



## SKÝRSLA FRAMSÖGUMANNSS

í máli E-7/13

BEIÐNI um ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins, samkvæmt 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls frá Héraðsdómi Reykjavíkur, í máli

**Creditinfo Lánstrausts hf.**

gegn

**Þjóðskrá Íslands og íslenska ríkinu**

varðandi túlkun á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/98/EB frá 17. nóvember 2003 um endurnotkun upplýsinga frá hinu opinbera.

### **I Inngangur**

1. Með bréfi dagsettu 16. apríl 2013, sem skráð var í málaskrá dómstólsins 29. apríl sama ár, óskaði Héraðsdómur Reykjavíkur eftir ráðgefandi álitum í máli sem rekið er fyrir dómstólnum, milli Creditinfo Lánstrausts hf. (stefnanda), og Þjóðskrár Íslands og íslenska ríkisins (stefndu).
2. Mál þetta snýst um það, til hvaða þátta megi eða beri að líta við útreikning fjárhæðar gjalda sem opinberir aðilar innheimta vegna endurnotkunar upplýsinga frá hinu opinbera.

### **II Löggjöf**

*EES-réttur*

3. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2003/98/EB frá 17. nóvember 2003 um endurnotkun upplýsinga frá hinu opinbera (Stjttíð. ESB 2003 L 345, bls. 90) (tilskipunin) var tekin upp í XI. viðauka EES-samningsins, lið 5k, samkvæmt ákvörðun Sameiginlegu EES-nefndarinnar 105/2005 frá 8. júlí 2005 (Stjttíð. ESB 2005 L 306, bls 41). Ákvörðunin tók gildi 1. september 2006.
4. Í 9. og 14. lið formálsorða tilskipunarinnar segir:

(9) Þessi tilskipun felur ekki í sér skyldu til að heimila endurnotkun gagna. Það er áfram ákvörðun aðildarríkisins eða hlutaðeigandi opinbers aðila hvort heimila skuli slíka endurnotkun eða ekki. Þessi tilskipun gildir um gögn sem gerð eru aðgengileg til endurnotkunar þegar opinberir aðilar gefa út leyfi fyrir upplýsingum, selja, dreifa, skiptast á eða gefa út upplýsingar. [...]

(14) Ef gjald er tekið fyrir skulu heildartekjurnar ekki vera meiri en sem nemur heildarkostnaðinum við að safna, framleiða, fjölfalda og dreifa gögnunum auk sanngjarns hagnaðarhlutar af fjárfestingunni að teknu tilhlýðilegu tilliti til þeirra krafna sem gerðar eru til viðkomandi opinbers aðila, þar sem það á við, um að hann standi undir sér fjárhagslega. Framleiðsla felur í sér að búa til gögnin og setja þau saman, og dreifing getur einnig falið í sér stuðning við notendur. Þar eð koma ber í veg fyrir of háa verðlagningu skulu efri mörk gjalds miðast við endurheimt kostnaðar, auk sanngjarns hagnaðarhlutar af fjárfestingunni, í samræmi við gildandi reikningsskilareglur og viðeigandi aðferðir við kostnaðarútreikninga hlutaðeigandi opinberra aðila. Efri mörk gjalda, sem eru sett í þessari tilskipun, eru með fyrirvara um rétt aðildarríkjanna eða opinberra aðila til að innheimta lægri gjöld eða engin gjöld og aðildarríkin skulu hvetja opinbera aðila til að gera gögn aðgengileg gegn gjaldi sem er ekki hærra en lágmarkskostnaður við að fjölfalda gögnin og dreifa þeim.

5. Samkvæmt 1. gr. eru í tilskipuninni settar lágmarksreglur um endurnotkun og hagnýtar leiðir til að auðvelda endurnotkun gagna sem til eru og eru í vörslu opinberra aðila.

6. Í 4. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar er endurnotkun skilgreind með eftirfarandi hætti:

„endurnotkun“: notkun einstaklinga eða lögaðila á gögnum í vörslu opinberra aðila í viðskiptaskyni eða tilgangi sem ekki er viðskiptalegs eðlis, sem er annar en upphaflegur tilgangur hins opinbera með því að búa gögnin til. Skipti á gögnum milli opinberra aðila sem einungis eru til að sinna opinberu starfssviði þeirra er ekki endurnotkun,

7. Í 6. gr. tilskipunarinnar segir:

#### *Meginreglur um gjaldtöku*

*Ef gjald er tekið skulu heildartekjurnar af því að láta í té og leyfa endurnotkun gagna ekki vera meiri en kostnaðurinn við söfnun, framleiðslu, fjölföldun og dreifingu auk sanngjarns hagnaðarhlutar af fjárfestingunni. Gjöld skulu vera kostnaðartengd á viðkomandi uppgjörstímabili og reiknuð út í samræmi við þær reikningsskilareglur sem gilda um þann opinbera aðila sem málið varðar.*

8. Í 7. gr. tilskipunarinnar segir:

*Gagnsæi*

*Öll skilyrði sem gilda um endurnotkun á gögnum í vörslu opinberra aðila og stöðluð gjöld fyrir hana skulu ákveðin fyrir fram og birt með rafrænum hætti ef unnt er og við á. Ef þess er óskað skal opinber aðili tilgreina grundvöll útreikninga á gjaldinu sem birt er. Hlutaðeigandi opinberir aðilar skulu einnig tilgreina til hvaða þátta er tekið tillit við útreikninga á gjöldum í undantekningartilvikum. Opinberir aðilar skulu tryggja að umsækjendum um endurnotkun gagna sé gerð grein fyrir þeim leiðum sem tiltækar eru til að leggja fram kvartanir varðandi úrskurði eða venjur sem hafa áhrif á þá.*

*Landsréttur<sup>1</sup>*

9. Tilskipun 2003/98/EB var innleidd í íslenska löggjöf með lögum nr. 161/2006 sem breyttu upplýsingalögum nr. 50/1996 og bættu við þau nýjum kafla (VIII. kafla um endurnot opinberra upplýsinga). Þann 1. janúar 2013, eftir að málaferli þau sem hér um ræðir voru hafin fyrir héraðsdómi tóku núverandi upplýsingalög nr. 140/2012 gildi. VII. kafli gildandi upplýsingalaga, um endurnot opinberra upplýsinga, svarar til VIII. kafla fyrri laga með áorðnum breytingum. Þó virðist sem líta beri til upplýsingalaga nr. 50/1996 í máli því sem rekið er í héraði.

10. Í 6. og 7. mgr. 27. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 segir:

*Heimilt er að taka gjald fyrir að veita aðgang að upplýsingum úr opinberum skráum á grundvelli 3. og 4. mgr. 12. gr. Skal hlutaðeigandi stjórnvald setja sér gjaldskrá sem ráðherra staðfestir. Gjaldskrána skal birta í B-deild Stjórnartíðinda auk þess sem hún skal vera aðgengileg á heimasíðu stjórnvaldsins.*

*Ekki þarf að greiða fyrir endurnot á upplýsingum, sem falla undir ákvæði þessa kafla og eru háðar höfundarétti ríkis og sveitarfélaga, umfram það sem segir í 6. mgr., nema lög mæli sérstaklega svo fyrir.*

11. Í 3. og 4. mgr. 12. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 segir:

*Þegar fjöldi skjala er mikill getur stjórnvald ákveðið að fela öðrum að sjá um ljósritun þeirra. Hið sama á við hafi stjórnvald ekki aðstöðu til að ljósrita skjöl. Aðili skal þá greiða þann kostnað sem hlýst af ljósritun skjalanna. Hið sama gildir um afrit af öðrum gögnum en skjölum eftir því sem við á.*

---

<sup>1</sup> Þessi neðanmálgrein á einungis við í enskum texta skýrslunnar.

*Ráðherra ákveður með gjaldskrá hvað greiða skuli fyrir ljósrit og afrit gagna sem veitt eru samkvæmt lögum þessum. Heimilt er að mæta öllum þeim kostnaði sem af því hlýst.*

12. Þjóðskrá Íslands er ríkisstofnun sem heyrir undir innanríkisráðuneytið. Meðal verkefna sem Þjóðskrá hefur með höndum eru skráning margvíslegra upplýsinga um íbúa landsins og fasteignir. Þjóðskrá veitir ýmsa þjónustu sem við kemur matsgerðum, rafrænum aðgangi að skráum hennar og útgáfu vottorða, vegabréfa og nafnskírteina. Söluverð og greiðslumáti eru skráð í fasteignaskrá við hverja sölu lands og þær upplýsingar notaðar við útreikning hagvísu, á borð við vísitölu fasteignaverðs.

13. Í samræmi við 24. gr., sbr. 2. mgr. 9. gr., laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna, er Þjóðskrá heimilt að vinna úr og láta þriðja aðila í té upplýsingar úr fasteignaskrá.

14. Í sömu grein laganna er Þjóðskrá veitt heimild til gjaldtöku vegna slíkrar vinnslu og upplýsingagjafar, samkvæmt sérstakri gjaldskrá sem staðfest er af innanríkisráðherra.<sup>2</sup> Samkvæmt 9. gr. laganna skal taka mið af kostnaði einstakra rekstrarþátta við ákvörðun fjárhæða gjaldskrárinnar, og skulu þeir aðgreindir í bókhaldi. Í greininni er jafnframt kveðið á um að gjaldskráin skuli endurskoðuð árlega.

15. Í 14. gr. laga nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs er kveðið á um fjárhæðir sem innheimta má vegna upplýsingagjafar úr þinglýsingarbók.

### **III Málavextir og meðferð málsins**

16. Stefnandi hefur með höndum skráningu og miðlun upplýsinga um fjárhagsmálefni og lánstraust og ýmsa þjónustu í tengslum við þá starfsemi. Vegna viðskipta sinna sækir hann um aðgang að gögnum og upplýsingum hjá opinberum aðilum, þar á meðal hjá stefnda, Þjóðskrá Íslands.

17. Á árunum 2004 til 2007 gerði stefnandi röð samninga við Fasteignamat ríkisins um aðgang að upplýsingum. Árið 2010 var Fasteignamat ríkisins sameinað Þjóðskrá og mynduð var stofnunin Þjóðskrá Íslands.

18. Kjarni þess máls sem rekið er fyrir landsdómstólnum er sá að Þjóðskrá Íslands krafði stefnanda um gjöld vegna aðgangs að upplýsingum og gögnum og stefnandi gerir þá kröfu fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur að honum verði endurgreiddar þær greiðslur sem hann hafi innt af hendi á tímabilinu 11. janúar 2008 til 31. desember 2011. Þar sem gjaldskráin var samþykkt af fjármálaráðherra stefnir hann einnig íslenska ríkinu.

---

<sup>2</sup> Gjaldskrá Fasteignamats ríkisins fyrir upplýsingar úr Landskrá fasteigna (nú Þjóðskrá Íslands) o.fl. nr. 17/2001 (felld úr gildi með gjaldskrá 1174/2008)

19. Héraðsdómur Reykjavíkur beindi eftirfarandi spurningum til dómstólsins:
1. Er það samrýmanlegt EES-rétti, sérstaklega 6. gr. tilskipunar nr. 2003/98/EB um endurnotkun opinberra upplýsinga, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 105/2005 um breytingu á XI. viðauka (Fjarskiptaþjónusta) við EES-samninginn, að innheimta gjald fyrir hverja vélræna fyrirspurn úr þinglýsingarbók ef þannig háttar til að við ákvörðun gjaldsins hefur ekki legið fyrir útreikningur á „heildartekjum“ og „kostnaði“ í skilningi 6. gr. tilskipunarinnar?
  2. Samrýmist það 6. gr. tilskipunarinnar ef við ákvörðun „kostnaðar“ í skilningi hennar er horft fram hjá:
    - a. tekjum hins opinbera, sem verða til við söfnun gagna, í formi gjalda sem einstaklingar og fyrirtæki greiða fyrir skráningu löggerninga í þinglýsingarbók, og
    - b. tekjum hins opinbera, sem verða til við söfnun gagna, í formi skatta sem eru innheimtir sem stimpilgjöld af skráðum löggerningum samtímis því að einstaklingar og fyrirtæki leita eftir skráningu þeirra í þinglýsingarbók?
  3. Samrýmist það 6. gr. tilskipunarinnar ef við ákvörðun „kostnaðar“ í skilningi hennar er talinn með kostnaður sem opinber aðili hefur af söfnun gagna, sem honum er lögskyld að safna óháð því hvort einstaklingar og fyrirtæki óska eftir endurnotkun þeirra?
  4. Samrýmist það 6. gr. tilskipunarinnar ef við ákvörðun „kostnaðar“ í skilningi hennar væri löggjafanum játuð heimild til að ákveða með lögum fjárhæð gjaldsins án þess að ákveðin fjárhæð sæti efnislegri skoðun?
  5. Samrýmist það 6. gr. tilskipunarinnar ef við ákvörðun „kostnaðar“ í skilningi hennar væri tekið tilhlýðilegt tillit til almennra krafna landslaga um að stofnanir ríkisins standi undir sér fjárhagslega?
  6. Ef svarið við spurningu fimm er já, hvað felst í því nánar tiltekið og til hvaða kostnaðarpátta í rekstri hins opinbera má taka tillit í þessu samhengi?

#### IV Skriflegar greinargerðir

20. Í samræmi við 20. gr. stofnsamþykktar EFTA-dómstólsins og 97. gr. starfsreglna hans hafa skriflegar greinargerðir borist frá eftirtöldum aðilum:

- Stefnanda, í fyrirsvari er Reimar Pétursson, hrl.
- Stefndu, í fyrirsvari sem umboðsmaður er Einar Karl Hallvarðsson, ríkislögmaður.
- Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Xavier Lewis, framkvæmdastjóri lögfræði- og framkvæmdasviðs, Auður Ýr Steinarsdóttir og Catherine Howdle, lögfræðingar á lögfræði- og framkvæmdasviði.
- Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Gerald Braun og Nicola Yerrell, hjá lagaskrifstofu framkvæmdastjórnarinnar.

## V Samantekt yfir málsástæður og rök aðila

### *Stefnandi*

Almennar athugasemdir / fyrsta spurningin

21. Stefnandi heldur því fram að 6. gr. tilskipunarinnar varði einungis kostnað sem tilkominn er af því að láta í té og leyfa endurnotkun gagna.

22. Í fyrsta lagi vísi orðalag 6. gr. til þeirrar starfsemi að láta í té og leyfa endurnotkun gagna. 6. gr. skilgreini því skýrlega tekjurnar sem endurgjald vegna þeirrar tilteknu starfsemi. Hins vegar er kostnaðurinn skilgreindur í sama ákvæði án þess að vísað sé sérstaklega til neinnar starfsemi.

23. Að sögn stefnanda eru rökrétt tengsl á milli tekju- og kostnaðarhugtaks tilskipunarinnar. Hugtökin skírskoti bæði til skilgreindrar starfsemi: þannig vísi tekjur til gjaldtöku, en kostnaður til útgjalda sem leiða af starfseminni. Að mati stefnanda verða tekjur og kostnaður að tengjast sömu starfseminni. Sé annar skilningur lagður í hugtökin leiði það til misræmis, þar sem tekjur eru skýrðar þröngt en kostnaður skýrður rúmt. Slík túlkun væri ósanngjörn og órökrétt.

24. Stefnandi heldur því fram að fyrri túlkunin sé í samræmi við gildissvið og uppbyggingu tilskipunarinnar. Hún felur ekki í sér neina skyldu til að leyfa endurnotkun.<sup>3</sup> Tilskipunin leggur því engar fjárhagslegar kvaðir á aðildarríki þess efnis að þau verði að gera gögn endurnýtanleg.

25. Í öðru lagi sé endurnotkun skilgreind í 4. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar sem notkun á gögnum í vörslu opinbera aðila í tilgangi sem er annar en upphaflegur tilgangur með því að búa gögnin til. Upphaflegur tilgangur skiptir því máli þegar ákveðið er hvort notkun falli undir endurnotkun. Upphaflegur tilgangur þinglýsingar er til dæmis sá, að vernda eignarréttarlega hagsmuni.

---

<sup>3</sup> Vísað er til máls C-138/11 *Compass-Datenbank*, óbirtur dómur frá 12. júlí 2012, 50. mgr.

26. Enn fremur, leiðir það af 13. lið formálsorðanna að í tilskipuninni er viðurkennt að endurnotkun gagna sem til staðar eru geti krafist ákveðinna aðgerða af opinberum aðilum, meðal annars færslu gagna sem eru á pappírsmíni yfir á stafrænt form eða með gerð útdráttá. Hins vegar er lögð á það áhersla í 5. gr. tilskipunarinnar, að þetta feli hvorki í sér skyldu til að útbúa eða aðlaga gögn, né skyldu til að gera útdrætti, ef það felur í sér meiri fyrirhöfn en einföld aðgerð. Stefnandi telur að framangreint sýni að tilskipunin taki einungis til framleiðslu gagna með endurnotkun í huga. Þar af leiðandi væri órökrétt ef 6. gr. yrði túlkuð með þeim hætti að hún taki til alls kostnaðar sem fellur til utan þess ferlis sem tilskipunin tekur til.

27. Þessa skilnings sjái, að mati stefnanda, einnig stað í tilgangi tilskipunarinnar. Samkvæmt 14. lið formálsorða tilskipunarinnar er tilgangur hennar að ákveða efri mörk gjaldtöku. Það væri andstætt þessu markmiði að heimila gjaldtöku vegna endurnotkunar til þess að standa undir kostnaði af gerð fyrirliggjandi gagna sem upphaflega voru útbúin í öðrum tilgangi. Slík túlkun myndi því gera 6. gr. tilskipunarinnar tilgangslausa og afnema efri mörk gjaldtökkunnar sem þar er gert ráð fyrir og láta aðildarríkjum eftir að krefjast hárra gjalda.

28. Stefnandi leggur áherslu á að hann aðhyllist ekki aðferð sem byggir á lágmarkskostnaði. Slík aðferð myndi einungis taka tillit til kostnaðar af því að fjölfalda gögn og dreifa þeim. Hann telur þess í stað að stefna eigi að kostnaðaraðferð sem auðveldi endurnotkun. Það sé önnur en þekkt leið við gjaldtöku.<sup>4</sup>

29. Í málinu sem rekið er fyrir landsdómstólnum hefur íslenska ríkið vísað til 14. liðar formálsorða tilskipunarinnar máli sínu til stuðnings, þar sem fram kemur að tillit skuli tekið til krafna um að opinber aðili standi undir sér fjárhagslega. Stefnandi telur þetta rangtúlkun, þar sem slíkt myndi í reynd afnema efri mörk gjalda sem stefnt er að með tilskipuninni. Að mati stefnanda komi kröfur um að opinber aðili standi undir sér fjárhagslega einungis til álita þegar lagt er mat á hver sé sanngjarn hagnaðarhluti af fjárfestingunni. Opinber stofnun sem stendur undir eigin rekstri gæti þannig krafist meiri hagnaðar en stofnun sem rekin er af aðildarríkinu sjálfu.

30. Stefnandi telur að tilskipunin leggi einnig þá skyldu á aðildarríki að þau reikni út gjöld sem innheimt eru vegna endurnotkunar upplýsinga. Í 6. gr. er kveðið á um að gjöld skuli reiknuð út í samræmi við þær reikningsskilareglur sem gilda um þann opinbera aðila er málið varðar. Ákvörðun gjalds vegna endurnotkunar sem á sér ekki stoð í útreikningi kostnaðar er því ekki samþýðanleg 6. gr.

---

<sup>4</sup> Vísað er til rannsóknarinnar *Pricing of Public Sector Information* (í. Verðlagning upplýsinga hjá hinu opinbera), birt í október 2011, bls. 14 (aðgengileg á slóðinni: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/report/11\\_2012/models.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/11_2012/models.pdf)). Líkön fyrir kostnaðaraðferðir eru m.a. profit (í. hagnaður), cost (í. kostnaður), re-use facilitation cost (í. auðveldun endurnotkunar), marginal-cost (í. jaðarkostnaður) og zero-cost (í. enginn kostnaður).

31. Að mati stefnanda styður 7. gr. tilskipunarinnar þetta sjónarmið hans. Greinin skyldar aðildarríki til að viðhafa gagnsæ vinnubrögð með kröfu um að gjöld fyrir endurnotkun skuli ákveðin fyrir fram. Enn fremur skuli opinber aðili tilgreina grundvöll útreikninga fyrir þeirri fjárhæð sem birt er, sé þess óskað, og einnig til hvaða þátta er tekið tillit við útreikninga á gjöldum í undantekningartilvikum.

32. Stefnandi heldur því fram að íslenska ríkið hafi upphaflega ákveðið fjárhæð gjaldtöku vegna vélrænna fyrirspurna úr þinglýsingarbók á grundvelli þess hvaða hag notandi hefði af slíkri fyrirspurn og á grundvelli áætlunar um væntanlegar tekjur hans af henni. Síðari hækkunir gjalda hafi verið rökstuddar með hækkun neysluverðs, án þess að tekið hafi verið tillit til raunkostnaðar.

33. Stefnandi telur að slík ákvörðun gjaldtöku án stoðar í útreikningum sé andstæð tilskipuninni. Hún komi í veg fyrir að markmið tilskipunarinnar náist og að áhrif hennar verði sem skyldi. Stefnandi vísar um þetta atriði til formlegrar viðvörunar framkvæmdastjórnarinnar til Svíþjóðar varðandi innleiðingu tilskipunarinnar. Framkvæmdastjórnin taldi innleiðinguna ekki fullnægjandi og benti meðal annars á að tiltekin gjaldtaka væri fremur ákveðin með hliðsjón af mati markaðarins en á grundvelli kostnaðarútreikninga.

34. Stefnandi bendir á að 14. liður formálsorða tilskipunarinnar sýni að samkvæmt henni séu aðferðir þar sem ekki er litið til kostnaðar eða litið til lágmarkskostnaðar teknar fram yfir aðrar. Sú forgangsöröðun byggist á því að sýnt hafi verið fram á yfirburði slíkra kostnaðarlíkana.<sup>5</sup> Varðandi stafræn gögn er í reynd enginn munur á því hvort ekki sé litið til kostnaðar eða hvort litið sé til lágmarkskostnaðar.<sup>6</sup> Þar af leiðandi megi hugsa sér tilvik, sérstaklega þegar stafræn gögn eiga í hlut, þar sem aðildarríki geti ákveðið gjöld á grundvelli jaðarkostnaðaraðferðar sem væru mun lægri en efri mörkin sem kveðið er á um í 6. gr. tilskipunarinnar. Aðeins í slíkum tilvikum væri engin þörf á útreikningi.

35. Samkvæmt framansögðu leggur stefnandi til að dómstóllinn svari fyrstu spurningunni með eftirfarandi hætti:

*Nei, ekki nema umrædd gjöld séu umtalsvert lægri en efri mörkin sem sett eru í 6. gr. tilskipunarinnar.*

Önnur og þriðja spurningin

36. Afstaða stefnanda er fyrst og fremst sú að svara beri annarri spurningunni játandi en þriðju spurningunni neitandi. Hann ítrekar að hann telji að einungis beri að líta til tekna og kostnaðar sem tengjast því að láta gögn í té og leyfa

---

<sup>5</sup> Vísað er til frumvarps framkvæmdastjórnarinnar um tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins um endurnotkun og notkun opinberra gagna í viðskiptalegum tilgangi, COM(2002) 207, bls 5.

<sup>6</sup> Vísað er til áður tilvitnaðrar skýrslu *Pricing of Public Sector Information (Verðlagning upplýsinga hjá hinu opinbera)* bls. 15.



endurnotkun þeirra. Þar af leiðandi megi líta fram hjá kostnaði og tekjum sem skapast hafa við að útbúa gögn, sem til eru, í upphaflegum tilgangi.

37. Ef dómstóllinn kemst hins vegar að þeirri niðurstöðu að það samræmist 6. gr. tilskipunarinnar að innheimta gjöld vegna kostnaðar sem kominn er til áður en gögnin eru látin í té og endurnotkun þeirra leyfð, telur hann að einnig beri að taka fyrri tekjur með í reikninginn. Kostnaðinn sem vísað er til í 6. gr. verði því að skilja sem nettó kostnað að frádregnum tekjum.

38. Stefnandi bendir á að öll starfsemi hins opinbera skapi upplýsingar. Hann heldur því fram að ef ekki sé tekið tillit til tekna af slíkri starfsemi, en aðeins talinn kostnaður, hafi það í för með sér að efri mörkin sem 6. gr. tilskipunarinnar mæli fyrir um séu í reynd afnumin. Þegar starfsemi sem skapar upplýsingar er í sjálfri sér andlag mikilla tekna hins opinbera, verði að taka þær tekjur með í reikninginn.

39. Stefnandi leggur því til að dómstóllinn svari annarri og þriðju spurningunni með eftirfarandi hætti:

*2. Já.*

*Til vara:*

*Nei.*

*3. Nei. Aðeins má taka tillit til kostnaðar sem leiðir af því að gögn séu látin í té og endurnotkun þeirra leyfð.*

*Til vara:*

*Já.*

Fjórða spurningin

40. Stefnandi heldur því fram að fjórðu spurningunni beri að svara neitandi.

41. Hann telur þá niðurstöðu leiða af tveimur meginreglum EES-réttar. Í fyrsta lagi verður landsdómstóllinn að túlka lagaákvæði til samræmis við 6. gr. tilskipunarinnar, eins og frekast er unnt.<sup>7</sup> Þetta felur í sér að landsdómstólnum ber skylda til að ganga úr skugga um hvort kröfum 6. gr. tilskipunarinnar hafi verið fylgt í þeim tilteknu aðstæðum sem mál þetta varðar.<sup>8</sup> Tilvist innlends lagaákvæðis sem inniheldur ákvörðun um fjárhæð gjalds, ein og sér, breytir ekki þeirri skyldu. Landsdómstóllinn verður í öllu falli að framkvæma viðeigandi

---

<sup>7</sup> Vísað er til máls E-1/07 *Ákærvaldið gegn A* [2007] EFTA Ct. Rep. 246, 39. mgr.

<sup>8</sup> Vísað er til máls C-287/05 *Hendrix* [2007] ECR I-6934, 57. mgr.

skoðun á staðreyndum málsins til að ganga úr skugga um skilvirkni viðeigandi tilskipunar.<sup>9</sup>

42. Í öðru lagi, minnir stefnandi á að bókun 35 við EES-samninginn leggi skyldu á EFTA-ríki innan EES-svæðisins að setja, ef þörf krefur, lagaákvæði þess efnis að EES-reglur gildi í þeim tilvikum sem komið getur til árekstra milli þeirra og annarra settra laga.<sup>10</sup>

43. Í máli þessu sé sú staða uppi að tilskipunin hefur verið leidd í lög með 7. mgr. 24. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Þar af leiðandi skuli tilskipunin, sem innleidd EES-regla, ganga öðrum settum ákvæðum íslensks réttar framur ef þær stangast á.<sup>11</sup>

44. Hins vegar hafi aðildarríkin val um form og aðferð við innleiðingu, eins og kveðið er skýrt á um í 7. gr. EES-samningsins. Slíkt val getur þó ekki undanþegið aðildarríkin frá skyldu til að beita ákvæðum tilskipunarinnar. Þetta á sérstaklega við þegar tilskipun kveður á um skilyrðislausu og nægilega skýra skyldu.<sup>12</sup> Stefndi telur engum vafa undirorpið að 6. gr. tilskipunarinnar hafi slíka skyldu að geyma. Í henni er að finna efnisreglu um efri mörk gjaldtöku.

45. Stefnandi leggur til að dómstóllinn svari fjórðu spurningunni með eftirfarandi hætti:

*Nei. Tilskipunin sem innleidd var með tilvísun verður að ganga öðrum settum lagaákvæðum framur ef þær stangast á. Landsdómstóll verður að ganga úr skugga um að sett lagaákvæði samrýmist 6. gr. tilskipunarinnar. Ef landsdómstóllinn kemst að þeirri niðurstöðu að lagaákvæðið samrýmist ekki tilskipuninni verður hann að beita viðurkenndum lögskýringaraðferðum landsréttar eins og honum er frekast unnt til að ná fram því markmiði sem tilskipunin felur í sér.*

Fimmta spurningin

46. Stefnandi telur að skipt geti máli við ákvörðun hagnaðarhlutar, hvort gerðar séu kröfur um það að opinber stofnun standi undir sér fjárhagslega. Það hafi þó engin áhrif á inntak 6. gr. tilskipunarinnar.<sup>13</sup>

47. Stefnandi leggur til að dómstóllinn svari fimmtu spurningunni með eftirfarandi hætti:

<sup>9</sup> Vísað er til 3. gr. EES-samningsins og máls E-11/12 *Koch and Others*, óbirtur dómur frá 13. júní 2013, 91. mgr.

<sup>10</sup> Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Ákærvaldið gegn A*, 38. mgr.

<sup>11</sup> Vísað er til mála E-1/94 *Ravintoloitsijain Liiton Kustannus Oy Restamark* [1994-1995] EFTA Ct. Rep. 15, 77. mgr., og E-4/01 *Karlsson* [2002] EFTA Ct. Rep. 240, 28. mgr.

<sup>12</sup> Vísað er til áður tilvitnaðs máls *Ravintoloitsijain Liiton Kustannus Oy Restamark*, 77. mgr.

<sup>13</sup> Vísað er til málsins E-16/11 *ESA v Iceland*, óbirtur dómur frá 28. janúar 2013, 122. mgr.

*Já, að því gefnu að slíkt tillit leiði ekki til gjaldtöku umfram kostnaðar við að láta gögn í té og leyfa endurnotkun þeirra.*

#### Sjötta spurningin

48. Að svörunum við fyrri fimm spurningunum virtum leggur stefnandi ekki til neitt svar við sjöttu spurningunni.

#### *Stefndu*

49. Stefndu telja að orðalag fyrstu spurningarinnar sé villandi. Það leiði af orðalagi 6. gr. tilskipunarinnar að útreikningar í skilningi ákvæðisins séu útreikningar í samræmi við þær reikningsskilareglur sem gilda um þá opinberu aðila sem málið varðar.

50. Að mati stefndu leikur enginn vafi á því að upplýsingar um heildartekjur af því að láta í té upplýsingarnar og leyfa endurnotkun þeirra eru fyrirliggjandi og sannreynanlegar, það er, heildartekjur af gjaldtöku vegna þeirrar þjónustu sem um ræðir. Almennt séð hafa kostnaðarútreikningar verið gerðir á grundvelli áætlaðrar fjárþarfar Þjóðskrár Íslands. Kostnaðarútreikningar vegna söfnunar, framleiðslu, fjölföldunar og dreifingar upplýsinganna eru tiltækar og hafa verið kynntar fyrir héraðsdómi.

51. Stefndu telja að 6. gr. tilskipunarinnar kveði á um að heildartekjur skuli ekki fara fram úr þeim kostnaði sem framleiðsla upplýsinganna hefur haft í för með sér. Í tilvikum þar sem kostnaðarútreikningar eru að einhverju marki byggðir á sanngjarnri áætlun, sem sé í samræmi við þær reikningsskilareglur sem gilda um þann opinbera aðila sem hefur umsjón með söfnun og dreifingu upplýsinganna, er kveðið á um það í greininni að slíkur kostnaður verði engu að síður að teljast innan efri marka gjaldtökunnar.

52. Stefndu hafna tillögu stefnanda um að telja skuli stimpilgjöld sem ríkið innheimti með við útreikning heildartekna. Stefndu líta svo á, að tillagan eigi sér enga stoð í ákvæðum tilskipunarinnar. Stimpilgjöld séu ekki innheimt til að láta í té og leyfa endurnotkun á umræddum upplýsingum.

53. Enn fremur telja stefndu að ekki sé gerð krafa um það í 6. gr. að notandi fái útreikninga kostnaðaráætlunar í hendur eða þeir séu gerðir aðgengilegir á þeim tímapunkti sem fjárhæð gjaldsins er ákveðin.

54. Stefndu hafa ekki gert tillögu um svar við fyrstu spurningunni.

#### Önnur spurningin

55. Að mati stefndu varpar önnur spurningin nokkru ljósi á það hvers vegna fyrri spurningin hefur lítið vægi við úrlausn málsins sem rekið er fyrir landsdómstólnum. Þau telja að stefnandi haldi því fram, að tekjur hins opinbera sem útlistaðar eru í a. og b.-hluta annarrar spurningar skuli dregnar frá

heildarkostnaði við söfnun, framleiðslu, fjölföldun og dreifingu þeirra upplýsinga og gagna sem um ræðir, áður en lagt er mat á það hvort farið hafi verið fram úr efri mörkunum sem kveðið er á um í 6. gr. tilskipunarinnar.

56. Stefndu telja að skattheimta, eins og sú sem framkvæmd er á grundvelli laga um stimpilgjald nr. 36/1978 og laga um aukatekjur ríkissjóðs nr. 88/1991, hafi engin áhrif á meginreglurnar sem 6. gr. tilskipunarinnar hefur að geyma. Skráningargjöld og stimpilgjöld séu ekki tekjur sem séu tilkomnar af því að láta skjöl í té og leyfa endurnotkun þeirra og ættu ekki að vera tekin með í útreikningum sem gerðir eru til að skera úr um hvort ákvæðum 6. gr. hafi verið fylgt.

57. Stefndu leggja því til að annarri spurningunni verði svarað játandi.

#### Þriðja spurningin

58. Stefndu telja að þriðju spurningunni megi svara með beinni skírskotun til markmiðs tilskipunarinnar, það er, að setja almennan ramma um skilyrði fyrir endurnotkun gagna frá hinu opinbera. Opinber gögn séu gögn sem opinberir aðilar safni, framleiði, fjölfaldi og dreifi við opinber störf sín, eins og segir í 8. lið formálsorða tilskipunarinnar. Opinber starfsemi stjórnvalda á Íslandi stjórnist af lögum og það eigi einnig við um söfnun gagna og upplýsinga.

59. Samkvæmt stefndu er kostnaðurinn samfara slíkri söfnun viðurkenndur með beinum hætti í 6. gr. tilskipunarinnar. Þar af leiðandi leggja stefndu til að dómstóllinn svari spurningunni játandi.

#### Fjórdá spurningin

60. Stefndu halda því fram að 6. gr. kveði á um að heildartekjur af því að láta gögn og upplýsingar í té og leyfa endurnotkun þeirra skuli ekki fara fram úr kostnaði við söfnun, framleiðslu o.s.frv. Þótt gera beri viðeigandi kostnaðarútreikninga geti löggjafinn áætlað kostnaðinn og gjaldið, líkt og fram komi í tilskipuninni. Efri mörkin sem sett eru í tilskipuninni hafi enn fremur engin áhrif á rétt opinbers aðila til að innheimta lægri gjöld eða sleppa gjaldtöku alfarið, eins og fram komi í 8. lið formálsorða tilskipunarinnar.

61. Að mati stefndu er spurningin ekki nægilega skýr að því leyti að í henni er gert ráð fyrir að fjárhæð gjaldsins hafi verið ákveðin án efnislegrar skoðunar. Þvert á móti, segja stefndu, að í þeim tilvikum þar sem gjöld eru ákveðin með lögum, geti opinber yfirvöld og löggjafinn kannað kostnaðinn fyrir fram og jafnframt sé ákvörðunin háð endurskoðunarvaldi dómstóla eftir gildistöku. Þessi aðferð við að ákveða fast gjald útilokar ekki að tekið sé mið af kostnaði og að gjaldið sé innan efri marka 6. gr.

62. Hins vegar er ekki finna sérstök skilyrði um tímasetningu og reikningsaðferð í tilskipuninni, en hún lætur opinbera aðilanum eftir val um reikningsaðferðina. Í málinu sem rekið er fyrir landsdómstólnum hafa stefndu

sýnt fram á að gjöldin séu byggð á viðeigandi kostnaðaráætlunum, að teknu tilliti til þeirrar kröfu sem gerð er til Þjóðskrár Íslands, að hún standi undir sér fjárhagslega, og að þau séu vel innan viðmiðunarmarka tilskipunarinnar.

63. Stefndu leggja því til að dómstóllinn svari fjórðu spurningunni játandi.

Fimmta spurningin

64. Stefndu halda því fram að þessi spurning sé óljós hvað snertir þá almennu kröfu sem hún vísar til. Að þeirra mati er hvergi í íslenskri löggjöf gerð almenn krafa um að stofnanir ríkisins standi undir sér fjárhagslega. Á Íslandi er starfsemi opinberra aðila fjármögnuð með opinberu fé, með eigin tekjum eða blöndu af þessu tvennu. Kveðið er á um fjármögnun opinberra aðila í fjárlögum. Í þeim er hægt að taka tillit til tekna af gjaldtöku og annarra tekjulinda viðkomandi opinbers aðila, sem ekki renna beint til ríkissjóðs.

65. Að sama skapi telja stefndu óskýrt hvaða afleiðingar það hefði ef tekið yrði viðeigandi tillit til slíkra almennra krafna þegar ákveðið er hvaða kostnað beri að endurheimta og áhrif þess á ákvæði 6. gr. tilskipunarinnar. Stefndu telja að þess í stað sé mögulegt að taka viðeigandi tillit til krafna um að opinberir aðilar standi undir sér í þeim tilvikum sem slík krafa er gerð. Í máli því sem rekið er fyrir héraðsdómi eru aðstæður með þeim hætti að gerð hefur verið sérstök krafa til Þjóðskrár Íslands um að hún standi undir sér fjárhagslega. Það séu því endurnotendur, í stað skattborgara, sem látnir eru bera kostnaðinn af framleiðslu upplýsinganna.

66. Með vísan til hins skýra orðalags tilskipunarinnar, bæði varðandi kostnaðarútreikninga og val aðildarríkis um að ákveða hvort gjöld skuli innheimt, geta stefndu ekki séð að þörf sé á ráðgefandi áliti um útreikning á þeim kostnaði sem þarf að mæta.

67. Í fyrsta lagi, byggist umfang þess kostnaðar sem þarf að mæta og hvort ætlast megi til sanngjarns hagnaðarhlutar af fjárfestingunni á útreikningum viðeigandi kostnaðarþátta, en ekki á kröfu sem kann að vera gerð til opinberra aðila um að þeir standi undir starfsemi sinni fjárhagslega.

68. Í öðru lagi, gefur tilskipunin ekki tilefni til vafa um þann rétt aðildarríkis eða opinberra stofnana til að ákveða hvort þau reyni að mæta öllum kostnaði, hvort þau innheimti gjöld sem eru lægri en því nemur eða sleppi gjaldtöku alfarið.

69. Í þriðja lagi, er kveðið á um það í 14. lið formálsorða tilskipunarinnar að ef gjald er tekið skulu heildartekjurnar ekki vera meiri en sem nemur heildarkostnaðinum, að teknu tilliti til krafna um að opinber aðili standi undir sér fjárhagslega þar sem það á við. Það er því í samræmi við tilskipunina að tekið sé tillit til þess í tilvikum þar sem þess er krafist af opinberum aðilum að þeir standi undir sér fjárhagslega.

70. Samkvæmt framansögðu leggja stefndu til að fimmtu spurningunni verði svarað með þeim hætti að 6. gr. tilskipunarinnar kveði hvorki á um, að hvaða marki skuli endurheimta viðurkenndan kostnað, né að hvaða marki slíkt skuli gert með almannafé, að því gefnu að efri mörkin sem sett eru í ákvæðinu séu virt.

#### Sjötta spurningin

71. Stefndu telja skýrt samkvæmt orðalagi tilskipunarinnar, þá sérstaklega 6. gr. og 14. lið formálsorða hennar, hvaða kostnaðarliða megi líta til og að það sé dómstóla aðildarríkjanna að ákveða hvort dreifing kostnaðarins og útreikningar samrýmist þeim reikningsskilareglum sem gilda um þann opinbera aðila sem málið varðar. Eins og áður segi megi líta til þess við ákvörðun gjalda að gerð sé krafa til opinbers aðila um að hann standi undir sér fjárhagslega.

72. Stefndu halda því einnig fram að viðeigandi kostnaðarliðir takmarkist ekki við lágmarkskostnað, það er kostnað af fjölföldun og dreifingu. Þess í stað beri að taka tillit til kostnaðar sem söfnun, framleiðsla, fjölföldun og dreifing umræddra upplýsinga hafi haft í för með sér, í samræmi við 6. gr. og 14. lið formálsorða tilskipunarinnar.

73. Varðandi tilvísun tilskipunarinnar til reikningsskilareglna sem við eiga, telja stefndu að það sé landsdómstólsins að ákveða hvort slíkum reglum, og í tilviki Íslands, reglum landsréttar um þjónustugjöld innheimt af opinberum aðilum hafi verið réttilega beitt, og hvort útreiknuð gjöld samrýmist þeim.

74. Stefndu hafa ekki gert tillögu um hvernig svara skuli sjöttu spurningunni.

#### *Eftirlitsstofnun EFTA*

#### Almennar athugasemdir

75. ESA bendir á að landsdómstóllinn vísi einungis til 6. gr. tilskipunarinnar. ESA telur þó að fyrstu og fjórðu spurningunni sem hann leitar ráðgefandi álits á verði ekki svarað nema með hliðsjón af 7. gr. tilskipunarinnar. EFTA-dómstóllinn ætti því að túlka tilvísanir til 6. gr. með þeim hætti að með þeim sé vísað bæði til 6. og 7. gr.

76. ESA bendir á að tilskipunin kveði á um lágmarkssamhæfingu varðandi grunnskilyrði þess að upplýsingar séu gerðar aðgengilegar endurnotendum, til dæmis með ákvæðum um gagnsæi og bann við mismunun í gjaldröku. Aðildarríki eru hvött til þess að ganga lengra en að uppfylla einungis lágmarkskröfur og gera ráðstafanir sem greiða fyrir endurnotkun.

77. ESA telur því að dómstólnum beri að túlka tilskipunina með þeim hætti að endurnotkun gagna verði ekki óþarflega takmörkuð.

78. ESA telur að skýrt sé samkvæmt 6. gr. tilskipunarinnar að opinberir aðilar megi taka gjald fyrir aðgang að upplýsingum í þeirra vörslu í þeim tilvikum sem

undir gildissvið tilskipunarinnar falla. Hins vegar sé engar skýrar reglur að finna um það í 6. gr. hversu hátt gjald opinberir aðilar megi innheimta í skiptum fyrir upplýsingar.

79. Samkvæmt ESA hefur 6. gr. að geyma fyrirmynd að útreikningum sem gilda skulu um efri mörk þeirra gjalda sem opinberum aðilum er heimilt að innheimta. Þá útreikninga beri að gera með hliðsjón af gögnunum sjálfum. Þegar allt er tekið með í reikninginn, skulu tekjur af því að láta gögnin í té og heimila endurnotkun þeirra ekki fara fram úr kostnaði opinbers aðila af söfnun, framleiðslu, fjölföldun og dreifingu þeirra.

80. ESA telur þetta atriði eiga að vera grundvallarviðmið þegar leyfileg gjaldtaka er reiknuð út. Það sé einnig í samræmi við þá meginreglu að ráðstafanir sem gera þurfi til að láta gögnin í té eigi hvorki að vera opinberum aðila í hag eða óhag. Þessi túlkun styðst einnig við tilmæli síðari hluta 6. gr., hvar segir að notast beri við aðferð sem geri ráð fyrir því að gjöld séu „kostnaðartengd“.

81. Um útreikning gjaldanna segir ESA að þótt 6. gr. gefi aðildarríkjum kost á að framkvæma slíkan útreikning í tengslum við hvert skjal fyrir sig þá gæti slík útfærsla leitt til þess að kerfi vegna gjaldtökunnar yrði of flókið til að virka sem skyldi. ESA er því þeirrar skoðunar að ákvörðun um fjárhæð gjaldanna sé ekki aðeins heimilt að taka fyrirfram samkvæmt tilskipuninni, heldur sé æskilegt að svo sé gert.

82. ESA telur jafnframt að reikna verði fjárhæð gjaldanna með hliðsjón af ferlinu við meðferð skjalanna og taka með í reikninginn allan kostnað og allar tekjur sem því tengjast.

83. Að sögn ESA er markmið ákvæðisins (og raunar tilskipunarinnar allrar) að hvetja opinbera aðila til að dreifa upplýsingum. Rökin að baki ákvæðunum sem miða að fjárhagslegu hlutleysi hljóti að vera þau, að ákvæðin tryggi að opinberir aðilar séu hvattir til þess að gera gögn sem þeir hafa í vörslum sínum aðgengileg. Einnig sé það opinberum aðilum hvati til að auðvelda endurnotkun gagna að þeir geti vænst sanngjarns hagnaðarhlutar af fjárfestingu sinni.

84. ESA bendir á að kveðið sé á um það í 14. lið formálsorða tilskipunarinnar að koma beri í veg fyrir of háa verðlagningu, þar eð hún geti grafið undan áhrifum tilskipunarinnar. Í sama lið er lögð á það áhersla að opinberum aðilum sé heimilt að innheimta lægri gjöld eða engin gjöld og að aðildarríkin skuli hvetja opinbera aðila til að gera gögn aðgengileg gegn gjaldi sem ekki sé hærra en lágmarkskostnaður við að fjölfalda gögnin og dreifa þeim.

85. Í ljósi þess að ekki sé gengið langt í átt að samræmingu með tilskipuninni, telur ESA að það verði að vera landsdómstólsins að ákveða hvað teljist sanngjarn hagnaðarhluti af fjárfestingu opinbers aðila, með hliðsjón af atvikum málsins. Þegar landsdómstóllinn leggur mat á málsatvik eigi hann að fara fram á það við hinn opinbera aðila að hann sýni fram á fjárhæðir gjaldsins sem hann innheimti

samrýmist tilskipuninni. Með vísan til 14. liðs formálsorða tilskipunarinnar, telur ESA að héraðsdómur eigi einnig að kanna hvort sú skylda hvíli á umræddum opinberum aðila að hann standi undir sér fjárhagslega.

86. ESA heldur því fram að 6. og 7. gr. tilskipunarinnar verði að túlka með hliðsjón hvora af annarri. 7. gr. tryggi að gjaldtakan sé gagnsæ, en 6. gr. kveði á um efri mörk hennar.

87. Samkvæmt ESA er í 7. gr. tilskipunarinnar lögð sú skylda á aðildarríki að tryggja gagnsæi með tvennum hætti: Annars vegar með því að birta stöðluð gjöld, og hins vegar með því að skylda opinbera aðila til að tilgreina grundvöll útreikninga á gjaldinu. Orðalag greinarinnar rennir jafnframt stoðum undir þá túlkun 6. gr. að hún leggi sönnunarbyrðina á hinn opinbera aðila um að sýna fram á að gjaldtaka sé í samræmi við tilskipunina. 7. gr. skyldar þó ekki opinberan aðila, áður en hann fær beiðni, til að gefa til kynna eða gera aðgengilegar nákvæmar upplýsingar um hvernig hin stöðluðu gjöld eru reiknuð út.

#### Fyrsta spurningin

88. Á grundvelli ofangreindrar túlkunar telur ESA að 6. gr. tilskipunarinnar girði fyrir aðstæður þar sem heildartekjur fara fram úr kostnaði við söfnun, framleiðslu, fjölföldun og dreifingu gagna til endurnotkunar, auk sanngjarns hagnaðarhlutar af fjárfestingunni. Það sé því landsdómstólsins að ganga úr skugga um að svo sé í máli því sem rekið er fyrir honum.

89. ESA bendir á að í því tilviki sem hér um ræðir séu stöðluð gjöld innheimt fyrir endurnotkun viðkomandi gagna. Hún heldur því fram að 7. gr. tilskipunarinnar skyldi þann opinbera aðila sem í hlut á til að gefa til kynna hvaða útreikningar liggi að baki þeirri gjaldskrá sem birt er. Upplýsa ber um grundvöll útreikninganna þegar um er beðið, en slíkur útreikningur þarf ekki að liggja fyrir áður en beiðni berst.

90. ESA telur að samkvæmt beiðni landsdómstólsins haldi stefnandi því fram að ekkert bendi til þess að fram hafi farið könnun á því hver kostnaðurinn sé við söfnun, framleiðslu, fjölföldun og dreifingu umræddra upplýsinga. Stefndu hafa hins vegar borið því við að gjaldtaka vegna fyrirspurna úr þinglýsingarbók, eignastöðuvottorð og eignasöguvottorð hafi byggst á skynsömu mati þar sem tekið var tillit til rekstraráætlunar stofnunarinnar og áætlaðrar skiptingar kostnaðar á einstaka rekstrarþætti. Stefndu hafa einnig vísað til þess að gjaldtakan hafi byggst á lögum nr. 6/2001. Landsdómstóllinn lætur þó ekkert uppi um það hvort stefndu hafi útskýrt til hlítar hver grundvöllur útreikninganna að baki gjöldunum sé.

91. ESA leggur til að dómstóllinn svari fyrstu spurningunni með eftirfarandi hætti:



6. gr. *útilokar ekki að opinberir aðilar innheimti fé fyrir hverja vélræna fyrirspurn úr þinglýsingarbók, að því gefnu að heildartekjur af slíkri gjaldtöku fari ekki fram úr kostnaði af söfnun, framleiðslu, fjölföldun og dreifingu gagna auk sanngjarns hagnaðarhlutar af fjárfestingunni. Samkvæmt 7. gr. er gerð krafa um að grundvöllur útreikninga að baki stöðluðum gjöldum sé gefinn til kynna þegar um það er beðið.*

#### Önnur spurningin

92. ESA telur að 6. gr. tilskipunarinnar, eins og hún er skýrð að framan, útiloki kringumstæður þar sem ekkert tillit er tekið til tekna sem til verða við söfnun gagnanna. ESA er þeirrar skoðunar að ef tekjur verða til á meðan á söfnuninni stendur muni það augljóslega hafa þau áhrif að þær lækki eða komi til móts við kostnaðinn af söfnuninni.

93. ESA leggur til að dómstóllinn svari annarri spurningunni með eftirfarandi hætti:

*Við ákvörðun „kostnaðar“ í skilningi 6. gr. tilskipunarinnar ber aðildarríkjunum að líta til:*

- a. tekna hins opinbera, sem verða til við söfnun gagna, í formi gjalda sem einstaklingar og fyrirtæki greiða fyrir skráningu löggerninga í þinglýsingarbók, og*
- b. tekna hins opinbera, sem verða til við söfnun gagna, í formi skatta sem eru innheimtir sem stimpilgjöld af skráðum löggerningum samtímis því að einstaklingar og fyrirtæki leita eftir skráningu þeirra í þinglýsingarbók.*

*Að því marki sem þessar tekjur dragi úr eða vegi upp á móti kostnaði við gögnin sem á að endurnota.*

#### Þriðja spurningin

94. ESA leggur þann skilning í 6. gr., að henni sé ætlað að auðvelda opinberum aðilum að veita aðgang að gögnum og hvetja þá til þess án aukinna útgjalda. Í ljósi þessa telur ESA að ekki beri að túlka tilskipunina þannig að hún útiloki að útreikningar byggist á jafnvægi milli heildartekna og heildarkostnaðar við alla starfsemi opinbers aðila. Hins vegar bendir orðið „gögn“ í fyrstu setningu 6. gr. til þess að grundvöllur slíkra útreikninga skuli vera sú starfsemi hins opinbera aðila sem lúti að sjálfum gögnunum.

95. ESA telur því rétta túlkun tilskipunarinnar girða fyrir að fjárhæð gjalda sé umfram kostnað við þau, auk sanngjarns hagnaðarhlutar af fjárfestingu hins opinbera aðila við að láta gögnin í té og leyfa endurnotkun þeirra og að andvirði gjaldanna sé þess í stað varið til að standa straum af rekstri Fasteignaskrár Íslands.

96. ESA leggur því til að dómstóllinn svari þriðju spurningunni með eftirfarandi hætti:

*6. gr. tilskipunarinnar girðir ekki fyrir að almenn starfsemi tiltekin opinbers aðila liggi til grundvallar mati. Við ákvörðun „kostnaður“ í skilningi 6. gr. tilskipunarinnar er heimilt að telja með kostnað sem opinber aðili hefur af söfnun gagna sem honum er lögskylt að safna óháð því hvort einstaklingar og fyrirtæki óska eftir endurnotkun þeirra. Tilskipunin útilokar þó að fjárhæð gjalda sé umfram kostnað við þau (auk sanngjarns hagnaðarhlutar af fjárfestingu hins opinbera aðila) og að gjaldið sé þess í stað notað til að standa straum af rekstri hins opinbera aðila.*

#### Fjórða spurningin

97. ESA telur að skýrt sé samkvæmt 6. gr. að lagaákvæði sem hefur að geyma ákvörðun um fjárhæð gjaldsins verði fyrst að samrýmast kröfum þeim sem gerðar eru í 6. gr. Enn fremur er gerð sú krafa í 7. gr. að stöðluð gjöld séu ákveðin fyrir fram og birt. Í sömu grein er gerð krafa um að opinberir aðilar gefi til kynna grundvöll útreikninganna sem liggja að baki gjaldinu.

98. ESA telur að landsdómstóllinn geti komist að þeirri niðurstöðu að sú staðreynd, að Þjóðskrá byggji gjaldskrá sína á ákvæðum sem kveða nákvæmlega á um fjárhæð gjalda vegna tiltekinna upplýsinga, uppfylli kröfu 7. gr. tilskipunarinnar um að gjald sé ákveðið fyrirfram og upplýsingar um það birtar.

99. Það er þó ljóst af orðalagi tilskipunarinnar að ef fyrirspurn þar að lútandi berst Þjóðskrá Íslands ber henni skylda til að gera grein fyrir grundvelli útreikninganna að baki hinum birtu gjöldum. Í þessu sambandi bendir ESA á að landsdómstóllinn geti farið fram á það við Þjóðskrá Íslands að hún rökstyðji notkun umræddrar gjaldskrár með hliðsjón af starfseminni og gjöldunum.

100. ESA leggur til að dómstóllinn svari fjórðu spurningunni með eftirfarandi hætti:

*Með fyrirvara um kröfur 6. gr., er löggjafanum heimilt, samkvæmt 7. gr. tilskipunarinnar, að ákveða fjárhæð gjaldsins með lögum án þess að ákveðin fjárhæð sæti efnislegri skoðun. Slíkar fjárhæðir verða að vera fyrir fram ákveðnar og birtar. Jafnframt ber hinum opinbera aðila skylda til að gera grein fyrir grundvelli útreikninganna að baki hinum birtu gögnum ef fyrirspurn þar að lútandi berst.*

#### Fimmta spurningin

101. ESA telur að svara beri fimmtu spurningunni játandi. Tilskipunin útiloki ekki að gerð sé almenn krafa um að slíkar stofnanir standi undir sér fjárhagslega.

#### Sjötta spurningin

102. ESA telur að það leiði af framangreindri túlkun tilskipunarinnar að þær kröfur sem gerðar eru um að stofnun standi undir sér fjárhagslega verði að tengjast meðferð þeirra gagna sem um ræðir.

103. ESA leggur til að dómstóllinn svari sjöttu spurningunni með eftirfarandi hætti:

*Það er landsdómstólsins að taka mið af atvikum málsins í hverju tilviki fyrir sig þegar hann ákvarðar „kostnað“ samkvæmt 6. gr. tilskipunarinnar. Þeir kostnaðarþættir í rekstri hins opinbera sem taka má tillit til verða að tengjast söfnun, framleiðslu, fjölföldun og dreifingu gagnanna. Ekki má líta til kröfu um að stofnun standi undir sér fjárhagslega ef hún tengist ekki fyrrgreindri starfsemi.*

### *Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins*

#### Almennar athugasemdir

104. Framkvæmdastjórnin telur að þegar 6. og 7. gr. tilskipunarinnar eru túlkaðar með hliðsjón af 14. lið formálsorða hennar sé ljóst að þessar greinar hafa nokkrar meginreglur að geyma. Í fyrsta lagi, að opinberum aðilum sé heimil gjaldtaka vegna endurnotkunar upplýsinga. Í öðru lagi, að þeir skuli hvattir til að hafa stöðluð gjöld eins lág og mögulegt er. Í þriðja lagi, að heildartekjur opinbers aðila af gjöldum sem innheimt eru af endurnotendum á tilteknu uppgjörstímabili skuli takmarkaðar við kostnaðinn sem hann hefur af söfnun, vinnslu, fjölföldun og dreifingu upplýsinganna á því tímabili, auk sanngjarns hagnaðarhlutar af fjárfestingu (síðastnefnda atriðið tekur mið af þeirri staðreynd, að margir opinberir aðilar verða að standa undir stórum hluta rekstraráætlunar með eigin tekjum). Í fjórða lagi, að opinberir aðilar verði að ákveða fjárhæð gjalds vegna endurnotkunar og birta hana, svo að mögulegir endurnotendur geti metið hvort það sé fýsilegt út frá fjárhagslegu sjónarmiði að biðja um að fá gögnin afhent. Að síðustu, að opinberir aðilar verði að tilgreina grundvöll útreikninga gjaldtökunnar, ef þeir eru beðnir um það.

#### Fyrsta spurningin

105. Framkvæmdastjórnin ítrekar að samkvæmt 6. gr. verði að reikna öll gjöld með þeim hætti að þau tryggi að heildartekjur vegna þeirra fari ekki fram úr skilgreindu þaki. Af þessu leiðir að þegar fjárhæð gjalds er ákveðin, verður hinn opinberi aðili að hafa kannað viðeigandi kostnaðarliði, sem vísað er til í 6. gr., og auk þess metið hverjar tekjurnar af starfseminni verði.

106. Framkvæmdastjórnin viðurkennir að þetta geti skapað vandamál í framkvæmd, sérstaklega á fyrsta uppgjörstímabilinu eftir útgáfu upplýsinga til endurnotkunar, þegar fáar vísbendingar finnast um þann fjölda notenda sem gæti haft áhuga á þeim. Að minnsta kosti verði að gera áætlun um heildartekjur til að uppfylla kröfur 6. gr. tilskipunarinnar, að mati framkvæmdastjórnarinnar. Sá

skilningur styðjist einnig við skyldur um gagnsæi samkvæmt 7. gr. tilskipunar, úr því að þar sé ekki einungis kveðið á um að gjöldin skuli fyrirfram ákveðin, heldur einnig að grundvöllur útreikninganna skuli tilgreindur ef þess er óskað. Það gerir óhjákvæmilega ráð fyrir því að mat hafi farið fram, bæði á heildartekjum og kostnaði.

#### Önnur spurningin

107. Framkvæmdastjórnin telur að þótt ekkert komi fram í texta 6. gr. um vægi tekna sem ríkið hefur af skráningargjöldum og stimpilgjöldum við söfnun gagna, sé ljóst að heildartekjur af endurnotkun geti ekki verið umfram kostnað við söfnun, framleiðslu, fjölföldun og dreifingu þessara gagna, auk sanngjarns hagnaðar af fjárfestingunni.

108. Þar sem upphafleg söfnun gagnanna er sjálf hluti þess heildarferlis sem vísað er til í 6. gr, er framkvæmdastjórnin þeirrar skoðunar að það útiloki opinbera aðila frá því að endurheimta kostnað að fullu með gjaldtöku vegna endurnotkunar samhliða sérstakrar gjaldtöku vegna upphaflegu söfnunarinnar. Slíkar aðstæður væru ekki einungis brot á þakinu sem sett er í 6. gr., heldur væru þær einnig í andstöðu við það markmið, að halda gjöldum vegna endurnotkunar eins lágum og kostur er til að styðja við nýsköpun og þróun stafrænnar efnisþjónustu eins og fram kemur í 1. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar og 5. lið formálsorða hennar.

#### Þriðja spurningin

109. Framkvæmdastjórnin heldur því fram að tilskipunin geri engan greinarmun á endurnotkun upplýsinga sem safnað er samkvæmt lagalegri skyldu og öðrum tegundum upplýsinga. Það sjáist jafnframt á almennri skilgreiningu á endurnotkun í 4. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar.

#### Fjórða spurningin

110. Að mati framkvæmdastjórnarinnar er fjórða spurningin nátengd hinni fyrstu, úr því að spurt er hvort ákveða megi fjárhæð gjalds í lögum, án þess að fjárhæðin sæti efnislegri skoðun. Hvað fyrstu spurninguna varðar, leggur framkvæmdastjórnin áherslu á að gjaldtaka vegna endurnotkunar upplýsinga verði að vera í samræmi við efri mörkin sem kveðið er á um í 6. gr. tilskipunarinnar og reiknast á grundvelli raunverulegs kostnaðar (auk sanngjarns hagnaðarhlutar af fjárfestingunni). Þar af leiðandi verður að fara fram efnisleg skoðun á heildarkostnaði og heildartekjum yfir ákveðið uppgjörstímabil, jafnvel þótt slík skoðun verði að byggjast á áætlunum. Framkvæmdastjórnin vill koma því á framfæri, að ef útreikningurinn byggist á áætlunum sem síðar reynast rangar, er sú krafa gerð samkvæmt 6. gr. að viðeigandi lagfæringar verði gerðar á gjaldtökunni, samanber einnig trúnaðarskylduna sem kveðið er á um í 3. gr. EES-samningsins. Að því frátöldu sé regluverkið varðandi það hvernig gjöldin eru ákveðin á forræði aðildarríkja.

## Fimmta og sjötta spurningin

111. Framkvæmdastjórnin leggur einfaldlega á það áherslu að þakið sem sett er í 6. gr. tekur ekki aðeins mið af kostnaði við söfnun, framleiðslu, fjölföldun og dreifingu gagna, heldur einnig af sanngjörnum hagnaðarluta af fjárfestingunni. Eins og kemur fram í 14. lið formálsorða tilskipunarinnar er heimilt að taka tilhlýðilegt tillit til krafna um að viðkomandi opinber aðili standi undir sér fjárhagslega, þegar það á við. Með öðrum orðum, er þegar í 6. gr. gert ráð fyrir þeim leiðum sem fara má til að taka slíkar kröfur með í reikninginn við ákvörðun gjalda. Framkvæmdastjórnin lítur, nánar tiltekið, svo á að hugmyndin um sanngjarnan hagnaðarluta af fjárfestingunni beri að túlka með hliðsjón af þeim kostnaðarþáttum sem tengjast, með beinum hætti, söfnun, framleiðslu, fjölföldun og dreifingu gagna, þar sem rýmri túlkanir væru andstæðar hinu undirliggjandi markmiði, að hvatt sé til að þjónustu með stafrænu efni sem byggist á upplýsingum í vörslu opinberra aðila verði komið á fót, og að auðvelda endurnotkun þeirra, eins og segir í 1. mgr. 1. gr. og 5. tölul. formálsorða tilskipunarinnar.

112. Framkvæmdastjórnin leggur til að fimmtu og sjöttu spurningu verði svarað með eftirfarandi hætti:

*Þegar gjöld eru innheimt vegna endurnotkunar gagna sem eru í vörslu opinbers aðila, er gerð sú krafa samkvæmt 6. gr. tilskipunar 2003/98 að þau byggist á útreikningum á þeim kostnaði og þeim heildartekjum sem gert er ráð fyrir að skapist.*

*Um skilgreiningu „kostnaðar“ í skilningi 6. gr:*

*i) öll gjöld sem lögð hafa verið á í tengslum við söfnun viðeigandi gagna skal taka með í reikninginn, og*

*ii) ekki skiptir máli hvort lagaleg skylda hafi legið að baki söfnun gagnanna.*

*Hugmyndin um „sanngjarnan hagnaðarluta af fjárfestingu“ í skilningi 6. gr. heimilar að litið sé til krafna um að opinber aðili standi undir sér. Hana verður þó að skýra með þeim hætti að hún vísi til kostnaðarþátta sem tengjast söfnun, framleiðslu, fjölföldun og dreifingu gagnanna með beinum hætti.*

Per Christiansen  
Framsögumaður