

Nils Mulvad
Kaas & Mulvad
Sendt pr. e-mail til nilsmulvad@kaasogmulvad.dk

18. december 2009

09/03570-5

/cus-dep

Afgørelse af klage over nægtelse af at foretage automatiske udtræk ("crawling") på Registreringstidende, CVR.

Økonomi- og Erhvervsministeriet har modtaget Deres henvendelse af 1. juni 2009, hvori De klager over Erhvervs- og Selskabsstyrelsens afgørelse om Deres adgang til at foretage automatiske udtræk ("crawling") på Registreringstidende under det Centrale Virksomheds Register (CVR) og i stedet har henvist Dem til at benytte en særlig webservice til det formål, hvilket indebærer betaling af et månedligt gebyr på 5.000 kr.

**ØKONOMI- OG
ERHVERVSMINISTERIET**
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

Tlf. 33 92 33 50

Fax 33 12 37 78

CVR-nr. 10 09 24 85

oem@oem.dk

www.oem.dk

Økonomi- og Erhvervsministeriet indhentede til brug for sagens oplysning en udtalelse om sagen fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, som De efterfølgende fik i partshøring. Ministeriet har modtaget Deres bemærkninger af 28. juli 2009 til ministeriets partshøringsskrivelse.

De har den 15. november 2009 forespurgt til, hvornår der kan forventes en afgørelse, hvilket ministeriet har besvaret den 27. november 2009.

Som sagen foreligger oplyst, skal Økonomi- og Erhvervsministeriet bemærke følgende:

1. Økonomi- og Erhvervsministeriets kompetence

Som anført i Økonomi- og Erhvervsministeriets brev af 10. juli 2009 er det ministeriets opfattelse, at det er bedst stemmende med forvaltningslovens afgørelsesbegreb at anse Erhvervs- og Selskabsstyrelsens svar til Dem af 27. april 2009 som en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Da det endvidere må lægges til grund, at økonomi- og erhvervsministeren ikke har udnyttet den bemyndigelse, der i § 23, stk. 2, i lov om Det Centrale Virksomhedsregister¹ er tillagt ministeren til at fastsætte bestemmelser om adgangen til at klage over afgørelser efter denne lov og herunder bestemme, at afgørelser ikke kan indbringes for højere administrativ myndighed, skal ministeriet på den baggrund behandle Deres klage til

¹ Jf. lovbekendtgørelse nr. 653 af 15. juni 2006 om Det Centrale Virksomhedsregister som ændret ved § 4 i lov nr. 516 af 12. juni 2009.

ministeriet på baggrund af den ulovbestemte adgang til at påklage afgørelser til højere administrativ myndighed.

2. Ministeriets oplysning af sagen

Økonomi- og Erhvervsministeriet har indhentet en udtalelse fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen af 12. juni 2009, som De blev partshørt over og fremkom med bemærkninger til den 28. juli 2009.

Som ministeriet forstår Deres bemærkninger, anfører De følgende argumenter til støtte for Deres klage (resumé):

2.1. Kan man indføre et generelt forbud mod crawling?

De opponerer mod nødvendigheden af at indføre et generelt forbud mod crawling blot fordi, der tidligere har været konstateret problemer med crawling. Et generelt forbud er ikke set hos andre myndigheder i Danmark eller udlandet. De sammenligner med Norge, hvor der i den tilsvarende tjeneste er indført et loft på udtræk på 800 dagligt, hvorefter adgangen lukkes for den dag, men ikke for altid.

Desuden efterlyser De en hjemmel for styrelsen til at kunne udstede et generelt forbud mod crawling.

2.2. Er al indhold på registrerings-webservicen omfattet af § 8, stk. 2, i lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer?

De pointerer, at myndigheder ikke kan lægge nye opgaver ind under § 8, stk. 2, i lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, og at hele registreringsdelen omkring virksomheder er en myndighedsopgave og ikke blot noget, der kan dækkes via indtægter.

I den forbindelse refererer De til, hvordan Statstidende fungerer, og i øvrigt til, at styrelsens tankegang strider mod den almindelige udvikling på nettet og i forhold til adgang til myndighedernes data på en måde, der synes uhjemlet.

2.3. Er der tale om mere end 200 opslag om dagen?

De opponerer mod, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen henviser til en tidligere kontakt, som De haft til styrelsen, og at styrelsen på denne baggrund vurderer, at de reelt ønsker at foretage væsentligt flere opslag end 200 dagligt.

Derudover anfører De som noget andet, at der efter Deres opfattelse ved fastsættelsen af nye regler vil skulle lægges vægt på, hvor stor belastning hver enkelt crawler medfører, idet der er forskel på, hvor meget forskellige crawlere belaster det website, de crawler på.

2.4. Folketingets Ombudsmands udtalelse omhandlende crawling

Endelig anfører De, at styrelsen fejltolker Folketingets Ombudsmands udtalelse af 30. januar 2009 vedr. afslag på adgang til CHR. De anfører, at Ombudsmanden direkte skriver, at myndighederne ikke kan forbyde crawling, men at han heller ikke kan give en generel tilladelse. Det må bero på en vurdering af belastningen. Og i den forbindelse anfører De, at De (i forbindelse med husdyrbrugsregistret) kunne udtrække data på kort tid og uden at styrelsen, så vidt De er orienteret, mærkede nogen nævneværdig belastning.

3. Økonomi- og Erhvervsministeriets vurdering af sagen

Besvarelsen af Deres ønske om at få ret til at benytte robotudtræk fra Registreringstidende beror efter Økonomi- og Erhvervsministeriets opfattelse på fortolkning af to regelsæt: Lov om Det Centrale Virksomhedsregister (CVR-loven) med tilhørende bekendtgørelse² og lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer³ (PSI-loven).

Ministeriet skal indledningsvis bemærke, at bestemmelserne i CVR-loven og i den i medfør heraf udstedte bekendtgørelse ikke er udtryk for en begrænsning af Deres ret til videreanvendelse af oplysningerne i Registreringstidende. Som anført i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens svar til Dem af 22. april 2009 er der ikke tvivl om, at De lovligt må videreanvende selskabsdata fra Registreringstidende.

Derudover skal ministeriet bemærke, at ministeriet ikke i sin egenskab af rekursinstans finder grundlag for at foretage en vurdering af og tage stilling til Deres mere generelle betragtninger og synspunkter, herunder hvorfor der politisk måtte være valgt forskellige modeller bag henholdsvis Statstidende og Registreringstidende (CVR) eller om prisstrukturen "undergraver offentlighedsprincippet, specielt princippet om meroffentlighed, ved at forlange skyhøje betalinger for oplysningerne".

Endelig anfører De en række betragtninger om, hvordan web-sitet for Registreringstidende (CVR) teknisk burde være indrettet bl.a. efter inspiration fra norsk ret. Disse betragtninger er sendt til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen med henblik på at indgå i eventuelle overvejelser om fremtidige systemændringer.

Sagens juridiske kerne er efter Økonomi- og Erhvervsministeriets opfattelse således, om Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan forbyde Dem at foretage maskinel udtrækning ("crawling") og om det af Erhvervs- og Selskabsstyrelsens fastsatte krav om betaling for salg af ydelser fra CVR som følge af, at De ønsker at udtrække data ved hjælp af en robot, er i

² Lovbekendtgørelse nr. 653 af 15. juni 2006 om Det Centrale Virksomhedsregister som ændret ved § 4 i lov nr. 516 af 12. juni 2009, og bekendtgørelse nr. 1403 af 6. december 2007 om Det Centrale Virksomhedsregister og www.cvr.dk.

³ Lov nr. 596 af 24. juni 2005 om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer som ændret ved lov nr. 551 af 17. juni 2008.

strid med gebyrbestemmelserne i lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer.

3.1. Om Erhvervs- og Selskabsstyrelsens adgang til at lukke for adgang til web-crawling på Registreringstidende og fastsættelse af betaling for brug af anden digital løsning

Data i Registreringstidende, er offentligt tilgængelige og kan fremsøges gratis ved enkeltopslag via hjemmesiden www.cvr.dk. Derudover er det muligt at købe abonnementer på CVR-data enten via et standardabonnement⁴ eller via abonnement på CVR online⁵, ligesom det er muligt at købe sær-abonnementer, der tilgodeser den enkelte abonnents behov.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsen har som oplyst i styrelsens svar til Dem af 23. april 2009 oplevet problemer som følge af web-crawling af Registreringstidende under www.cvr.dk. Dette har resulteret i en belastning af hjemmesiden ud over, hvad der var acceptabelt, samt i lange søgetider og har dermed påvirket andre brugeres tilgang til hjemmesiden, som er blevet begrænset. Styrelsen har derfor udviklet en webservice, som det er muligt at hente data fra og altså herved foretage automatiske udtræk uden at registreringstidende-websitet belastes heraf.

Dette forhold – at styrelsen tilrettelægger formidlingen af sine data i forskellige digitale løsninger alt efter hvilke søgetyper, brugerne ønsker, således at der opnås den bedste, sikreste og mest stabile tilgængelighed til data – er ikke i sig selv et forhold, der kræver særskilt hjemmel.

Hjemmel kræves derimod for at styrelsen kan fastsætte regler om adgang til data og til at opkræve betaling for adgang til data.

Allerede ved etableringen af CVR blev prisstrukturen for betaling af adgangen til data fastlagt. Det fremgår således af bemærkningerne til CVR-loven fra 1996:

”Det foreslås, at økonomiministeren efter forhandling med finansministeren fastsætter reglerne for betaling for CVRs ydelser”.

Den nuværende hjemmel findes i § 20 i lov om Det Centrale Virksomhedsregister, der lydes således:

§ 20. Det Centrale Virksomhedsregisters grunddata indgår i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens samlede salgs- og informationsaktiviteter.

Stk. 2. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan fastsætte nærmere regler om salg af og betaling for ydelser fra Det Centrale Virksomhedsregister.

⁴ Udtræk fra databasen.

⁵ Opslag direkte i CVR-databasen.

I medfør af bestemmelsen er der fastsat nærmere regler i bekendtgørelse om Det Centrale Virksomhedsregister og www.cvr.dk, hvis § 11 lyder således:

§ 11. På www.cvr.dk er der adgang til gratis at foretage op til 250 enkeltopslag inden for 4 timer i oplysningerne nævnt i § 8, stk. 1 og 2. Opslag kan alene ske for en juridisk enhed ad gangen.

Stk. 2. For øvrige oplysninger og yderligere opslag, herunder større mængder af data og særlige udtræk m.v., videregivet fra Det Centrale Virksomhedsregister og fra Erhvervs- og Selskabsstyrelsens selskabsregistrering via webservice til private eller offentlige myndigheder og institutioner gælder taksterne i bilag 1.

Efter reglerne i og i medfør af CVR-loven, er der således udtrykkelig hjemmel til at fastsætte krav om betaling for adgang til bl.a. Registreringstidende. Der er inden for rammerne af denne hjemmel til at opkræve betaling valgt en struktur, hvorefter det er gratis at foretage op til 250 *enkeltopslag* inden for 4 timer, dog således at opslag alene kan ske for én juridisk enhed af gangen. Løsningen indebærer med andre ord, at der ikke er mulighed for crawling, ej heller med færre end 250 opslag på 4 timer, idet dette ikke opfattes som enkeltopslag for én juridisk enhed af gangen i bestemmelsens forstand. Dette følger endvidere af handelsbetingelserne for CVR⁶, hvor der under punkt 4 anføres et eksplicit forbud mod crawling:

”Det er ikke tilladt at foretage maskinel eller omfattende systematisk indsamling af data på CVR.dk (fx crawling). Udviser brugeren adfærd, der indikerer en sådan adfærd (uanset antal opslag), forbeholder Erhvervs- og Selskabsstyrelsen sig ret til at lukke for brugerens adgang og fakturere brugeren efter gældende takster for tilsvarende dataudtræk.”

Det er derimod i bekendtgørelsens § 11, stk. 2, fastsat, at sådanne automatiserede opslag, crawling, er muligt via den af Erhvervs- og Selskabsstyrelsen udviklede webservice. Der er i bilag 1 til bekendtgørelsen fastsat takster for brug af denne webservice.

Som svar på det mere generelle spørgsmål, De rejser i Deres høringsvar, skal ministeriet i tråd med Folketingets Ombudsmands udtalelse til Dem af 30. januar 2009 om afslag på adgang til Det Centrale HusdyrbrugsRegister, punkt 3c, udtale, at der ikke efter ministeriets opfattelse generelt kan nedlægges et egentligt generelt forbud mod maskinel udtræk/brug af søgerobotter på offentlige myndigheders web-sites oprettet for at enhver har adgang til at få meddelt oplysninger fra et register, herunder datasamlinger, i fraværet af hjemmel. I nærværende sag er der imidlertid efter ministeriets opfattelse en sådan hjemmel, jf. bemærkningerne ovenfor, og ministeriet har endvidere tilvejebragt en særlig web-service, der tilbyder brugerne mulighed for brug af søgerobotter.

⁶ Handelsbetingelserne kan ses på følgende adresse:
<http://www.cvr.dk/Site/Forms/CMS/DisplayPage.aspx?pageid=36>

Derimod må det efter ministeriets opfattelse antages, at der ikke kan opstilles et krav om hjemmel til, at en offentlig myndighed i sit valg af teknisk opsætning af sit web-site vælger tekniske løsninger, der beskytter siden mod bl.a. "hacking" og brug af dataprogrammer, der får siden til at fungere utilsigtet eller udgør en sikkerhedsrisiko.

Spørgsmålet, som Økonomi- og Erhvervsministeriet ser det, er herefter, om de regler, der er fastsat i bekendtgørelsen, er i strid med lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer. Dette behandles nedenfor under punkt 3.2.

3.2. Om fortolkningen af lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer

Ifølge § 2 i lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer omfatter loven som udgangspunkt videreanvendelse af dokumenter og datasamlinger, som offentlige myndigheder er i besiddelse af. Det følger dog af PSI-lovens § 2, stk. 2, at loven blandt andet ikke omfatter dokumenter og datasamlinger, der er tilvejebragt eller kvalitetsforbedret som led i offentlige myndigheders kommercielle aktiviteter.

Det bemærkes i den forbindelse, at PSI-lovens § 2, stk. 2, er en implementering af PSI-direktivets artikel 1, stk. 2, hvoraf det blandt andet fremgår, at direktivet ikke gælder for dokumenter, hvis tilvejebringelse ikke er omfattet af de pågældende offentlige myndigheders offentlige opgaver som fastsat ved lov eller andre retsfor skrifter i medlemsstaten eller, i mangel heraf, som fastlagt i overensstemmelse med almindelig administrativ praksis i medlemsstaten.

Data offentliggjort på www.CVR.dk er oplysninger, som borgere og virksomheder har pligt til at indberette til andre registre i henhold til særlig lovgivning herom. Tilvejebringelsen af data i CVR er derfor omfattet af offentlige myndigheders offentlige opgaver, som er fastlagt ved lov. Det vurderes derfor, at PSI-loven (/PSI-direktivet) er gældende for CVR.

PSI-loven⁷, der har til formål at etablere ensartede minimumsregler for kommerciel og ikke-kommerciel videreanvendelse af dokumenter og datasamlinger i offentlige myndigheders besiddelse, indeholder som én af minimumsreglerne i § 8 følgende bestemmelse om fastsættelse af gebyr for videreanvendelse af dokumenter eller datasamlinger:

§ 8. Når dokumenter eller datasamlinger stilles til rådighed for videreanvendelse, kan der opkræves et gebyr. Såfremt der opkræves et gebyr, må gebyret ikke overstige marginalomkostningerne ved at stille data til rådighed, dvs. omkostningerne ved distribution og eventuel kvalitetsforbedring af dokumenterne og datasamlingerne, herunder etablering af grænseflader, der er nødvendige for at kunne imødekomme ansøgers anmodning.

⁷ L 141 fremsat den 31. marts 2005.

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.

Det følger af bemærkningerne til PSI-lovens § 8, at:

”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. Bestemmelsen fastlægger en række principper for betaling i forbindelse med videreanvendelse af offentlige dokumenter og datasamlinger. Bestemmelsen har ikke konsekvenser for bestemmelser i andre love, der fastsætter størrelsen af betaling for videreanvendelse, herunder bestemmelser om betaling, der har skattemæssig karakter.

For så vidt angår beregningen af et eventuelt gebyr er der i bemærkningerne til bestemmelsen i § 8 redegjort for principperne herom, herunder blandt andet om beregning af marginalomkostninger.”

Til hovedreglen i § 8, stk. 1, gælder undtagelsen i PSI-lovens § 8, stk. 2, om, at såfremt dokumenterne er produceret som led i en indtægtsfinansieret offentlig produktionsvirksomhed kan der, udover gebyret omfattet af hovedreglen, fastsættes en betaling der helt eller delvist dækker omkostningerne ved selve dokumentproduktionen.

I henhold til bemærkningerne til PSI-lovens § 8, stk. 2, følger det, at:

”I overensstemmelse med de gældende regler i Finansministeriets vejledning om priskalkulation indføres en undtagelse til den generelle prisbestemmelse i § 8, stk. 1, for de få tilfælde, hvor data produceres som led i en indtægtsfinansieret offentlig produktionsvirksomhed, dvs. hvor den offentlige myndigheds hovedopga-

ve er helt eller delvist indtægtsfinansieret, og dataindsamlingen følgelig ikke allerede er finansieret over en bevilling. Der gives således i disse helt særlige tilfælde med bestemmelsen mulighed for at opkræve betaling, der også bidrager til at dække omkostningerne ved selve dataproduktionen.”

Bestemmelsen i PSI-lovens § 8 tilvejebringer en *generel* hjemmel til at opkræve betaling for videreanvendelse ud fra nogle nærmere principper.

Erhvervs- og Selskabsstyrelsens hjemmel til at opkræve betaling for CVR-data, herunder data i Registreringstidende, fremgår af CVR-bekendtgørelsens § 11, stk. 2, jf. CVR-lovens § 20.

I henhold til CVR-lovens § 20, stk. 1, indgår data fra CVR i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens samlede salgs- og informationsaktiviteter. Af bestemmelsen i § 20, stk. 2, følger det, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan fastsætte nærmere regler for salg af og betaling for ydelser fra det Centrale Virksomhedsregister (CVR).

Denne bemyndigelse er udmøntet i CVR-bekendtgørelsens § 11, stk. 2, hvoraf det fremgår, at taksterne i bilag 1 er gældende, såfremt der ønskes yderligere opslag end enkeltopslag, der er gratis, såfremt der ønske øvrige oplysninger eller sker kommerciel videreformidling.

Det er ministeriets vurdering, at det i henhold til CVR-loven fastsatte krav om betaling ikke er i strid med gebyrbestemmelsen i § 8 i lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer. Dette beror på, at CVR hele tiden har været forudsat at skulle hvile i sig selv økonomisk, og at de selskabsdata, som indgår i Registreringstidende, er en del af en datasamling, der er produceret som led i en helt eller delvist indtægtsfinansieret offentlig produktionsvirksomhed, jf. bestemmelsen i § 8, stk. 2, i lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer. Dette indebærer, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen efter PSI-lovens § 8, stk. 2, har mulighed for at fastsætte en betaling for oplysninger i Registreringstidende under CVR, der overstiger marginalomkostningerne ved at stille data til rådighed.

Som Erhvervs- og Selskabsstyrelsen imidlertid har anført overfor Dem i styrelsens svar af 23. april 2009 og i styrelsens udtalelse til ministeriet af 12. juni 2009, er det i medfør af CVR-loven fastsatte krav om betaling på 5.000 kr. pr. måned mindre end marginalomkostningerne ved at stille data til rådighed, jf. § 8, stk. 1, i PSI-loven. Selv om der således efter ministeriets opfattelse i medfør af § 8, stk. 2, i PSI-loven er hjemmel til, at Erhvervs- og Selskabsstyrelsen opkræver en højere betaling, er det faktisk opkrævede gebyr mindre end det, der efter § 8, stk. 1, kan kræves.

4. Afgørelse

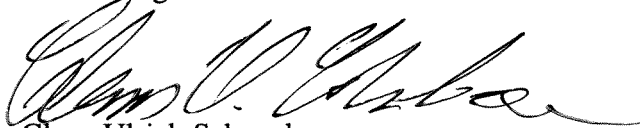
Økonomi- og Erhvervsministeriet kan ud fra ovennævnte grunde ikke imødekomme Deres klage over Erhvervs- og Selskabsstyrelsens afgørelse. Afgørelsen stadfæstes derfor.

Ministeriets afgørelse kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Ministeriet skal beklage den lange tid, det har taget ministeriet at træffe endelig afgørelse om Deres klage.

Kopi af dette brev er sendt til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Med venlig hilsen



Claus Ulrich Schousboe

Specialkonsulent

Juridisk Sekretariat

E-mail: cus@oem.dk

Telefon: 3392 6284