslovens § 11 fremgår en generel ret for enhver til at forlange en sammenstilling af oplysninger, der er lagret i forvaltningsmyndighedernes databaser.

I forhold til denne generelle regel i offentlighedsloven har OIS imidlertid karakter af en særordning, hvor der er etableret separat hjemmel til videregivelsesordningen, herunder til opkrævning af gebyrer til dækning af datadistributionsomkostningerne. Disse særlige regler for OIS går forud for de generelle regler i offentlighedslovens § 11.

Fra side 812 i den tidligere omtalte betænkning om offentlighedsloven fra Offentlighedskommissionen fremgår i den forbindelse også om forholdet til anden lovgivning, at *'...lovudkastets bestemmelser – herunder bestemmelsen i § 11 om offentlighedens ret til at kræve en sammenstilling af oplysninger, der er lagret i forvaltningsmyndighedernes databaser, og det i sammenhæng hermed foreslåede krav om, at myndighederne alene kan kræve de direkte omkostninger dækket i forbindelse med sammenstillingen – ikke gælder i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed f.eks. i form af salg af dokumenter eller salg af sammenstilling af oplysninger oppebærer en indtægt på grundlag af det pågældende materiale...'*

Videregivelsen af data gennem OIS sker med hjemmel i BBR-loven, herunder lovens § 7, stk. 5, og den med hjemmel heri fastsatte bekendtgørelse nr. 195 af 7. marts 2008 om videregivelse af data fra Bygnings- og Boligregistret (BBR) og øvrige ejendomsdata (OIS-Bekendtgørelsen). For så vidt angår reglerne for gebyrfastsættelsen i videregivelsesordningen kan henvises til finanslovens § 14.11.02.

Videregivelsen af ejendomsoplysninger gennem OIS sker i overensstemmelse med reglerne i lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, herunder § 8, stk. 1. Det bemærkes, at bestemmelsen i lovens § 8, stk. 2 ikke regulerer spørgsmålet, om hvornår der kan forlanges en sammenstilling af oplysninger efter offentlighedslovens § 11. Bestemmelsen i § 8, stk. 2 regulerer alene spørgsmålet om, hvorvidt et gebyr udover distributionsomkostninger efter § 8, stk. 1 kan dække omkostning-

gerne til selve produktionen af data. I den forbindelse kan det oplyses, at gebyrerne i videregivelsesordningen ikke dækker omkostningerne til selve dataproduktionen, men alene – delvist – omkostningerne til at stille datasamlingerne til rådighed, hvorfor § 8, stk. 2 i lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer ikke er aktuel i forhold til OIS.

OIS blev etableret i 2001 med henblik på at skabe muligheder for en bedre udnyttelse af og en lettere adgang til det offentliges data. Ud fra dette ønske om åbenhed har der udover gratis enkeltopslag på www.ois.dk været adgang til masseudtræk af ejendomsoplysninger gennem ordningen siden etableringen i 2001.

Ministeriet kan således henvise dig til en af de datadistributører, der er tilknyttet OIS, hvor det ønskede udtræk kan indhentes. På <http://boligejer.dk/distribution-af-data> fremgår i den forbindelse en oversigt over de datadistributører i videregivelsesordningen, der har valgt at blive offentliggjort på hjemmesiden. Videregivelsen af dataudtræk fra datadistributørerne sker på markedsvilkår, hvorfor det bemærkes, at der kan være forskel på de tilbudte tjenester og prissætningen m.v. hos datadistributørerne.”

Den 8. oktober 2014 klagede A til mig. I klagen anførte han bl.a. følgende:

”(…) Jeg ønsker at klage over afgørelsen i en sag om aktindsigt i en datasammenstilling hos Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. Ministeriet har afvist min anmodning, der drejer sig om en datasammenstilling om ejerforhold mm. af de ejendomme og grunde, som optræder i databasen OIS.dk, som ministeriet fører. Oplysningerne har åbenbar offentlig interesse, da det drejer sig om at kortlægge ejerforhold af ejendomme og grunde i Danmark. I dag man få de pågældende oplysninger ved enkeltopslag, og jeg ønsker et samlet overblik i data-form. Ministeriet har meddelt, at det er muligt at foretage datasammenstillingen som anmodet. Og det på en måde, der ikke kræver mange ressourcer og kan betegnes som få og enkle kommandoer, som loven foreskriver. Afslaget fra ministeriet er begrundet med, betænkningen til den ny offentlighedslov undtager data, der drejer sig om 'indtægtsdrivende virksomhed' som beskrevet fra side 812 i betænkningen. Og da virksomheder og myndigheder betaler for at få data fra ministeriet, er OIS.dk undtaget fra aktindsigt. Ministeriet skriver: 'I forhold til denne generelle regel i offentlighedsloven har OIS imidlertid karakter at en særordning, hvor der er etableret separat hjemmel til videregivelsesordningen, herunder til opkrævning af gebyrer til dækning af datadistributionsomkostningerne. Disse særlige regler for DIS går forud for de generelle regler i offentlighedslovens § 11.' Jeg mener, ministeriet tager fejl af følgende grunde: 1. BBR-loven indeholder ikke undtagelser fra offentlighedsloven eller fra loven om videreanvendelse af

den offentlige sektors informationer (PSI-loven). 2. I afslaget henvises til bemærkninger i Offentlighedskommissionens betænkning side 812. Ministeriet overser afslutningen på dette afsnit nederst side 813, der henviser til lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer. 3. Ministeriet henviser til OIS-bekendtgørelsen for ejendomsdata, og at data kan købes til markedspris hos datadistributører, der har indgået en særlig aftale. OIS-bekendtgørelsen fra 2006 kan ikke tilsidesætte offentlighedsloven og PSI-loven. 4. Ifølge PSI-loven og EU-direktivet er enerettigheder som udgangspunkt ikke lovlige. Formålet med loven og direktivet er at sikre nem og billig adgang til offentlige myndigheders data både til kommercielle og ikke-kommercielle formål. Se PSI lovens § 9 om forbud mod aftaler om eneret og § 8 stk. 1 om gebyrer, der blot skal dække myndighedens marginale omkostninger til dataudtræk.”

Den 14. oktober 2014 anmodede jeg Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter om en udtalelse i sagen og om at låne sagens akter.

Ministeriet anførte bl.a. følgende i en udtalelse af 27. oktober 2014:

”OIS blev etableret i 2001 med henblik på at skabe muligheder for en bedre udnyttelse af og en lettere adgang til det offentliges data. Ud fra dette ønske om åbenhed har der udover gratis enkeltopslag på www.ois.dk været adgang til masseudtræk af ejendomsoplysninger gennem ordningen siden etableringen i 2001. OIS indeholder ejendomsdata fra en række forskellige myndigheders registre, og indsamlingen af oplysningerne fra de forskellige myndigheder og enhver behandling af data i OIS-systemet sker alene med det formål at videredistribuere oplysningerne.

OIS har været en markant succes i relation til åbenhed i den digitale offentlige forvaltning. Oplysningerne videregives således til mange forskellige offentlige og private modtagere, hvor oplysningerne indgår i forretningssystemer, analyser og diverse offentligt tilgængelige tjenester m.v., hvor der er en betydelig mængde slutmodtagere. Endvidere leverer ministeriet årligt oplysninger fra OIS som enkeltopslag i forbindelse med over 4,7 mio. besøg på ministeriets egne hjemmesider. Data fra OIS indgår direkte i centrale samfundsmæssige funktioner, herunder forskellige dele af den offentlige forvaltning, finanssektoren, forsikringsbranchen og handel med fast ejendom m.v.

For så vidt angår den professionelle del af videregivelsesordningen, der leverer masseudtræk af data, har Folketinget besluttet, at der skal ske en medfinansiering fra modtagerne af data, jf. herunder finanslovens § 14.11.02 og bemærkningerne til lov nr. 172 af 19. marts 2001 (de specielle bemærkninger til nr. 18). Medfinansieringen gennem gebyrerne

dækker alene ca. halvdelen af omkostningerne ved datadistributionen i ordningen, og gebyrerne bidrager ikke til selve dataproduktionen ligesom gebyrerne hverken helt eller delvist har fiskal karakter.

Folketinget har ved lov nr. 172 af 19. marts 2001, jf. bemærkningerne til loven, besluttet, at etablere en OIS-videregivelsesordning, hvor de ejendomsoplysninger, som ministeriet indsamler til brug for ordningen, videregives til såkaldte datadistributører, som kan anvende oplysningerne til egne formål eller videregive disse til såkaldte rekvirenter (slutbrugere). Enhver – borgere, virksomheder og myndigheder – kan indgå i ordningen som datadistributører ved at indgå aftale herom med ministeriet (datadistributørkontrakten). I aftalegrundlaget håndteres bl.a. en række sikkerhedsmæssige aspekter af databehandlingen hos datadistributøren og senere modtagere af data. Datadistributørkontrakten, herunder bilaget med de præcise gebyrstørrelser, er offentligt tilgængelig på flere af ministeriets hjemmesider og er vedlagt til orientering.

Medfinansieringen gennem gebyrerne i ordningen er en forudsætning for, at ministeriet kan indsamle oplysningerne og stille dem til rådighed for borgere, virksomheder og myndigheder, idet finanslovsbevillingen, som det fremgår af finanslovens § 14.11.02, alene dækker halvdelen af omkostningen ved videregivelsesordningen. Oplysningerne fra de forskellige myndigheder er således kun til stede i OIS-systemet, fordi den delvise gebyrfinansiering kontinuerligt muliggør dette.

...

Ad 1)

Det er korrekt, at der ikke eksplicit af BBR-loven fremgår en stillingtagen til forholdet til offentlighedsloven. Det er imidlertid et almindeligt retsprincip, at de specielle regler går forud for de generelle regler. OIS har således karakter af en særordning, hvor der er etableret separat hjemmel til videregivelsesordningen, herunder til opkrævning af gebyrer til dækning af datadistributionsomkostningerne. Videregivelsen af data gennem OIS sker med hjemmel i BBR-loven, herunder lovens § 7, stk. 5, og den med hjemmel heri fastsatte bekendtgørelse nr. 195 af 7. marts 2008 om videregivelse af data fra Bygnings- og Boligregistret (BBR) og øvrige ejendomsdata (OIS-Bekendtgørelsen). For så vidt angår reglerne for gebyrfastsættelsen i videregivelsesordningen kan henvises til finanslovens § 14.11.02.

Fra side 812 i den tidligere omtalte betænkning om offentlighedsloven fra Offentlighedskommissionen fremgår i den forbindelse også om forholdet til anden lovgivning, at '...lovudkastets bestemmelser – herunder bestem-

melsen i § 11 om offentlighedens ret til at kræve en sammenstilling af oplysninger, der er lagret i forvaltningsmyndighedernes databaser, og det i sammenhæng hermed foreslåede krav om, at myndighederne alene kan kræve de direkte omkostninger dækket i forbindelse med sammenstillingen – ikke gælder i de tilfælde, hvor en forvaltningsmyndighed f.eks. i form af salg af dokumenter eller salg af sammenstilling af oplysninger oppebærer en indtægt på grundlag af det pågældende materiale...'

På baggrund af ovenstående er det ikke en nødvendighed, at forholdet til offentlighedslovens § 11 eksplicit fremgår af teksten i BBR-loven.

Det er korrekt, at der ikke eksplicit af BBR-loven fremgår en stillingtagen til forholdet til PSI-loven. I den forbindelse bemærkes det, at videregivelsen af oplysninger gennem OIS sker indenfor rammerne af PSI-loven.

Ad 2)

I ministeriets afgørelse af 3. oktober 2014 behandles de bestemmelser, som klager har påberåbt i PSI-loven i sin e-mail af 30. september 2014. Videregivelsen af oplysninger gennem OIS sker indenfor rammerne af PSI-loven.

Ad 3)

OIS-bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i BBR-loven. For så vidt angår forholdet mellem de generelle regler i offentlighedsloven og de særlige videregivelsesregler i BBR-loven henvises til Ad 1) ovenfor. Ministeriet skal for en god ordens skyld også bemærke, at ministeret ikke har angivet, at OIS-bekendtgørelsen tilsidesætter PSI-loven.

Ad 4)

PSI-lovens § 8, stk. 1 og 2

Videregivelsen af ejendomsoplysninger gennem OIS sker i overensstemmelse med reglerne i PSI-loven, herunder § 8, stk. 1. Gebyrindtægterne i ordningen dækker således kun omkring halvdelen af de meromkostninger, som ministeriet har ved at distribuere ejendomsoplysningerne i ordningen, jf. finanslovens § 14.11.02.

Bestemmelsen i § 8, stk. 2 regulerer alene spørgsmålet om, hvorvidt et gebyr udover distributionsomkostninger efter § 8, stk. 1 kan dække omkostningerne til selve produktionen af data. I den forbindelse kan det oplyses, at gebyrerne i videregivelsesordningen ikke dækker omkostningerne til selve dataproduktionen, men alene – delvist – omkostningerne

til at stille datasamlingerne til rådighed, hvorfor § 8, stk. 2 i PSI-loven, som nævnt i ministeriets afgørelse af 3. oktober 2014, ikke er aktuel i forhold til OIS.

PSI-lovens § 9

Ministeriet anvender en standardaftale (datadistributørkontrakten) i forbindelse med videregivelsen af oplysninger gennem ordningen. Datadistributørkontrakten fastsætter på forhånd betingelserne for videreanvendelsen, og betingelserne (herunder standardgebyrerne) er offentliggjort i elektronisk form på ministeriets hjemmesider, <http://boligejer.dk/distribution-af-data> og <http://www.ois.dk> (under menupunktet 'Om OIS'). Ministeriet efterlever således bestemmelserne i PSI-loven § 9, stk. 1 og 2.

Der er lige adgang for enhver – borgere, virksomheder og myndigheder – til at indgå i videregivelsesordningen som datadistributører og modtage masseudtræk af oplysninger. Borgere, virksomheder og myndigheder er underlagt præcis de samme betingelser, herunder samme gebyrer. Der gøres herunder heller ikke forskel på gebyrer eller betingelser i øvrigt afhængigt af, om modtagerens formål er kommercielt eller ikke-kommercielt. Ministeriet efterlever således bestemmelserne i PSI-lovens § 9, stk. 3 og 4.

I den forbindelse bemærkes det, at ministeriet har valgt at etablere et aftalekoncept, der går videre i beskyttelsen af rettighederne hos de forskellige modtagere af data end PSI-lovens § 9. Udover beskyttelsen af de direkte modtagere af data i PSI-lovens § 9 pålægger datadistributørkontrakten således modtagerne, at de ved videredistribution af data på forhånd også skal kunne oplyse senere modtagere om en omtrentlig pris. Endvidere pålægges den direkte modtager af data, at en eventuel videreformidling af ejendomsdata til senere modtagere skal ske på lige vilkår.

PSI-lovens § 10

Af PSI-lovens § 10, stk. 1 fremgår, at aftaler om videreanvendelse af dokumenter og datasamlinger ikke må tildele eneret, med de undtagelser der fremgår af stk. 2 og 4. I den forbindelse bemærkes det, at der ikke sker nogen tildeling af eneret i videregivelsesordningen. Enhver – borgere, virksomheder og myndigheder – kan til hver en tid indgå i videregivelsesordningen som datadistributører ved indgåelse af aftale herom med ministeriet. Ordningen er således helt åben, og der er ikke nogen begrænsninger på, hvor mange datadistributører der kan være tilknyttet ordningen samtidigt. Datadistributørerne vil endvidere kunne videredistribuere oplysningerne til enhver under overholdelse af de almindelige

regler i lovgivningen, herunder særligt persondataloven, samt datadistributørkontrakten.

Før etableringen af OIS fandtes en videregivelsesordning, hvor myndigheden sammen med en monopolleverandør foretog en videregivelse af ejendomsdata. Som det fremgår af bemærkningerne til lov nr. 172 af 19. marts 2001, var et af formålene med lovændringen at bryde denne eneret og sikre billigere adgang til data gennem fri konkurrence.

PSI-lovens § 8, stk. 3 og 4

Ministeriet har fastsat standardgebyrer for videreanvendelsen af de datasamlinger, der indgår i OIS, og disse er offentliggjort på ministeriets hjemmesider, <http://boligejer.dk/distribution-af-data> og <http://www.ois.dk> (under menupunktet 'Om OIS'). Endvidere indgår det prisbilag, hvoraf standardgebyrerne fremgår, i den datadistributørkontrakt, som modtagerne af data skal underskrive, inden der er adgang til datasamlingerne. Alle gebyrerne er således kendt på forhånd af offentligheden, herunder de parter der ønsker at modtage data fra OIS, hvilket således er i overensstemmelse med PSI-lovens § 8, stk. 3.

Datadistributørkontrakten, herunder prisbilaget (bilag 7), er vedlagt denne udtalelse til orientering.

På møde den 26. september har ministeriet vejledt klager om, at det vil være billigere at indhente et dataudtræk fra en eksisterende datadistributør fremfor selv at indgå i ordningen som datadistributør, når behovet kun er et enkelt dataudtræk. Som det fremgår af ministeriets afgørelse af 3. oktober 2014, har ministeriet i den forbindelse også vejledt klager om, at videregivelsen af dataudtræk fra datadistributørerne sker på markedsvilkår, hvorfor det bemærkedes, at der kan være forskel på de tilbudte tjenester og prissætningen m.v. hos datadistributørerne.

Såfremt klager ikke ønsker at aftage et dataudtræk fra senere led i videregivelseskæden, hvor prissætningen sker på markedsvilkår i fri konkurrence, vil klager kunne indgå som datadistributør i ordningen og modtage data direkte fra ministeriet. Når ministeriet videregiver data, er ethvert vilkår, herunder gebyrstørrelsen, som nævnt offentliggjort elektronisk på forhånd, hvilket således er i overensstemmelse med PSI-lovens § 8, stk. 3.

Omkring halvdelen af udgifterne ved OIS-videregivelsesordningen dækkes af en finanslovsbevilling og den resterende del dækkes af gebyrindtægter i forbindelse med masseudtræk fra ordningen. De budgetterede udgifter samt bevillingerne fremgår af finanslovens § 14.11.02. Standard-

gebyrerne fremgår som nævnt ovenfor klart af prisbilaget til datadistributørkontrakten (bilag 7). Endvidere kan ministeriet i forhold til PSI-lovens § 8, stk. 4 oplyse, at de offentliggjorte standardgebyrer omfatter enhver videregivelse af de flere tusinde forskellige typer af oplysninger i OIS, hvorfor der ikke vil kunne eksistere sådanne atypiske tilfælde, som der omtales i bestemmelsen. Der vil derfor hverken kunne eller skulle angives, hvilke faktorer der vil blive lagt til grund for beregningen af gebyrer i atypiske tilfælde.”

Den 3. november 2014 sendte jeg en kopi af ministeriets udtalelse af 27. oktober 2014 til A med henblik på hans eventuelle bemærkninger. Jeg modtog den 10. november 2014 bemærkninger fra A, der bl.a. anførte følgende:

”Generelt:

Jeg ønsker, at sagen vurderes både efter den nye ret til datasammenstilling i offentlighedsloven § 11 og efter psi-loven. Sidstnævnte lov bygger på et EU-direktiv, der fik en forpligtende karakter ved ændring i 2013 (2013/37/EC). Det fremgår af direktivets præambel, at formålet er at bidrage til udvikling af nye tjenesteydelser.

Data i OIS er indsamlet til almindelige myndighedsopgaver, og datasammenstilling herfra må høre til kernen i offentlighedslovens og psi-direktivets regler om datasammenstilling. Data i OIS har dermed en anden karakter end data, som f.eks. Danmarks Statistik indsamler udelukkende til brug for offentlige og private statistikopgaver.

Ad 1)

Ministeriets argument er fortsat, at bemærkningerne på side 812 undtager databaser, hvor myndigheden 'oppebærer en indtægt på grundlag af det gældende materiale'. Det er også korrekt, at det er et relevant argument, hvis man stoppede med at læse der. Men på side 813 fremgår det klart, at PSI-loven sætter rammerne for bestemmelsen, idet der står: 'Det anførte skal dog forstås i overensstemmelse med rammerne for lov om videreanvendelse af den offentlige sektor informationer...'

Derudover erkender ministeriet på side 1 i deres svar, at indtægterne der genereres, ikke dækker indsamlingen af data (men kun ca. halvdelen af distributionen). Dermed dækker PSI-lovens undtagelse ikke min anmodning om aktindsigt i oplysninger fra OIS, idet loven slår fast, at 'dokumenter eller datasamlinger er produceret som led i en indtægtsfinansieret offentlig produktionsvirksomhed, dvs. hvor den offentlige myndigheds hovedopgave er helt eller delvis indtægtsfinansieret'.

Ad 4)

Det er korrekt, som PSI-lovens § 8 stk. 1 kun slår fast, at en myndighed ikke kan tage betaling for produktion af data. Det mener ministeriet giver hjemmel til at afvise min anmodning og sende mig videre en kommerciel aktør, der fastsætter en markedspris på udtrækket.

Jeg vil godt minde om, hvad min anmodning drejer sig om. Den drejer sig om adgang til oplysningerne jvnf. Offentlighedsloven og dennes henvisning til PSI-loven, og ministeriets afvisning handler ikke om, at de har nævnt et gebyr der skal dække deres ekstra, marginale omkostninger ved at stille data til rådighed for mig, som jeg så mener er for højt (en øvelse de selv har vurderet til at vare højst 10 timer). Nej, deres argument er den totale afvisning af, at de er forpligtet til at lave en datasammenstilling. Sagen kerne er således, at de slet ikke vil efterleve PSI-lovens bestemmelse om, at jeg har ret til datasammenstillingen, på den betingelse, at jeg betaler for den ekstraomkostning de måtte have ved det arbejde. Det er sagens kerne, navnlig da offentlighedslovens betænkning netop eksplicit sætter PSI-loven som rammen for adgangen til data i den slags sager.

Ministeriet argumenterer for, at adgang til OIS skal ske via en distributørkontrakt eller til den markedspris som distributør fastsætter i det enkelte tilfælde. På grund af prissætningen vil det i realiteten betyde at nye, små innovative virksomheder og ikke-kommercielle aktører formentlig ikke vil få adgang til at få enkelte udtræk mod betaling af de marginale omkostninger for denne. Denne faktiske begrænsning harmonerer hverken med offentlighedsloven eller med PSI-reglerne.

Samtidig bør det påpeges, at, på grund af mindstepriser for det årlige abonnement på 72.000 kroner, vil det per definition stride mod PSI-lovens bestemmelser at henvise til den ordning som en opfyldelse af min anmodning, der blot tillader at tage betaling for de marginale omkostninger.”

Den 11. november 2014 anmodede jeg – i lyset af A's bemærkninger af 10. november 2014 – på ny Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter om en udtalelse. Ministeriet anførte bl.a. følgende i en udtalelse af 27. november 2014:

”Ministeriet videregiver aldrig oplysninger fra OIS på markedsvilkår

Indledningsvis skal ministeriet gentage, at ethvert vilkår er fastsat og offentliggjort elektronisk på forhånd, når ministeriet videregiver ejendomsoplysninger gennem OIS til enhver modtager af data fra ministeriet. Som det fremgår af bilag 7 til datadistributørkontrakten er gebyrerne herunder

klart og tydeligt angivet på forhånd. Ministeriets videregivelse af ejendomsoplysninger gennem OIS sker således ikke på markedsvilkår.

Ministeriets videregivelse af ejendomsoplysninger til modtagerne overholder således fuldt ud reglerne i PSI-lovens § 8, stk. 3 og 4, og § 9, stk. 1 og 2.

Af sikkerhedsmæssige hensyn må kun de direkte modtagere af udtræk fra ministeriet videredistribuere data, da der herved kan ske en regulering af databehandlingen og kontrol med overholdelsen af persondataloven m.v. i forbindelse med de enkelte videregivelser. Modtagerne af data, de såkaldte datadistributører, er imidlertid ikke forpligtede til at videredistribuere data, og de kan således nøjes med at anvende data til egne formål. Begrebet 'datadistributør' dækker således over, at det er modtagere af data, som også har ret til at videredistribuere data.

Alle kan indgå kontrakt med ministeriet og få et enkelt udtræk direkte herfra

Som det fremgår af bemærkningerne til lov nr. 172 af 19. marts 2001, var formålene med at indføre den nuværende videregivelsesordning med tilhørende datadistributører bl.a. at sikre lettere og billigere adgang til data samt en bedre udnyttelse af det offentliges data. I praksis har dette også udmøntet sig i mange modtagere af data, som indhenter dataudtræk til en lav pris ved de tilknyttede datadistributører.

Alle – borgere, virksomheder og myndigheder – kan imidlertid indgå den tidligere nævnte kontrakt med ministeriet, og de vil i den forbindelse også kunne nøjes med at indhente et enkelt eller få udtræk af oplysninger direkte fra OIS. I så fald udgør gebyret for udtrækket den faste omkostning i kontrakten (min. 72.000 kr.) samt den variable omkostning, der er afhængig af udtrækkets størrelse. Der betales således mindre ved indhentning af en lille datamængde, end hvis der indhentes en stor mængde data, f.eks. ved regelmæssig indhentning af data. Denne løsning er dog almindeligvis ikke anbefalelsesværdig, hvis der kun er behov for et enkelt udtræk, da udtrækket i så fald må forventes at kunne indhentes væsentligt billigere ved en datadistributør.

Ministeriet vejleder i overensstemmelse med god forvaltningsskik altid om hvor data kan fås billigst

På mødet med klager den 26. september 2014 er klager blevet oplyst om muligheden for at indgå en kontrakt direkte med ministeriet, men ministeriet har på mødet – i overensstemmelse med god forvaltningsskik – også vejledt klager om, at det vil være billigere at indhente oplysningerne fra

en af de nuværende modtagere af data, når klagers behov er relativt begrænset. Når ministeriet i afgørelsen henviser klager til, at denne kan kontakte en datadistributør, er dette således alene udtryk for en vejledning til klager om, at denne i overensstemmelse med vejledningen på mødet kan indhente oplysningerne billigst der. Klager kan imidlertid til hver en tid modtage data direkte fra ministeriet til et gebyr der er klart og tydeligt fastsat og offentliggjort elektronisk på forhånd (ikke markedsvilkår).

Myndigheder kan få dækket de marginale meromkostninger ved at stille data til rådighed

Der fremgår eksplicit af PSI-lovens § 8, stk. 1, at der kan opkræves et gebyr til dækning af de meromkostninger, der er forbundet med at stille datasamlinger til rådighed for videreanvendelse. Der opkræves dog væsentligt lavere gebyrer i OIS-videregivelsesordningen, da en del af omkostningerne er dækket af en finanslovsbevilling.

Myndigheden kan selv fastsætte fordelingsnøglen mellem modtagerne af data for de faste omkostninger i forbindelse med videregivelsen

Den årlige omkostning ved at drive OIS er omkring 5 mio. kr., jf. finanslovens § 14.11.02. Formålet med OIS er alene at videregive data fra forskellige offentlige registre. Der varetages ikke noget andet formål i OIS, og driftsomkostningen på de ca. 5 mio. kr. er således ministeriets marginale meromkostning ved at stille data til rådighed for videreanvendelse. Over halvdelen af meromkostningen dækkes af en finanslovsbevilling, mens resten skal dækkes af gebyrindtægter. Gebyrandelen er således fastsat af Folketinget i finansloven.

Meromkostningen ved at stille data til rådighed er overvejende en fast omkostning, der ikke påvirkes væsentligt af antallet af brugere og leveret datamængde indenfor den nuværende dimensionering af ordningen. Den store andel af faste omkostninger er også blevet afspejlet i andelen af fast grundgebyr, der ikke er afhængig af hentet datamængde, for modtagerne i ordningen.

Som det fremgår af bemærkningerne til PSI-loven kan gebyret dække såvel de direkte som de indirekte omkostninger i forbindelse med den enkelte distribution af oplysninger. Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at de indirekte omkostninger må fordeles ud fra fordelingsnøgler. Alle faste omkostninger i forbindelse med at stille data til rådighed for videreanvendelse skal således ikke nødvendigvis pålægges den første modtager.

Ministeriet har i den forbindelse beslutningskompetencen i forhold til at vælge en fordelingsnøgle for de faste omkostninger. Omkostningen vil dog skulle fordeles mellem modtagerne af data fra ministeriet (pt. 24 modtagere). Som nævnt ovenfor har ministeriet valgt en model, hvor gebyret består af såvel en fast som en variabel del, således at modtagere, der får flere udtræk, betaler mere end modtagere, der kun får ét enkelt eller få udtræk.

Omkostninger til et udtræk efter offentlighedslovens § 11, stk. 1 ville være blevet pålagt borgeren

Ministeriet skal bemærke, at driften af OIS sker ved en ekstern leverandør. Såfremt ministeriet havde været omfattet af pligten i offentlighedslovens § 11, stk. 1, ville ministeriet i den forbindelse skulle opkræve omkostningerne til leverandøren i forbindelse med udtrækket hos borgeren i overensstemmelse med § 5, stk. 2 i bekendtgørelse nr. 1586 af 19. december 2013 om betaling for udlevering af dokumenter mv. efter lov om offentlighed i forvaltningen. I praksis ville der så i overensstemmelse med god forvaltningsskik skulle have været indhentet et tilbud ved leverandøren, som borgeren kunne præsenteres for, inden arbejdet igangsattes. Det er i den forbindelse ministeriets forventning, at et sådan udtræk ville være væsentligt dyrere, end hvis det blev indhentet fra en datadistributør, hvor der er fri konkurrence på pris og vilkår i øvrigt.

Såfremt der skabtes adgang til at indhente oplysninger uden en medfinansiering af omkostningerne ved videregivelsesordningen gennem gebyrerne, ville dette desuden kunne være underminerende for ordningen, såfremt det dannede præcedens. Oplysningerne er alene til stede i OIS, fordi gebyrerne finansierer en del af omkostningerne ved at videregive oplysningerne fra de forskellige myndigheders registre til borgere, virksomheder og myndigheder. Det er derfor nødvendigt, at modtagerne af data også medfinansierer de faste omkostninger ved videregivelsen gennem gebyrer. De direkte omkostninger ved de enkelte videregivelser er alene lave, fordi der er afholdes betydelige fælles faste omkostninger i forbindelse med videregivelserne i ordningen.

Modtagere af oplysninger fra ministeriet er ikke omfattet af ministeriets forpligtelser efter PSI-loven

Når/hvis datadistributørerne vælger at videregive oplysninger til tredjepart, er denne videregivelse i næste led ikke omfattet af ministeriets forpligtelser efter PSI-loven. Det er således datadistributøren, og altså ikke ministeriet, der så vil være i besiddelse af data og kunne beslutte om og til hvem en eventuel videregivelse skal ske. Det står også datadistributør-

terne frit for at fastsætte en pris, hvis de ønsker at videregive data. Dette er således helt i tråd med det almindelige udgangspunkt om, at en modtager af oplysninger fra en offentlig myndighed kan anvende og videregive disse oplysninger frit, såfremt tavshedsforpligtelser m.v. ikke nødvendiggør begrænsninger. Ministeriet pålægger dog modtagerne af data, at de på forhånd skal kunne oplyse en omtrentlig pris ved videredistribution af data.

Ad 1) i klagers udtalelse

Som anført i ministeriets udtalelse af 27. oktober 2014 dækker gebyrerne ikke nogen del af dataproduktionen, hvorfor PSI-lovens § 8, stk. 2 ikke er relevant i forhold til OIS.

Ad 4) i klagers udtalelse

For en god ordens skyld skal ministeriet bemærke, at ministeriet ikke har angivet, at PSI-lovens § 8, stk. 1 skulle have nogen indflydelse på, om der er en ret til en sammenstilling af oplysninger efter offentlighedsloven.

Ministeriet skal bemærke, at ministeriet ikke har fremsat et estimat på 10 timer for udtrækket.

OIS-videregivelsesordningen understøtter netop også små innovative virksomheder og ikke-kommercielle aktører. Der er således adgang til at købe data fra datadistributørerne til en lav pris.

Ministeriet pålægger i den forbindelse datadistributørerne, at de på forhånd skal kunne oplyse en omtrentlig pris.

Finanslovsbevillingen dækker en stor del af de faste omkostninger i videregivelsesordningen, og de resterende indirekte marginale omkostninger ved videregivelsen kan deles mellem alle modtagerne af data fra ministeriet. Dette understøtter således også adgang til data for de mindre aktører, der måtte ønske data direkte fra ministeriet, på trods af at der ved begrænsede databehov (f.eks. et enkelt udtræk) er billigere adgang til data ved de eksisterende datadistributører, der er tilknyttet ordningen.

Som nævnt ovenfor kan en myndighed tage et gebyr, der dækker såvel direkte som de indirekte marginale omkostninger. Intet sted i PSI-loven findes der nogen begrænsning i kroner på, hvilket gebyr der kan fastsættes af en myndighed. En mindste pris på 72.000 kr. strider således ikke per definition mod PSI-loven, som angivet af klager. Det fremgår i den forbindelse også eksplicit af svaret på spørgsmål 5 i udvalgsbehandlingen af lovforslaget (vedlagt), at det ikke er hensigten med PSI-loven at

indføre et sådan absolut prisloft i kroner. Hensigten i loven er at begrænse gebyrerne til de marginale omkostninger ved at stille data til rådighed.

I forbindelse med spørgsmålet om et absolut prisloft i kroner angives endvidere i svaret på spørgsmål 5: *'...at en sådan billiggørelse af data vil forudsætte alternativ finansiering af en række offentlige myndigheder, der i så fald ville blive pålagt enten udgifter til distribution af data eller for enkelte myndigheders vedkommende (jf. § 8, stk. 2) bortfald af indtægter ved salg af data. Dette forudsætter en grundlæggende ændring af den nuværende prissætning af data i den offentlige sektor, hvilket ikke har været hensigten med lovforslaget.*

Et lavere prisniveau vil indebære, at myndighederne skal stille data til rådighed for videreanvendelse til en pris, der ikke kan forventes at dække marginalomkostningerne...'

Som tidligere anført pålægger ministeriet modtagerne af data under halvdelen af de marginale omkostninger ved at stille data til rådighed for videreanvendelse, hvilket således fuldt ud ligger indenfor PSI-lovens rammer. Ministeriet har ikke på nuværende tidspunkt mulighed for at videregive oplysningerne til et gebyr, der ligger endnu længere under ministeriets marginale omkostninger ved videregivelsen, da der ikke foreligger en bevilling til en sådan nedsættelse."

Den 2. december 2014 sendte jeg en kopi af ministeriets udtalelse af 27. november 2014 til A med henblik på at modtage hans eventuelle bemærkninger til udtalelsen. Jeg modtog den 4. december 2014 bemærkninger fra A, der bl.a. anførte følgende:

"Ministeriet fastholder, at et udtræk koster 72.000 kroner plus et beløb afhængig af datamængden. Deres begrundelse for, at det stemmer overens med PSI-loven er, at det er den model, der er valgt for at dække den del af omkostningerne forbundet med offentliggørelsen af data, som ikke dækkes via finanslovens bevilling.

Jeg mener, at mit ønskede udtræk er omfattet af offentlighedsloven § 11 om datasammenstillinger. Til det har ministeriet indvendt, at loven ikke omfatter OIS, da den ifølge betænkningen undtager indtægtsdækkede dataindsamlinger. I samme del af betænkningen står dog, at offentlighedsloven skal forstås indenfor rammerne af PSI-loven, der mod betaling af de marginale omkostninger giver ret til aktindsigt i data. Som jeg forstår ministeriets argumentation, er vi trods alt enige så langt.

Der, hvor uenigheden opstår, er, at de mener, deres vilkår for en basisbetaling på 72.000 plus udgifter til de faktiske udtræk kan dækkes ind

under betegnelsen om marginale omkostninger. Det er vigtigt at betalingsreglen i psi-loven bliver tolket i overensstemmelse med reglen i psi-direktivet art. 6, 1: 'Where charges are made for the re-use of documents, those charges shall be limited to the marginal costs incurred for their reproduction, provision and dissemination.'

Ministeriet anlægger det syn, at de gældende omkostninger til de professionelle distributører er definitionen på marginale omkostninger.

Men marginale omkostninger må rent logisk, og særligt jvnf. direktivets definition, forstås sådan, at det er den konkrete udgift ved at foretage det ønskede udtræk. Og ikke de generelle betingelser gældende for at blive godkendt som professionel datadistributør.

I deres bemærkninger erkender ministeriet da også, at de direkte, marginale omkostninger ikke er store. Da de på side tre skriver: 'De direkte omkostninger ved de enkelte videregivelser er alene lave, fordi der afholdes betydelige fælles faste omkostninger...' – Altså koster det ikke meget at lave mit udtræk.

Derudover vil jeg anmærke, at ministeriet også selv har adgang til data og har mulighederne for at kunne foretage den ønskede datasammenstilling, hvilket heller ikke er blevet bestridt i min klagesag. Dermed er deres pointer om indhentning af tilbud (øverst side 3) ikke relevante for sagen."

Den 11. december 2014 orienterede jeg A og ministeriet om, at jeg ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde fået fra A og ministeriet.