

**2011 9-1****Ophavsret ikke til hinder for indsigt i database**

En journalist klagede til ombudsmanden over at Miljøministeriet havde givet ham afslag på indsigt i databasen "Danmarks Højdemodel". Ministeriet havde begrundet afslaget med at to private firmaer havde ophavsret til databasen, og at det ville indebære en nærliggende risiko for at firmaerne led et økonomisk tab af betydelig størrelse, hvis ministeriet imødekom journalistens anmodning om indsigt.

Ombudsmanden udtalte at bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, efter omstændighederne kunne give adgang til at nægte aktindsigt for at beskytte ophavsretten. Hvis aktindsigt skulle afslås for at beskytte ophavsretten, krævede det dog efter ombudsmandens opfattelse at det måtte antages at aktindsigtsanmodningen skulle tjene et retsstridigt formål. Bevisbyrden for at en aktindsigtsanmodning måtte antages at skulle tjene et retsstridigt formål, måtte påhvile myndigheden.

Ud fra en samlet vurdering var det ombudsmandens opfattelse at ministeriet ikke på baggrund af det som journalisten havde anført under sagen, eller på baggrund af hans adfærd under sagen, havde tilstrækkelig anledning til at lægge til grund at det måtte antages at højdemodellen ville blive offentliggjort retsstridigt hvis han fik indsigt i den. Ombudsmanden mente derfor ikke at ministeriet havde kunnet afslå at give journalisten aktindsigt i databasens oplysninger.

(J.nr. 2010-0306-1011)

Ombudsmandens endelige udtalelse**"A. Min foreløbige redegørelse**

Den 15. november 2010 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen. Jeg skrev følgende:

22. marts 2011

Forvaltningsret:

11241.3

Immaterielret:

1.2

'Sagen drejer sig om hvorvidt (A) har ret til aktindsigt i databasen 'Danmarks Højdemodel' eller eventuelt i udtræk af (dele af) oplysningerne i databasen. Miljøministeriet har i sin afgørelse af 21. december 2009 lagt til grund at oplysningerne i Danmarks Højdemodel er omfattet af miljøoplysningsloven. Det er jeg enig i, og det vil blive lagt til grund i det følgende.

1. Aktindsigtens genstand

Kort- og Matrikelstyrelsen (KMS) har ifølge kontrakten af 11. maj 2007 med firma (B) og firma (C) (herefter firmaerne) brugsret til databasen. Brugsretten omfatter muligheden for at anvende højdemodellen til brug for statens opgavevaretagelse og herunder stille højdemodellen til rådighed for tredjemand der udfører de pågældende opgaver for staten. KMS er berettiget til at opkræve betaling fra de statslige myndigheder eller andre statslige organer ved disses anvendelse af højdemodellen. KMS er på ethvert tidspunkt berettiget til at ændre og/eller ajourføre den leverede højdemodel, i det omfang KMS finder det nødvendigt. KMS er endvidere berettiget til at overdrage, herunder videre sælge, ajourføringer til kommunerne.

Jeg lægger på baggrund af disse oplysninger fra kontrakten til grund at databasen er i KMS' besiddelse (jf. miljøoplysningslovens § 3, stk. 1). Det samme gælder det underliggende databasestyringssystem.

Dokumentkravet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, gælder ikke i forhold til miljøoplysninger. Oplysninger kan efter miljøoplysningslovens § 3, stk. 1, være miljøoplysninger uanset i hvilken form de foreligger, herunder i elektronisk form, bare de er i myndighedens besiddelse eller opbevares for den. Retten til aktindsigt angår således også oplysninger i databaser.

Retten til aktindsigt kan dog efter min opfattelse heller ikke efter miljøoplysningsloven strækkes til at omfatte det software/edb-program der styrer databasen. Dette databasestyringssystem er ikke en del af miljøoplysningsbegrebet. Retten til aktindsigt kan derfor højst udstrækkes til at angå udtræk af (alle) rådata i databasen, under forudsætning af at disse opfylder kravene til at være miljøoplysninger. Se i den forbindelse bl.a. betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 366 ff, om kommissionens overvejelser om indsigt i 'selve databasen', forstået som databasens rådata. På s. 377 er for så vidt angår spørgsmålet om indsigt i databeskrivelsen, anført følgende:

'Kommissionen skal fremhæve, at en indsigt i databeskrivelsen under alle omstændigheder ikke indebærer en ret for offentligheden til at få udleveret såkaldte kildekoder, hvorved forstås den tekst i et programmeringssprog, som den, der har udviklet et program (software) til en computer, har skrevet.'

Se også Jens Schovsbo og Morten Rosenmeier, Immaterialret (2008), s. 74, om adskillelse af programbegrebet fra de data der behandles af programmet.

Spørgsmålet er således om (A) har krav på indsigt i databasens rådata.

2. Aktindsigt i databasens oplysninger

a) Retsgrundlaget

Miljøministeriet har afslået indsigt i højdemodellens oplysninger med henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1 og 3. Bestemmelserne lyder sådan:

Offentlighedsloven:

'§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1. (...)

2. tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.'

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger:

'§ 2. Enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-6 og § 3.

...

Stk. 3. I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven, skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Bestemmelserne i 1. og 2. pkt. gælder ikke for sager omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden.'

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, kan kun anvendes hvis aktindsigt efter et konkret skøn antages at indebære en nærliggende risiko for at der – typisk

af konkurrencemæssige grunde – påføres personen eller virksomheden skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning, jf. Folketingstidende 1984-85, tillæg B, sp. 3088 f, og John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 226.

Når der som her er tale om miljøoplysninger, gælder desuden – som det ses af § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven – at en nægtelse af aktindsigt forudsætter at myndighederne foretager en afvejning af på den ene side de hensyn der er nævnt i § 12, stk. 1, nr. 2, og på den anden side 'offentlighedens interesser' i at oplysningerne bliver udleveret.

b) Forretningshemmeligheder?

Oplysningerne i databasen er ikke i sig selv fortrolige. Der er tale om data der knytter sig til faktuelle oplysninger om landskabet, dvs. oplysninger som enhver i princippet (med det rette udstyr) kunne tilegne sig. Oplysningerne er da også (for en stor dels vedkommende) lagt ud til brug for offentligheden gennem en særlig webservice på KMS' hjemmeside. Det er således ikke selve det at nogen får oplysningerne at se, der gør at der er nærliggende sandsynlighed for at firmaerne bliver påført et økonomisk tab.

Oplysningerne kan derfor ikke betegnes som forretningshemmeligheder i gængs forstand, dvs. oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

c) Undtagelse af hensyn til beskyttelse af ophavsret

I betænkning nr. 857/1978 om offentlighedslovens revision siges bl.a. sådan om bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2 (betænkningen, s. 47):

'Bestemmelsen i *nr. 2* er enslydende med den gældende lovs § 2, stk. 1, nr. 2, dog således at der efter 'drifts- eller forretningsforhold' er tilføjet 'eller lignende'. Ændringen har til formål at tydeliggøre, at undtagelsesbestemmelsen også giver adgang til efter omstændighederne at nægte aktindsigt til beskyttelse af ophavsret. Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningen side 254f og til udvalgets overvejelser side 281f.'

Bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, sammenholdt med miljøoplysningslovens § 2, kan således *efter omstændighederne* give adgang til at nægte aktindsigt for at beskytte ophavsret. Se også bemærkningerne til bestemmelsen i Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 227.

d) Hvad er det som er ophavsretligt beskyttet?

Jeg mener ikke at oplysningerne i databasen, jf. beskrivelsen af dem ovenfor, er omfattet af den ophavsretlige beskyttelse i ophavsretslovens § 1. Det skyldes at oplysningerne ikke har værkshøjde i bestemmelsens forstand. Se bl.a.

Jens Schovsbo og Morten Rosenmeier, *Immaterielret* (2008), s. 61 ff, og Peter Schønning, *Ophavsretsloven med kommentarer*, 3. udgave (2003), s. 104 ff. Om edb-programmet er ophavsretligt beskyttet efter ophavsretslovens § 1, stk. 3, er ikke relevant da det ikke er genstand for aktindsigt, jf. ovenfor.

Databasen kan desuden være ophavsretligt beskyttet af ophavsretslovens § 71. Bestemmelsen har følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 201 af 27. februar 2010:

§ 71. Den, som fremstiller et katalog, en tabel, en database eller lignende, hvori et større antal oplysninger er sammenstillet, eller som er resultatet af en væsentlig investering, har eneret til at råde over det pågældende arbejde som helhed eller en væsentlig del deraf ved at fremstille eksemplarer af det og ved at gøre det tilgængeligt for almenheden.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 finder tilsvarende anvendelse på en eksemplar-fremstilling eller tilgængiggørelse for almenheden af uvæsentlige dele af indholdet af et katalog, en tabel, en database eller lignende, som foretages gentagne gange og systematisk, såfremt de nævnte handlinger kan sidestilles med handlinger, der strider mod en normal udnyttelse af de pågældende arbejder, eller som skader fremstillerens legitime interesser urimeligt.

Stk. 3. Er arbejder af den i stk. 1 nævnte art eller dele deraf genstand for ophavsret eller anden beskyttelse, kan denne også gøres gældende.

Stk. 4. Beskyttelsen efter stk. 1 varer indtil 15 år er forløbet efter udgangen af det år, hvor arbejdet blev fremstillet. Hvis et arbejde af den nævnte art gøres tilgængeligt for almenheden inden for dette tidsrum, varer beskyttelsen dog indtil 15 år er forløbet efter udgangen af det år, hvor arbejdet første gang blev gjort tilgængeligt for almenheden.

Stk. 5. Bestemmelserne i § 2, stk. 2-4, §§ 6-9, § 11, stk. 2 og 3, § 12, stk. 1, stk. 2, nr. 4, stk. 4, nr. 3, og stk. 5, 2. pkt., §§ 13-17, § 18, stk. 1 og 2, § 19, stk. 1 og 2, §§ 20-22, 25, 27, 28, 30-32, 34 og 35, § 36, stk. 2 og 3, § 47 og §§ 49-52 finder tilsvarende anvendelse på de kataloger, tabeller, databaser m.v., der er nævnt i stk. 1.

Stk. 6. Aftalevilkår, der udvider fremstillerens ret efter stk. 1 til et offentliggjort arbejde, er ugyldige.'

Der er ikke tvivl om at der i databasen er samlet et større antal oplysninger, og heller ikke om at databasen er resultatet af en væsentlig investering, jf. udtalelsen fra firmaernes advokat til Miljøministeriet af 3. november 2009. Jeg er derfor enig i at databasen må nyde ophavsretlig beskyttelse efter ophavsretslovens § 71. Det følger heraf at databasen ikke kan gøres tilgængelig for offentligheden, f.eks. ved offentliggørelse på internettet, uden firmaernes samtykke.

En offentliggørelse af databasen uden firmaernes samtykke ville således være en krænkelse af ophavsretten, jf. ophavsretslovens § 71, stk. 1, jf. § 2, og ville dermed udgøre en retsstridig anvendelse af den.

Miljøministeriet har – efter at have hørt firmaerne – lagt til grund at en krænkelse af ophavsretten ved offentliggørelse ville betyde et tab for firmaerne på ca. 5 millioner kroner. Det skyldes at firmaerne hvis databasen blev offentliggjort, ikke vil kunne oppebære indtægter ved at licensere brugen til andre interesserede samarbejdspartnere. En offentliggørelse ville derfor være ødelæggende for firmaernes muligheder for at generere indtægter på højdemodellen og dermed genindvinde den (ophavsretligt beskyttede) væsentlige investering der er lagt i denne.

e) Hvad er det for omstændigheder der kan gøre at § 12, stk. 1, nr. 2, kan anvendes til beskyttelse af ophavsretten?

Adgangen til aktindsigt er i udgangspunktet uafhængig af om oplysningerne er beskyttet af ophavsret, jf. § 27, stk. 1, i ophavsretsloven. Borgerne kan således ikke mødes med ophavsretlige indsigelser i forbindelse med en anmodning om aktindsigt. Se redegørelsen herfor i min udtalelse af 14. maj 2009. Miljøministeriet er enig i dette synspunkt, jf. afgørelsen af 21. december 2009.

Retten til den videre udnyttelse af oplysningerne når aktindsigt er meddelt, afhænger af de i øvrigt gældende regler (om bl.a. ophavsret, jf. ophavsretslovens § 27, stk. 3). Modtagerens videre udnyttelse af oplysningerne sker på eget ansvar. Et i øvrigt lovhjemlet krav på aktindsigt kan myndighederne derfor ikke afslå blot med henvisning til *risikoen* for at oplysningerne eventuelt vil blive udnyttet i strid med ophavsretten. Se også her redegørelsen i min udtalelse af 14. maj 2009.

Hvis aktindsigt skal afslås af hensyn til beskyttelse af ophavsret, må det efter min opfattelse kræves at aktindsigtsanmodningen *må antages at* skulle tjene et retsstridigt formål (og at den retsstridige anvendelse af oplysningerne indebærer en nærliggende risiko for at der lides et økonomisk tab af nogen betydning, jf. ovenfor). Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til Østre Landsrets dom som gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen for 2004, s. 1212 ff, og til betænkning nr. 1510/2009, s. 394-395, hvor der om aktindsigtsanmodninger der tjener et retsstridigt formål mv., er anført følgende:

'Det følger af forarbejderne til den gældende offentlighedslov, at der kan meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt, hvis der er tale om klare tilfælde af misbrug. Således kan en anmodning bl.a. afslås, hvis der er tale om chikanøse aktindsigtsanmodninger.

Det er kommissionens opfattelse, at der for at skabe et klarere retsgrundlag bør indføres en bestemmelse i offentlighedsloven om, at der kan meddeles

afslag på en anmodning om aktindsigt, hvis 'anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål eller lignende'. Ved udtrykket 'lignende' sigtes til den form for intimidering, som ikke med sikkerhed kan karakteriseres som retsstridig, men som offentligt ansatte efter kommissionens opfattelse ikke bør tåle.

Som eksempler på tilfælde, der vil være omfattet af bestemmelsen, kan nævnes tilfælde, hvor en anmodning om aktindsigt i en sag eller dokumenter har til formål at skabe grundlag for retsstridige formål eller har til formål at forfølge eller på lignende måde genere, f.eks. den pågældende myndighed, enkelte af myndighedens ansatte eller privatpersoner.'

Det er min opfattelse at bevisbyrden for om en aktindsigtsanmodning må antages at skulle tjene et retsstridigt formål, som udgangspunkt må påhvile myndigheden. Jeg bemærker i den forbindelse at det er den helt klare undtagelse at aktindsigtsanmoderens motiv kan tillægges betydning i forbindelse med en vurdering af om der skal gives aktindsigt. Se hvad angår offentlighedsloven, f.eks. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 391, og hvad angår miljøoplysningsloven, nr. 8 til præamblen og artikel 3, nr. 1, til det underliggende direktiv (Europaparlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF). Ved bevisvurderingen må der tages udgangspunkt i de konkrete omstændigheder ved anmodningen. Det kan i den forbindelse f.eks. indgå hvad ansøgeren selv har angivet om formålet med aktindsigtsanmodningen. Ansøgerens tidligere adfærd må også kunne indgå. Se bl.a. det ovennævnte sted i betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven.

Miljøministeriet har lagt til grund for sin afgørelse at højdemodellen vil blive offentliggjort retsstridigt hvis (A)'s aktindsigtsanmodning imødekommes. Miljøministeriet har i den forbindelse lagt vægt på følgende, jf. afgørelsen af 21. december 2009:

- at (A) på et møde i Kort- og Matrikelstyrelsen den 13. december 2007 oplyste at han ikke mente at være underlagt nogen begrænsninger i forhold til anvendelse og videregivelse af de data han ønskede aktindsigt i, og at han ønskede at etablere en adgang for offentligheden på internettet til at se hvordan stigninger i havets niveau ville påvirke landet,
- at (A) anførte i en e-mail af 2. februar 2008 til Miljøministeriet at borgerne gerne ville kende til højdemålingerne, og det virkede besynderligt at disse data ikke måtte komme ud til offentligheden,
- at (A) i en e-mail af 10. juni 2008 til mig anførte at det var af afgørende betydning at befolkningen fik adgang til de nyeste højdemålinger med 10 cm's nøjagtighed,
- at (A) i brev af 23. november 2009 anførte at hans interesse i højdemodellen bl.a. drejede sig om at kunne vise data på en måde der var lettilgængelig for den almindelige befolkning, og

- at (A) i brev af 3. december 2009 skrev at når han ikke tidligere havde kommenteret forslaget om adgang til en fremvisning, var det fordi det lå fuldstændig klart i forlængelse af hans beskrivelse af hans anvendelse af de omhandlede data at det er adgangen til at benytte data der var afgørende.

Heroverfor står

- at (A) i en udtalelse til mig af 15. december 2008 oplyste at hans hensigt med at skaffe data ikke implicit indebar at data ville blive offentliggjort i strid med ophavsretsregler, og heller ikke indebar at han ikke var underlagt nogen begrænsninger i forhold til anvendelse og videregivelse af materialet,
- at han i sin klage til mig af 25. januar 2010 bl.a. har anført at han ikke mener at det er ministeriet der på forhånd skal afgøre om en udlevering til ham automatisk vil føre til en ophavsretskrænkelser. Han har også anført at hans primære interesse i højdemodellen drejer sig om at kunne analysere data i forhold til andre data om landskabet og herefter eventuelt præsentere disse analyser journalistisk, og
- at (A) sådan som sagen er oplyst for mig, ikke ved tidligere adfærd har kunnet give Miljøministeriet grund til at antage at han retsstridigt vil offentliggøre data som han har fået gennem en aktindsigtsanmodning.

Ud fra en samlet vurdering af det ovenfor anførte er det min opfattelse at ministeriet ikke på baggrund af det (A) har anført under sagen, eller på baggrund af hans adfærd under sagen eller forud herfor har tilstrækkelig anledning til at lægge til grund at det må antages at højdemodellen vil blive offentliggjort retsstridigt hvis han får indsigt i den.

Jeg bemærker – som jeg skrev i min udtalelse af 14. maj 2009 – at ministeriet har mulighed for at vejlede om hvilken brug der vil være i strid med ophavsretten. I dette tilfælde kan ministeriet vejlede om at det der er ophavsretligt beskyttet, er samlingen af oplysninger på baggrund af den væsentlige investering som databasen udgør for firmaerne, og at offentliggørelse af oplysningerne eller væsentlige dele heraf kræver samtykke fra firmaerne, selv om oplysningerne ikke i sig selv er fortrolige.

Jeg bemærker endelig at ministeriet inden for rammerne af miljøoplysningsloven vil have mulighed for at opkræve en vis betaling for udleveringen af oplysningerne, jf. også Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 1431 af 13. december 2006 om betaling for aktindsigt i miljøoplysninger der ikke udleveres på papir, inden for Miljøministeriets område.

Samlet set er det derfor min foreløbige opfattelse at Miljøministeriet ikke har kunnet afslå at give (A) aktindsigt i databasens oplysninger. Jeg er derfor ind-

stillet på at henstille til Miljøministeriet at genoptage sagen og kontakte (A) med henblik på om han under de beskrevne omstændigheder stadig er interesseret i aktindsigt i databasens oplysninger.

Jeg mener dog at Miljøministeriet bør have lejlighed til at komme med sine bemærkninger til det jeg har anført, inden jeg afgiver min endelige udtalelse.'

B. Miljøministeriets bemærkninger

Den 7. februar 2011 modtog jeg en udtalelse fra Miljøministeriet. Heri skrev ministeriet sådan:

'Ifølge den foreløbige redegørelse kan en anmodning om aktindsigt i højdemodellen ikke afslås i medfør af § 2, stk. 3, i lov om aktindsigt i miljøoplysninger sammenholdt med offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, alene på grund af risiko for, at oplysningerne vil blive udnyttet i strid med ophavsretten. Det angives, at det er en betingelse for, at anmodningen kan afslås, at det må antages, at anmodningen tjener et retsstridigt formål, og at bevisbyrden herfor som udgangspunkt må påhvile myndigheden.

Ifølge den foreløbige redegørelse havde Miljøministeriet ikke tilstrækkelig anledning til at lægge til grund for sin afgørelse, at det må antages, at (A) vil offentliggøre højdemodellen retsstridigt, hvis han får aktindsigt i den. Ombudsmanden har her blandt andet lagt vægt på, at (A) i sin klage har anført, at hans primære interesse i højdemodellen drejer sig om at kunne analysere data i forhold til andre data om landskabet og herefter præsentere disse analyser journalistisk.

Miljøministeriet skal hertil bemærke, at det, udover det som Ombudsmanden har citeret, også fremgår af samme afsnit af klagen, at (A) tillægger åbenhed om højdemodellen stor betydning, og at den journalistiske interesse i højdemodellen også drejer sig om at kunne vise data om klimaændringernes konsekvenser. Dette viser efter Miljøministeriets mening, at (A) fortsat har til hensigt at vise højdemodellens data i strid med ophavsrettighederne. Det skal i den forbindelse understreges, at selv om højdemodellens data bearbejdes eller sammenstilles med andre datasæt om landskabet, vil (A)'s offentliggørelse af de bearbejdede eller sammenstillede data indebære, at højdemodellens data udnyttes i strid med ophavsretslovens § 71. Efter ministeriets opfattelse giver (A)'s klage derfor grundlag for at antage, at han vil anvende højdemodellens data på en måde, som forudsætter, at han har erhvervet rettigheder dertil af de private firmaer, som har rettighederne til højdemodellen efter ophavsretslovens § 71.

Miljøministeriet finder fortsat, at de forhold, som er nævnt i ministeriets afslag af 21. december 2009, og som følge af Ombudsmandens foreløbige redegørelse kan tale for at nægte (A) aktindsigt, giver tilstrækkelig grundlag for at antage, at (A) har til hensigt at anvende højdemodellens data på en retsstridig måde. Hertil kommer at (A) nu har oplyst, at hans hensigt er at vise data om klimaændringernes konsekvenser.

Miljøministeriet skal fremhæve, at såfremt højdemodellens data anvendes på retsstridig måde, vil de private firmaer, som har ophavsretten til højdemodellen, kunne lide økonomiske tab i størrelsesordenen 5 mio. kr.

Miljøministeriet skal afslutningsvis bemærke, at imødekommelse af (A)'s begæring om aktindsigt vil kunne få konsekvenser for staten, herunder økonomiske konsekvenser. Det er således muligt, at leverandørernes interesse i alene at sælge brugsrettigheder til data vil blive mindsket, hvis de risikerer at data bliver anvendt retsstridigt ved aktindsigt. Det er også muligt, at leverandørerne vil kalkulere med denne risiko i priserne for data.'

(A) har i e-mail af 6. marts 2011 oplyst at han ikke har yderligere bemærkninger til sagen.

C. Min endelige vurdering

Miljøministeriet har koncentreret sine bemærkninger i udtalelsen af 7. februar 2011 om spørgsmålet om hvorvidt der er grundlag for at antage at (A) vil anvende højdemodellens data på en retsstridig måde. Jeg går på den baggrund ud fra at Miljøministeriet ikke har bemærkninger til det øvrige der fremgår af min foreløbige redegørelse af 15. november 2010.

Ministeriet er ikke enig i at ministeriet i sin afgørelse af 21. december 2009 ikke havde tilstrækkelig anledning til at lægge til grund at det må antages at (A) vil offentliggøre højdemodellen retsstridigt hvis han får aktindsigt i den. Ministeriet har i den forbindelse fremhævet to forhold:

- 1) Ud over det som jeg har citeret i den foreløbige redegørelse, har (A) også oplyst at han ønsker 'størst mulig åbenhed om højdemodellen', og
- 2) (A) har nævnt at den journalistiske interesse i højdemodellen også drejer sig om at kunne vise data om klimaændringernes konsekvenser.

Ad 1. Efter min opfattelse ligger (A)'s udsagn om at han ønsker størst mulig åbenhed om højdemodellen, meget tæt på de øvrige udsagn som jeg har citeret og inddraget i min vurdering. Jeg mener derfor ikke at dette forhold kan ændre den samlede vurdering jeg har foretaget i den foreløbige redegørelse.

Ad 2. Jeg forstår ministeriet sådan at ministeriet mener at (A) ikke (offentligt) kan vise data om klimaændringernes konsekvenser ved hjælp af højdemodellen uden at krænke firmaernes ophavsret. Ministeriet har i den forbindelse anført at det er ministeriets opfattelse at selv om højdemodellens data bearbejdes eller sammenstilles med andre datasæt om landskabet, vil (A)'s offentliggørelse af de bearbejdede eller sammenstillede data indebære at højdemodellens data udnyttes i strid med ophavsretslovens § 71.

Jeg mener ikke at det kan lægges til grund at enhver offentliggørelse af bearbejdede eller sammenstillede data hvori der indgår data fra højdemodellen, vil indebære at højdemodellens data udnyttes i strid med ophavsretslovens § 71. Jeg har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på ordlyden af ophavsretslovens § 71, og på at nogle af oplysningerne i forvejen offentliggøres på en webtjeneste på Kort- og Matrikelstyrelsens hjemmeside

Jeg må således fastholde vurderingen i min foreløbige redegørelse om at ministeriet ikke på baggrund af det (A) har anført under sagen, eller på baggrund af hans adfærd under sagen eller forud herfor, har tilstrækkelig anledning til at lægge til grund at det må antages at højdemodellen vil blive offentliggjort retsstridigt hvis han får indsigt i den.

Som jeg skrev i min foreløbige redegørelse, har ministeriet mulighed for at vejlede om hvilken brug der vil være i strid med ophavsretten. I dette tilfælde kan ministeriet vejlede om at det der er ophavsretligt beskyttet, er samlingen af oplysninger på baggrund af den væsentlige investering som databasen udgør for firmaerne, og at offentliggørelse af oplysningerne eller væsentlige dele heraf kræver samtykke fra firmaerne, selv om oplysningerne ikke i sig selv er fortrolige.

Samlet set fastholder jeg at Miljøministeriet ikke har kunnet afslå at give (A) aktindsigt i databasens oplysninger. Jeg har derfor henstillet til Miljøministeriet at genoptage sagen og kontakte (A) med henblik på om han under de beskrevne omstændigheder stadig er interesseret i aktindsigt i databasens oplysninger.”

Sagsfremstilling:

Miljøministeriet skrev den 26. oktober 2009 bl.a. dette til A:

”Miljøministeriet skal meget beklage, at det under genbehandlingen har vist sig nødvendigt at foretage mere tilbunds gående undersøgelser, som bevirker, at det endnu ikke har været muligt at træffe en endelig ny afgørelse.

Ved genbehandlingen lægger Miljøministeriet til grund, at der er tale om oplysninger omfattet af miljøoplysningsloven. Samtidig vil ministeriet, når den nye afgørelse træffes, foretage en konkret vurdering og afvejning efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, sammenholdt med miljøoplysningslovens § 2.

Til brug for dette har Miljøministeriet søgt at foretage en mere eksakt vurdering af de mulige økonomiske konsekvenser for (B) og (C), hvis begæringen imødekommes. Miljøministeriet har anmodet Kammeradvokaten om at bistå med denne vurdering.

Miljøministeriet forventer nu, at Kammeradvokatens vurdering foreligger medio november 2009. Umiddelbart herefter vil ministeriet træffe afgørelse, medmindre der fremkommer nye oplysninger, der nødvendiggør at De får lejlighed til at kommentere disse, inden der træffes afgørelse.”

Den 22. oktober 2009 skrev Kammeradvokaten bl.a. sådan til C:

”Som advokat for Miljøministeriet retter jeg henvendelse til (C) vedrørende aktindsigt i en højdemodel, som (B) og (C) ifølge aftale af 11. maj 2007 har leveret til Kort- & Matrikelstyrelsen.

Aktindsigten er begæret af en journalist, der på et møde i Kort- & Matrikelstyrelsen den 13. december 2007 oplyste, at han ikke mente at være underlagt nogen begrænsninger i forhold til anvendelse og videregivelse, og at han ønskede at etablere en adgang på internettet, hvor offentligheden kunne se, hvorledes stigninger i havets niveau ville påvirke landet.

I e-mail af 2. februar 2008 til Miljøministeriet anførte journalisten, at borgerne gerne ville kende til højdemålingerne, og at det virkede besynderligt, at disse data ikke måtte komme ud til offentligheden. Ved henvendelse til Folketingets Ombudsmand ved brev af 10. juni 2008 anførte journalisten, at det var af afgørende betydning, at befolkningen fik adgang til de nyeste højdemålinger med 10 cm's nøjagtighed.

Af journalistens hjemmeside fremgår, at det firma, han er medejer af, er specialister i at trække eksklusive nyheder og mønstre ud af komplekse data, og at firmaet kan levere præsentation af tal, data og anden dokumentation på internettet, der sikrer interaktive og lettilgængelige indgange for brugerne.

På denne baggrund finder jeg det nærliggende, at højdemodellen vil blive gjort tilgængelig for offentligheden, evt. i ændret skikkelse, hvis journalistens begæring om aktindsigt efterkommes.

Jeg anmoder derfor om (C)'s stillingtagen til, om en sådan offentliggørelse af højdemodellen vil være i strid med konkursboets rettigheder, herunder ophavsrettigheder, og i givet fald uddybe, hvilken type rettighed der er tale om.

Såfremt (C) anser offentliggørelsen som stridende mod konkursboets rettigheder, anmoder jeg om konkursboets stillingtagen til, om offentliggørelsen kan medføre økonomiske tab for konkursboet, og i givet fald konkret angive størrelsen af tabet og hvilke økonomiske tab, der er tale om, herunder på hvilken måde aktindsigten kan påføre konkursboet tab.

Efter ombudsmandens faste praksis er der kun mulighed for at give afslag på aktindsigt, hvis der foreligger konkrete oplysninger om, at en offentliggørelse medfører et væsentligt økonomisk tab for en virksomhed. En abstrakt besvarelse af de stillede spørgsmål vil således ikke være tilstrækkeligt til at nægte aktindsigt.

(C) anmodes om at besvare min henvendelse *inden 14 dage fra d.d.* Såfremt jeg ikke inden dette tidspunkt har modtaget en konkret begrundelse for, at konkursboet i tilfælde af offentliggørelse vil lide et væsentligt økonomisk tab, må det forventes, at der vil blive meddelt aktindsigt i højdemodellen.

Ved besvarelsen anmoder jeg tillige om konkursboets stillingtagen til, hvilken betydning det har for de ovenfor stillede spørgsmål, hvis journalisten gives aktindsigt i den form, at han får adgang til en fremvisning af højdemodellen hos Kort- & Matrikelstyrelsen i stedet for at modtage et eksemplar af højdemodellen.

Konkursboet må ligeledes forvente, at der kan meddeles aktindsigt i form af fremvisning af højdemodellen hos Kort- & Matrikelstyrelsen, hvis jeg ikke modtager en konkret begrundelse for, at konkursboet i dette tilfælde vil lide et væsentligt økonomisk tab.”

Kammeradvokaten sendte et tilsvarende brev til B.

Advokat D svarede den 3. november 2009 bl.a. sådan på vegne af B og E som af C havde købt en andel af rettighederne til højdemodellen:

”Højdemodellen er skabt på grundlag af en omfattende og omkostningskrævende indsamling af data i form af laserscanning af terrænet i Danmark. Omkostningerne til udvikling af modellen har været i størrelsesordenen 13 mio. kr., og mine klienter må derfor siges at have lagt en væsentlig investering i indsamlingen, bearbejdningen, struktureringen og præsentationen af dataene.

Den fremstillede højdemodel har karakter af en database, som nyder beskyttelse efter ophavsretslovens § 1 og § 71. Efter ophavsretslovens § 2 skal ophavsmanden give samtykke til, at der fremstilles eksemplarer af værket (database), og til at værket (database) gøres tilgængelig for almenheden, fx ved tilgængeliggørelse på internettet.

Det følger endvidere af ophavsretslovens § 71, stk. 1, at fremstilleren af en database, som er resultatet af en væsentlig investering, skal give samtykke til, at database som helhed eller en væsentlig del heraf kopieres eller gøres tilgængelig for almenheden, herunder fx ved offentliggørelse af data på internettet.

Mine klienter har alle rettigheder til højdemodellen og har givet Kort- og Matrikelstyrelsen en ikke-eksklusiv brugsret til højdemodellen. Ud over den brugsret, som Kort- og Matrikelstyrelsen betaler for, er det af afgørende betydning, at mine klienter også kan oppebære indtægter ved at licensere brugen af højdemodellen til andre interesserede samarbejdspartnere.

Som anført i Deres brev forekommer det nærliggende, at højdemodellen vil blive gjort tilgængelig for offentligheden, hvis aktindsigtsanmodningen imødekommes.

Jeg må i den forbindelse understrege, at en offentliggørelse af højdemodellen på fx internettet vil være ødelæggende for mine klienters mulighed for at generere indtjening på højdemodellen, og det vil ikke være muligt at genindvinde udviklingsomkostningerne. Det konkrete tab skønnes at ville beløbe sig til ca. 5 mio. kr.

Det følger af ophavsretslovens § 27, stk. 1, at ophavsretten ikke er til hinder for, at der gives aktindsigt i ophavsretligt beskyttede værker m.v. i overensstemmelse med offentlighedslovens regler. Bestemmelsen i ophavsretslovens § 27, stk. 1, indebærer, at ophavsretten viger for enhver form for aktindsigt efter lovgivningen. Det er derfor som udgangspunkt ikke muligt at nedlægge indsigelse efter ophavsretsloven i forbindelse med en journalists anmodning om aktindsigt – uanset hvilken udnyttelse aktindsigten udmøntes i.

Det følger dog samtidig af § 27, stk. 3, at retten til videre udnyttelse af de værker m.v., som der er givet aktindsigt i, afhænger af de i ophavsretsloven i øvrigt gældende regler. Det betyder, at det vil være en klar overtrædelse af mine klienters ophavsrettigheder, hvis en journalist på baggrund af en aktindsigtsanmodning gør højdemodellen offentligt tilgængelig.

Da der er overhængende risiko for, at højdemodellen eller en væsentlig del af dataene i modellen bliver gjort offentligt tilgængelig, såfremt journalistens aktindsigtsanmodning imødekommes, bør højdemodellen undtages fra aktindsigt. Under hensyn til den væsentlige økonomiske skadevirkning for mine klienter, finder jeg, at aktindsigt bør afvises med henvisning til bestemmelserne i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, samt § 13, stk. 1, nr. 6. Hensynet til de økonomiske skadevirkninger for mine klienter bør klart vægte mere end offentlighedens adgang til at få kendskab til datagrundlaget i højdemodellen. Hertil kommer, at offentlighedens behov for at kunne få information om en grunds højde over havet er fuldt ud dækket af en service, som Kort- og Matrikelstyrelsen udbyder på internettet (<http://kmswww3.kms.dk/kortpaanettet/>), hvor man kan indtaste en vilkårlig adresse eller position i Danmark og få oplyst en højde, som er hentet fra højdemodellen.

Skulle Miljøministeriet mod forventning nå til den konklusion, at der ikke er grundlag for at undtage højdemodellen fra aktindsigt, må jeg insistere på, at aktindsigten alene gennemføres ved, at journalisten får adgang til en fremvisning af højdemodellen hos Kort- og Matrikelstyrelsen i stedet for at få udleveret et eksemplar af højdemodellen. I den forbindelse bør det indskræpes over for journalisten, at enhver udnyttelse af højdemodellen alene kan ske med samtykke fra mine klienter. En overtrædelse vil kunne medføre straf- og erstatningsansvar for journalisten personligt samt for hans firma.”

Kammeradvokaten sendte den 13. november 2009 sine breve til B og C og advokat D's svar herpå til A med henblik på hans eventuelle bemærkninger. I brev af 23. november 2009 skrev A for det første at sagen efter hans opfattelse skulle afgøres efter miljøoplysningsloven. Herudover skrev han at han havde forsøgt at samarbejde med myndighederne om at finde en model for aktindsigt der kunne lade sig gøre, men at myndighederne ikke ville medvirke til det. Han forstod ikke at myndighederne lagde op til konflikt. Han mente at der var andre modeller for at meddele aktindsigt, og han ville gerne diskutere det med myndighederne. Det var A's opfattelse at Kammeradvokatens henvendelse til B og C var subjektiv og tendentiøs da der i henvendelsen klart blev opfordret til at angive alle tænkelige grunde til at nægte aktindsigt. Advokaten havde da også grebet opfordringen. Det var A's opfattelse at den service som Kort- og Matrikelstyrelsen udbød på internettet, i en vis grad afhjalp behovet for at folk kunne få adgang til højdedata, men langt fra hele behovet. Endelig mente A at det angivne tab på 5 millioner kroner var helt abstrakt og udokumenteret, og han forstod ikke hvordan tabet kunne opstå, da der allerede var adgang til mange af oplysningerne på internettet.

Kammeradvokaten skrev den 1. december 2009 til A og bad ham uddybe hvilke konkrete modeller for at meddele aktindsigt han sigtede til. Herudover

bad Kammeradvokaten om hans bemærkninger til muligheden for at meddele aktindsigt i den form at han blev givet adgang til fremvisning af højdemodellen hos Kort- og Matrikelstyrelsen. Kammeradvokaten bad ham svare inden for 14 dage. Den 3. december 2009 svarede A bl.a. at det var adgangen til at benytte data der var afgørende, og at en fremvisning af data derfor var fuldstændig utilstrækkelig på alle måder. Når han i sit brev af 23. november 2009 skrev at der kunne findes andre muligheder for adgang til data end dem han selv havde nævnt, var det for at være åben over for at der var noget han ikke kendte, som kunne løse hans behov for dataadgang. Her ventede han på et udspil til en snak med ministeriet om hvordan det konkret kunne gøres. Det var efter hans opfattelse Kort- og Matrikelstyrelsen og ministeriet – som kendte dataene – der måtte komme med et udspil.

Den 21. december 2009 traf Miljøministeriet afgørelse om ikke at imødekomme A's anmodning om aktindsigt i højdemodellen. Ministeriet gav denne begrundelse for afgørelsen:

"Efter en fornyet gennemgang af sagen bemærker Miljøministeriet følgende:

Den database, De ønsker adgang til, er omfattet af ophavsretsloven.

Det følger af kontrakten af 11. maj 2007, at Kort- og Matrikelstyrelsen har en brugsret til databasen, som omfatter muligheden for at anvende højdemodellen til statens opgavevaretagelse. (B) og nu (E) har ophavsretten til højdemodellen.

Miljøministeriet skal imidlertid understrege, at det forhold, at virksomhederne bag højdemodellen fortsat har ophavsretten til de data, der ønskes aktindsigt i, efter ministeriets opfattelse er helt uden betydning for vurderingen af, om der er adgang til aktindsigt. Det følger klart af ophavsretslovens § 27, stk. 1, at adgangen til aktindsigt er uafhængig af, om oplysningerne er undergivet ophavsret. Ophavsretten viger efter § 27, stk. 1, i lov om ophavsret for enhver form for aktindsigt efter lovgivningen.

Ved genbehandlingen af sagen lægger Miljøministeriet – som det tidligere er oplyst overfor Dem – til grund, at de oplysninger, der ønskes aktindsigt i, er omfattet af miljøoplysningsloven.

Som anført af Folketingets Ombudsmand i udtalelsen af 14. maj 2009 giver undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, sammenholdt med miljøoplysningslovens § 2 adgang til – efter en konkret vurdering af den potentielle skaderisiko ved en eventuel videreudnyttelse af oplysningerne – at nægte aktindsigt under hensyn til beskyttelse af en ophavsret uanset ophavsretslovens § 27, stk. 1.

Efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, har enhver under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog bl.a. stk. 3 i samme paragraf.

Det følger af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, at retten til aktindsigt ikke omfatter oplysninger om

'... tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.'

Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, FT 1984/1985, tillæg A, sp. 3088, at bestemmelsen kun kan anvendes, hvis det efter et konkret skøn må antages at medføre en nærliggende risiko for, at den pågældende person eller virksomhed påføres et økonomisk tab af nogen betydning.

Henset navnlig til

- at De på et møde i Kort- og Matrikelstyrelsen den 13. december 2007 oplyste, at De ikke mente at være underlagt nogen begrænsninger i forhold til anvendelse og videregivelse af de data, De ønskede aktindsigt i, og at De ønskede at etablere en adgang for offentligheden på internettet til at se, hvordan stigninger i havets niveau ville påvirke landet,
- at De anførte i en e-mail af 2. februar 2008 til Miljøministeriet, at borgerne gerne ville kende til højdemålingerne, og det virkede besynderligt, at disse data ikke måtte komme ud til offentligheden,
- at De i en e-mail af 10. juni 2008 til Folketingets Ombudsmand anførte, at det var af afgørende betydning, at befolkningen fik adgang til de nyeste højdemålinger med 10 cm's nøjagtighed,
- at De i brev af 23. november 2009 anfører, at Deres interesse i højdemodellen drejer sig om bl.a. at kunne vise data på en måde, der er lettilgængelig for den almindelige befolkning, og
- at De i brev af 3. december 2009 skriver, at når De ikke tidligere har kommenteret forslaget om adgang til en fremvisning, er det fordi det ligger fuldstændig klart i forlængelse af Deres beskrivelse af Deres anvendelse af de omhandlede data, at det er adgangen til at benytte data, der er afgørende,

finder Miljøministeriet, selvom De i en udtalelse af 15. december 2008 til Folketingets Ombudsmand oplyste, at Deres hensigt med at skaffe data ikke implicit indebar, at data ville blive offentliggjort i strid med ophavs-

retsregler, eller at De ikke var underlagt nogen begrænsninger i forhold til anvendelse og videregivelse af materialet, at det må lægges til grund, at højdemodellen vil blive offentliggjort, hvis begæringen om aktindsigt bliver imødekommet.

Efter kontrakten af 11. maj 2007 har (B) og nu (E) ret til at licensere brugen af højdemodellen til andre interesserede samarbejdspartnere og dermed oppebære indtægter. Advokat (D) har på vegne af (B) og (E) i brev af 3. november 2009 direkte fastslået, at en offentliggørelse af højdemodellen på f.eks. internettet vil være ødelæggende for mulighederne for at sælge flere brugsrettigheder til Danmarks Højdemodel. Det vil således ikke være muligt at generere indtjening på højdemodellen, og det vil ikke være muligt at genindvinde udviklingsomkostningerne. Miljøministeriet er enig i denne vurdering.

Miljøministeriet bemærker i denne forbindelse, at den tjeneste, der er på Kort- og Matrikelstyrelsens hjemmeside, hvor det nu er muligt for borgere til privat brug at få adgang til højdeinformationer om en bestemt grund eller et lokalområde ikke kan sammenlignes med en eventuel offentliggørelse af hele højdemodellen. Den mulighed, der nu er på Kort- og Matrikelstyrelsens hjemmeside forringer i modsætning til en offentliggørelse af hele eller væsentlige dele af højdemodellen ikke mulighederne for, at (B) og (E) kan licensere brugen af højdemodellen til andre interesserede. Dette fremgår også af advokat (D)'s brev af 3. november 2009, hvor tjenesten på Kort- og Matrikelstyrelsens hjemmeside omtales, samtidig med at det tab, (B) og (E) vil lide ved en offentliggørelse af hele eller væsentlige dele af højdemodellen, beskrives.

Det fremgår endvidere af brevet af 3. november 2009 fra advokat (D), at omkostningerne til udvikling af Danmarks Højdemodel har været i størrelsesordenen 13 mio. kr., og det konkrete tab ved en offentliggørelse skønnes at ville beløbe sig til ca. 5 mio. kr.

På baggrund af det oplyste om udviklingsomkostningernes størrelse og de øvrige oplysninger i sagen, vurderer Miljøministeriet, at det må lægges til grund, at det konkrete tab for (B) og (E) ved en offentliggørelse af hele eller væsentlige dele af højdemodellen vil være af den skønnede størrelsesorden, altså i alt ca. 5 mio. kr.

Efter en konkret vurdering af

- sandsynligheden for at der vil opstå et økonomisk tab ved en imødekommelse af Deres begæring om aktindsigt
- hvordan det tab, der i givet fald vil lides, opstår, karakteren af dette tab, og

- størrelsen af det mulige tab,

finder Miljøministeriet, at en imødekommelse af Deres begæring om aktindsigt i højdemodellen vil indebære en så nærliggende risiko for, at (B) og (E) påføres et økonomisk tab af så betydelig størrelse, at oplysningerne er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, har følgende ordlyd:

'I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7, og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen ... skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Bestemmelserne i §§ 2, 7, og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen ... skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. ...'

Bestemmelsen blev indsat i loven ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, der gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at bestemmelsen gennemfører direktivets generelle afvejningsregel i artikel 4, stk. 2, om at adgangen til at begrænse aktindsigt skal fortolkes restriktivt under hensyn til offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og direktivets konkrete afvejningsregel, hvorefter de offentlige interesser, der varetages ved udlevering i hver enkel sag om aktindsigt, skal afvejes overfor de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Myndighederne vil således få pligt til at foretage en konkret afvejning af de modstående hensyn.

I Miljøstyrelsens vejledning nr. 3/2006 til lov om aktindsigt i miljøoplysninger er det pointeret, at miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, indeholder en konkret og en generel afvejningsregel. Hvis en myndighed kan afslå en anmodning om udlevering af miljøoplysninger med henvisning til en eller flere af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser, skal myndigheden, før den endelige afgørelse træffes, foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesse i at få udleveret oplysningerne overfor de interesser, der varetages ved at afslå en udlevering. Den generelle afvejning går på, at undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven skal anvendes restriktivt.

Miljøministeriet har foretaget en konkret afvejning af offentlighedens interesse i at få udleveret oplysningerne overfor (B) og (E)'s interesse i, at en udlevering afslås.

På den ene side står offentlighedens interesse i at kende højdeforholdene i Danmark, herunder navnlig i at kunne få oplyst bestemte lokaliteters beliggenhed i forhold til havoverfladen. Efter det nu er muligt for borgere til privat brug at få adgang til højdeinformationer om en bestemt grund eller et lokalområde på en tjeneste på Kort- og Matrikelstyrelsens hjemmeside, findes dette hensyn ikke længere så tungtvejende. Heroverfor står hensynet til (B) og (E)'s risiko for at lide et betydeligt økonomisk tab.

Miljøministeriet finder herefter selv efter en restriktiv fortolkning af adgangen til at begrænse aktindsigt, at de hensyn, som fører til, at begæringen om aktindsigt ikke kan imødekommes, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, vejer tungere end offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres.

Efter en samlet vurdering af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, sammenholdt med miljøoplysningslovens § 2 kan Miljøministeriet derfor ikke imødekomme Deres begæring om aktindsigt i Danmarks Højdemedel.

Det bemærkes i øvrigt, at Miljøministeriet finder det vigtigt, at offentlige myndigheder kan erhverve begrænsede rettigheder til de bagvedliggende data til databaser. Det ville føre til et helt uantageligt resultat, hvis myndighederne var nødt til altid at købe de fulde rettigheder til edb-programmer mv.

Miljøministeriet har overvejet, om der kan gives meroffentlighed, jf. princippet i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Miljøministeriet har i den sammenhæng konkret vurderet, at de hensyn, der fører til, at begæringen om aktindsigt må afslås, er så tungtvejende, at der tillige må gives afslag på meroffentlighed.

Endelig har Miljøministeriet overvejet, om der kunne gives Dem andre muligheder for adgang til de ønskede data end et fuldstændigt udtræk. De har selv foreslået et fuldstændigt dataudtræk med koordinater og højdeangivelser, et begrænset dataudtræk med koordinater og højdeangivelse for alle ejendomme opført i ejendomsdata i OIS (godt 2 mio. ejendomme) eller tilladelse til udtræk af data fra den nye internet tjeneste i Kort- og Matrikelstyrelsen.

Det er Miljøstyrelsens vurdering, at alle tre forslag er så omfattende, at de må sidestilles med et fuldstændigt udtræk.

Miljøministeriet har navnlig overvejet muligheden for at meddele Dem aktindsigt i den form, at der blev givet Dem adgang til fremvisning af højdemodellen hos Kort- og Matrikelstyrelsen. Denne mulighed har De afslået i brev af 3. december 2009.

Miljøministeriet ser herefter ingen mulighed for at imødekomme Deres begæring om aktindsigt i Danmarks Højdemodel.”

Den 25. januar 2010 klagede A til mig over afgørelsen. Han skrev bl.a.:

”Denne sag indeholder to principielle spørgsmål om ophavsretten og om miljøoplysninger, der ligger til grund for Danmarks Højdemodel, kan være fortrolige, når staten faktisk bruger disse oplysninger administrativt og udveksler dem på tværs af myndigheder (jf. lov om aktindsigt i miljøoplysninger).

Ophavsretten kan ikke begrænse retten til aktindsigt, men ophavsret kan godt begrænse brugen af data, der fås adgang til via aktindsigt, f.eks. arkitekttegninger. Og det er vel ikke ministeriet, der på forhånd skal afgøre, at en udlevering til mig automatisk vil føre til en ophavsretskrænkelser.

Problemet har en særlig dimension, fordi staten kun har en brugsret. Det er de private virksomheder, der har ophavsretten. Denne særlige problemstilling er uafklaret. Kaj Larsen fra Ombudsmanden har i sin glimrende artikel på Åbenhedstinget gjort opmærksom på, at Offentlighedskommissionen ikke har taget stilling til dataudtræk fra databaser, hvor det offentlige kun har en brugsret, netop med højdemodellen som eksempel.

Et særligt aspekt er muligheden for en begrænset aktindsigt, hvor jeg for eksempel kun får højdeangivelser på de 2,3 mio. ejendomme i Danmark. Da Danmark i alt er på ca. 43.000 kvadratkilometer udgøres højdemodellen anslået til 16-18 mia. punkter med højdeangivelse, idet højdetallene findes for hvert punkt med 1,6 x 1,6 meter. De 2,3 mio. punkter – et for hver ejendom – vil således formentlig svare til 0,1-0,2 promille af højdemodellen. Også denne begrænsede aktindsigt afviser ministeriet uden nogen konkret vurdering af, hvad det evt. vil betyde i tab for virksomheden. Ministeriet behandler slet ikke mit forslag om blot at hente data fra Kort- og Matrikelstyrelsens hjemmeside, hvor data er lagt ud i en meget besværlig form for offentligheden. Og ministeriet finder ikke anledning til at komme med andre konkrete forslag til en løsning, bortset fra en besigtigelse af modellen i ministeriet. Men en besigtigelse vil jo netop ikke give mulighed for analyser og journalistiske præsentationer, som er hele ideen med at få data.

Åbenhed om højdemodellen kan få stor betydning for den samfundsmæssige indsats i de kommende år med klimæændringer. Den journalistiske interesse i højdemodellen drejer sig om at kunne analysere data i forhold til andre data om landskabet, samt at kunne vise data om klimæændringernes konsekvenser. Desuden er det meget vigtigt, at grundlaget for modeller kan kontrolleres for at få kvalificerede drøftelser med henblik på at nå frem til de bedst mulige modeller.”

I anledning af A's klage bad jeg den 27. januar 2010 Miljøministeriet om en udtalelse og om at låne sagens akter. Miljøministeriet skrev bl.a. dette i en udtalelse af 14. juni 2010:

”Efter en fornyet gennemgang af sagen finder Miljøministeriet ikke grundlag for at ændre afgørelsen af 21. december 2009.

Miljøministeriet finder fortsat efter en konkret vurdering, at en imødekomelse af begæringen om aktindsigt i højdemodellen vil indebære en så nærliggende risiko for, at (B) og (E) påføres et økonomisk tab af så betydelig størrelse, at oplysningerne er omfattet af undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Miljøministeriet finder endvidere fortsat, at efter det nu er muligt til privat brug at få adgang til højdeinformationer om en bestemt grund eller et lokalområde på en tjeneste på Kort- og Matrikelstyrelsens hjemmeside, er offentlighedens interesse i at aktindsigtsbegæringen imødekommes ikke længere så tungtvejende set i relation til (B) og (E)'s risiko for at lide et betydeligt økonomisk tab.

Endelig finder Miljøministeriet fortsat, at de andre muligheder for adgang til de ønskede data end et fuldstændigt udtræk som (A) har foreslået (et fuldstændigt dataudtræk med koordinater og højdeangivelser, et begrænset dataudtræk med koordinater og højdeangivelse for alle ejendomme opført i ejendomsdata i OIS eller tilladelse til udtræk af data fra den nye internet-tjeneste i Kort- og Matrikelstyrelsen) er så omfattende, at de må sidestilles med et fuldstændigt udtræk.

Miljøministeriet kan i det hele henholde sig til det i afgørelsen af 21. december 2009 anførte, herunder at det findes vigtigt, at offentlige myndigheder kan erhverve begrænsede rettigheder til databaser og software, således at myndighederne ikke altid skal købe de fulde rettigheder til it-programmer mv. Hvis det offentlige altid skal erhverve de fulde rettigheder for at borgerne kan få adgang til at udnytte databaser, som er tilvebragt bl.a. ved brug af skattepenge, vil det have meget alvorlige samfundøkonomiske konsekvenser.”

I e-mail af 26. juni 2010 skrev A at han ikke havde flere bemærkninger til sagen. Han gjorde dog opmærksom på at han ved hjælp af en robot havde trukket højdedata ud for de 2,3 millioner bygninger i Danmark som han havde koordinater på. Han ville gerne sikre sig at han kunne anvende disse data.

Den 15. november 2010 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen.