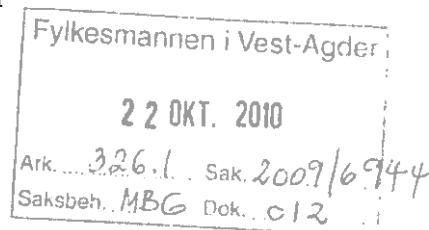




DET KONGELEGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Lovavdelinga

Fylkesmannen i Vest-Agder
Serviceboks 513
4605 Kristiansand



Dykkar ref
2009/6944

Vår ref
201003655 EO KRY/OKL/mk

Dato
21.10.2010

Vurdering av spørsmål om innsynsrett i materiale som viser kommunegrenser

Lovavdelinga i Justisdepartementet viser til brev frå fylkesmannen i Vest-Agder 23. februar 2010, der det blir bede om synspunkt i spørsmålet om det kan krevjast innsyn etter offentleglova i bestemt materiale som viser kommunegrenser.

Etter det som går fram av dei oversendte dokumenta, gjeld det aktuelle innsynskravet kommunegrensene i digitale format, "fortrinnsvis Shape- eller SOSI-format". Norske kommunegrenser er å finne i digital versjon i grensedatabasen Statens kartverks database over administrative grenser (ABAS), og i denne databasen finn ein dei etterterpurdte formata.

Offentleglova § 3 gir rett til innsyn i "[s]aksdokument, journalar og liknande register". Sjølve ABAS-databasen er ikkje eit saksdokument for kommunane. Det kan heller ikkje krevjast at det blir utarbeidd ei samanstilling etter offentleglova § 9 på grunnlag av informasjonen i databasen. For at denne plikta skal gjelde, må opplysningane vere lagra i "databasane til organet", medan ABAS er ein eksternt database.

Dei ulike enkeltdokumentane ein kan finne i ABAS, er ikkje saksdokument så lenge kommunane berre har tilgang til dei gjennom ABAS, sidan dei då ikkje er komne inn til eller lagde fram for noko organ, jf. Rettleiar til offentleglova punkt 4.4.2.4, på side 39. Dersom dokument frå ABAS blir lasta ned av ein kommune, og gjeld kommunen sitt arbeidsområde, vil dei derimot etter vår oppfatning måtte sjåast som saksdokument for kommunen. Sjå òg her Rettleiar til offentleglova s. 39. Sidan dokumentbegrepet i offentleglova § 4 er teknologinøytralt, vil einkvar versjon av dokumenta, i alle slags ulike format, vere å rekne som saksdokument dersom dei blir lasta ned. Vi ser ikkje at reglane i matrikkellova fører til noko anna resultat.

Sjølv om ein legg til grunn at nedlasta dokument frå ABAS er å rekne som saksdokument etter offentleglova, og såleis er omfatta av innsynsretten, medfører ikkje dette automatisk at det kan krevjast kopi av dokumenta i Shape- eller SOSI-format eller andre bestemte format. Offentleglova § 30 fyrste ledd regulerer retten til kopi. Det følgjer av tredje punktum her at retten til kopi gjeld "alle eksisterande format og språkversjonar", altså dei formata det aktuelle organet har. Det vil såleis vere ein føresetnad for innsyn i Shape- eller SOSI-format av dokument frå ABAS at kommunane faktisk har lasta ned desse formata.

Offentleglova § 30 fyrste ledd fjerde punktum inneheld ytterlegare avgrensingar i retten til kopi, då det heiter der at denne retten ikkje gjeld "format eller versjonar av eit dokument som er allment tilgjengelege". For at eit format eller ein versjon av eit dokument skal vere allment tilgjengeleg ved at det kan kjøpast, krevst det at produktet er i vanleg sal, jf. Rettleiar til offentleglova s. 167 andre avsnitt. Shape- og SOSI-format av dokument frå ABAS er tilgjengelege frå Norsk Eiendomsinformasjon AS (NE), som har einerett til sal av slik informasjon. I følgje internettstaden www.infoland.no skjer salet gjennom nettløysinga Infoland og NE sitt forhandlarnettverk. Det ser ut til at kjøparar må inngå ein særskilt kundeavtale med ulike typar vilkår. Vi ser det som tvilsamt om dei aktuelle formata kan seiast å vere allment tilgjengelege i offentleglova sin forstand, og såleis om retten til kopi kan avskjerast på dette grunnlaget.

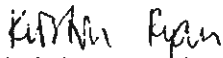
Eit neste spørsmål er om einerettsavtala NE har til sal av produkt frå ABAS, avgrensar retten til kopi for andre aktørar. I utgangspunktet er det ikkje høve til å avtale at nokon skal ha einerett på tilgang til informasjon, jf. offentleglova § 6 fyrste ledd fyrste punktum. Etter § 6 andre ledd fyrste punktum kan det likevel gjerast avtalar om einerett dersom det er naudsynt for å levere ei teneste i ålmenta si interesse. Einersavtala til NE skal nettopp sikre at ålmenta får tilgang på kvalitetssikra informasjon på sentrale felt.


Dersom materiale som er henta frå ABAS, er teke inn i andre saksdokument hjå kommunane, vil det vere eit spørsmål om desse dokumenta er omfatta av eineretten til NE. Dette må avgjerast ut frå einersavtalen og karakteren til dei aktuelle dokumenta. Dersom materialet frå ABAS i liten grad er endra på eller tilarbeidd, og dette materialet utgjer den sentrale delen av det aktuelle dokumentet, kan dette tilseie at dokumentet er omfatta av eineretten. Dokument som berre i liten grad inneheld opplysningar som stammar frå ABAS, vil lettare falle utanfor eineretten. Dersom dokumenta ikkje er omfatta av eineretten, må spørsmålet om innsyn i dei, inkludert retten til kopi, vurderast på vanleg måte.

Sjølv om det skulle vere rett til innsyn i dei aktuelle dokumenta, kan det tenkjast at det gjeld restriksjonar for korleis ein kan bruke informasjonen det blir gjeve innsyn i. Etter offentleglova § 7 fyrste ledd kan informasjon det blir gjeve tilgang til, i utgangspunktet brukast til eitkvart føremål, men berre så langt bruken ikkje strir mot anna lov eller retten til ein tredjeperson. Det kan tenkjast at til dømes reglane i åndsverklova set grenser for korleis ein kan bruke informasjon ein får tilgang til. Dette avgrensar ikkje retten til innsyn, men dersom informasjonen seinare blir brukt i strid med åndsverklova eller ei anna lov, kan det eventuelt reagerast innanfor rammene av den aktuelle lova.

Når det gjeld høvet til å krevje betaling for innsyn, spelar det inga rolle om materialet er verna etter åndsverklova eller ikkje. Offentlegforskrifta § 4 femte ledd andre punktum og sjette ledd fyrste punktum, jf. offentleglova § 8 tredje ledd, opnar for at NE innan visse rammer kan krevja betaling for slik informasjon. Dersom kommunar gjev innsyn i eigeidoms- og kartinformasjon, vil høvet til å krevje betaling vere avgrensa til dei kostnadene kommunane sjølve har hatt til innsamling, produksjon, reproduksjon og formidling av informasjonen, jf. offentlegforskrifta § 4 femte ledd fyrste og andre punktum.

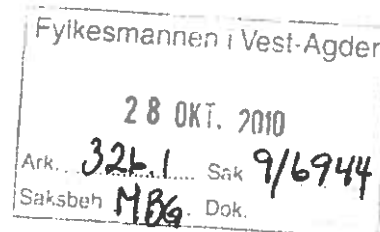
Med helsing


Kristin Ryan e.f.
fung. lovrådgjevar


Ole Knut Løstegaard
rådgjevar



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT



Fylkesmannen i Vest-Agder
Samfunnsavdelingen
Serviceboks 513
4605 KRISTIANSAND S

Deres ref
2009/6944

Vår ref
201000798-/DH

Dato

27 OKT. 2010

Innsyn i kommunegrenser

Miljøverndepartementet viser til brev fra Fylkesmannen 23. februar 2010.

Offentlig organ som disponerer en kopi av Statens kartverks database over administrative grenser (ABAS), skal etter nåværende ordning i utgangspunktet henvise forespørsel om utlevering av ABAS-data til Norsk Eiendomsinformasjon AS og deres forhandlernettsverk. Tilgang til dataene skjer mot betaling. Hjemmel for å kunne ta betaling framgår bl.a. av offentligforskrifta § 4 femte ledd.

I løpet av høsten 2009 mottok en kommune i Østfold og fire kommuner i Vest-Agder begjæring om innsyn i kommunegrensene i medhold av offentliglova. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak kommunene fatter i forhold til offentliglova. Fylkesmannen har i forbindelse med sin klagebehandling funnet det er nødvendig å innhente synspunkter fra Miljøverndepartementet som ansvarlig for Statens kartverk og Justisdepartementet som forvalter av offentliglova. Innsynsbehandlingene er likelydende fremsatt overfor kommunene i både Østfold og Vest-Agder, og fylkesmennene i begge fylker er opptatt av at det vedtak som fattes er likelydende. Henvendelsen fra fylkesmannen i Vest-Agder er således fremsatt også på vegne av Fylkesmannen i Østfold.

Justisdepartementet har besvart henvendelsen i brev 21. oktober 2010.
Miljøverndepartementet viser til dette for spørsmål som gjelder offentliglova generelt.

Miljøverndepartementet forstår det slik at saken i realiteten gjelder en begjæring om utlevering av utdrag fra Statens kartverks database over administrative grenser (ABAS)

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Myntgt. 2
postmottak@md.dep.no
www.miljo.no

Telefon
22 24 90 90
Org no.
972 417 882

Avdeling for regional
planlegging
Telefaks
22 24 95 60

Saksbehandler
Dag Høgvard
2224 5917

som viser kommunegrensen på «SOSI»¹ dataformat, eventuelt «Shape»². Kommunene har avslått begjæringen om slikt utlevering.

Kommunegrensene forvaltes i dag i matrikkelen. I utgangspunktet skal tilgang til kommunegrensedata fra matrikkelen vurderes ut i fra reglene i matrikkellova. Kommunegrensene i ABAS er således å betrakte som en arbeidskopi av dataene i matrikkelen. Departementet mener likevel at ABAS må betraktes som en selvstendig database som kan behandles uavhengig av behandlingsreglene i matrikkellova. Vi legger til grunn at tilgang til kommunegrensedata kommer inn under reglene i matrikkellova § 30 tredje ledd og matrikkelforskriften § 13 om utvidet adgang til å utlevere enkelte matrikkelopplysninger. Vi viser også til at de hensyn som gjelder behandling av matrikkelopplysninger generelt, bl.a. personvern, i liten grad gjelder for behandling av kommunegrensedata.

Etter Miljøverndepartementets vurdering er ABAS ikke et saksdokument. Det kan således ikke kreves innsyn i ABAS med hjemmel i offentleglova § 3. Det har imidlertid ikke betydning for allmennhetens rett til tilgang til opplysningene i ABAS. ABAS er opprettet av staten med sikte på at offentlige og private brukere skal kunne gjøre seg nytte av opplysningene. Tilgang til ABAS vil således omfattes av reglene om viderebruk av informasjon fra offentlig sektor, jf. offentleglova § 2 sjuende ledd. Det innebærer bl.a. forbud mot forskjellsbehandling mellom sammenliknbare tilfeller, jf. offentleglova § 6.

Etter vår vurdering vil således enhver bruker i utgangspunktet kunne kreve utlevert data om en kommunegrense fra ABAS på SOSI-format, slik det er gjort i dette tilfellet, jf. offentleglova § 30 første ledd tredje punktum. Dette er imidlertid data som er allment tilgjengelige gjennom Norsk Eiendomsinformasjon AS og deres forhandlernettsverk. Kommunen har således anledning til å henvise forespørselen til Norsk Eiendomsinformasjon AS og deres forhandlernettsverk, jf. offentleglova § 30 første ledd fjerde punktum.

Statens kartverk er rettighetshaver til ABAS. Etter gjeldende ordning skal Statens kartverk la salg av denne type produkter skje gjennom Norsk Eiendomsinformasjon AS og deres forhandlernettsverk. Ordningen er basert på retningslinjer for Statens kartverk omtalt i St.meld. nr. 30 (2002-2003), jf. kap. 6.2. Ordningen er å betrakte som en enerettsordning med hjemmel i offentleglova § 6 andre ledd. Andre offentlige organ som har bruksrett til kopier av ABAS, er også omfattet av denne enerettsordningen. Utlevering av kommunegrensedata direkte fra matrikkelen vil i praksis komme inn under samme ordning.

Gjeldende prispolitikk for Statens kartverks produkter innebærer at det skal kreves betaling for utlevering av data fra ABAS. Hjemmel for slik betaling framgår bl.a. av offentlegforskrifta § 4 femte ledd. Avtale om viderebruk av data fra ABAS reguleres i

¹ SOSI-formatet er en åpen norsk bransjestandard for utveksling av geografisk informasjon

² Shape er et dataformat som er utviklet og kontrollert av det amerikanske datafirmaet ESRI


henhold til lisensavtale som den som ønsker tilgang til dataene, må inngå med rettighetshaverne til ABAS eller deres representant.

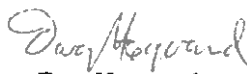
Vi vil for orden skyld opplyse om at departementet legger opp til at enerettsordningen for Norsk Eiendomsinformasjon AS skal opphøre. Opphøret av enerettsordningen innebærer imidlertid i seg selv ingen vesentlige endringer i gjeldende prispolitikk.

Norsk Eiendomsinformasjon AS gir tilgang til data fra ABAS (data om administrative grenser, herunder data om kommunegrenser) over Internett via netthandelsløsningen "Infoland" (<https://www.infoland.no/wps/infoland/#top>) eller via forhandler (se oversikt over forhandlere av kartdata på Infoland).

Utdrag av ABAS vil kunne forekomme i saksdokument hos Statens kartverk, kommunen eller andre offentlige organ. Et slikt saksdokument vil være omfattet av innsynsretten etter offentleglova § 3. Det vil være opp til en konkret vurdering av saksdokumentet som det begjæres innsyn i, om dokumentet kan sies å være allment tilgjengelig gjennom overnevnte formidlingskanaler. Dersom dette ikke er tilfellet, er organet selv henvist til å gi innsyn i dokumentet. Organet må i så fall foreta en konkret vurdering om det skal tas betaling for kopi av dokumentet eller ikke. Dersom dokumentet i hovedsak framstår som et utdrag av ABAS, vil det være rimelig å legge den samme prispolitikken som gjelder for ABAS, også til grunn for krav om betaling for kopi av vedkommende dokument, jf. offentlegforskrifta § 4 femte ledd.

Med hilsen


Kari Strande (e.f.)
avdelingsdirektør


Dag Høgvard
seniorrådgiver

kopi: Justisdepartementet
Statens kartverk