

**2009 9-1****Indsigt i Danmarks Højdemodel****Ophavsret. Miljøoplysningsloven**

En journalist klagede til ombudsmanden over at Kort & Matrikelstyrelsen og Miljøministeriet ikke havde givet ham indsigt i samtlige data om Danmarks Højdemodel.

Ombudsmanden udtalte at ophavsretten viger for enhver form for aktindsigt efter lovgivningen. Det gælder også selv om myndighederne har en konkret viden om at oplysningerne eventuelt vil blive brugt på en retsstridig måde. Ved aktindsigt kan myndighederne eventuelt vejlede om at den påtænkte brug kan være i strid med ophavsretlige regler.

Der kunne efter ombudsmandens opfattelse endvidere ikke være tvivl om at oplysninger der indgår i Danmarks Højdemodel, er omfattet af miljøoplysningsloven. Ombudsmanden mente ikke at myndighederne havde foretaget en konkret vurdering efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, om "drifts- eller forretningsforhold eller lignende" sammenholdt med afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Ombudsmanden henstillede til Miljøministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse.

(J.nr. 2008-1869-101).

Det fremgik af sagens akter at Kort & Matrikelstyrelsen i en afgørelse af 30.januar 2008 afslog journalist A's anmodning om indsigt i Danmarks højdemodel. Kort & Matrikelstyrelsen skrev sådan:

"I en e-mail af 21. januar 2008 bad du om aktindsigt i højdekort og data vedrørende Kort & Matrikelstyrelsens nye digitale højdemodel, Danmarks Højdemodel (DHM), efter bestemmelserne i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Af din e-mail af 5. december 2007 og af drøftelser med dig i KMS den 13. december 2007 fremgår, at din hensigt med begæringen om aktindsigt i DHM ikke blot er at gøre dig bekendt med oplysningerne i DHM, men blandt andet også gøre dem tilgængelige for andre på en eller flere hjemmesider på internettet.

14. maj 2009

Forvaltningsret
11241.3Materielret
9Miljøret
1.9

Indledningsvis bemærkes, at DHM leveres til KMS af et konsortium bestående af (B) A/S og (C) A/S. Kort & Matrikelstyrelsen har på statens vegne alene købt en brugsret til DHM, og kan således kun videregive data vedrørende den detaljerede DHM til andre statslige myndigheder til deres anvendelse. Leverandøren har således ophavsretten til DHM.

Det bemærkes i øvrigt, at fremstillingen af DHM endnu ikke er afsluttet, og at der derfor ikke foreligger en samlet database. Kort & Matrikelstyrelsen forventer senest primo 2009 at have en samlet database med en landsdækkende og kvalitetssikret DHM. Aktuelt er der ved at blive etableret en foreløbig DHM, som – mens den undergår kvalitetssikring, og med forbehold for at denne proces ikke er afsluttet – vil kunne anvendes af statslige myndigheder på udvalgte opgaveområder.

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger omfatter ifølge lovens § 3 alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, og som vedrører tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer og vekselvirkningen mellem disse elementer. Loven omfatter endvidere oplysninger om faktorer, der kan påvirke miljøelementer, og oplysninger om foranstaltninger, der har til formål at beskytte miljøelementer, samt rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen m.m.

DHM indeholder imidlertid alene en geometrisk beskrivelse i digital form af terrænets overflade. DHM indeholder således ingen oplysninger om tilstanden i nogen miljøelementer og anvendes ikke af Kort & Matrikelstyrelsen til sagsbehandling vedrørende miljøet eller overvågning af miljøet. Styrelsen anvender alene DHM til fremstilling af kort og andre former for stedbestemte data. Kort & Matrikelstyrelsen finder derfor ikke, at DHM er omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger, og styrelsen afslår derfor din begæring om aktindsigt i DHM.

DHM er heller ikke omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen. Denne lov omfatter kun dokumenter, som er eller har været undergivet administrativ sagsbehandling, jf. lovens § 4, stk. 1. Andre materialer, som anvendes eller produceres af offentlige myndigheder, som f.eks. undervisningsmateriale, kort, bøger og brochurer er ikke omfattet af loven, jf. pkt. 13 i justitsministeriets vejledning af 3. november 1986 om lov om offentlighed i forvaltningen. DHM, som ikke anvendes af Kort & Matrikelstyrelsen til administrative opgaver, men til produktion, falder således uden for offentlighedslovens område.

Det tilføjes, at selvom DHM havde været omfattet af lov om aktindsigt i miljøoplysninger eller lov om offentlighed i forvaltningen, ville Kort & Matrikelstyrelsen have afvist din anmodning om aktindsigt. Efter ophavsretslovens § 27, stk. 1, er ophavsretten ikke til hinder for, at andre forlanger aktindsigt i ophavsretligt beskyttede værker, herunder forlanger afskrift eller kopi, når et eksemplar af værket er indgået til en forvaltningsmyndighed i forbindelse med dens virksomhed. Efter lovens § 27, stk. 3, afhænger retten til den videre udnyttelse af værket, hvori der er givet aktindsigt, af de i øvrigt gældende regler. Værker, hvori der er givet aktindsigt, er således fortsat ophavsretligt beskyttet, og et eksemplar af værket, som udleveres efter begæring om aktindsigt, kan ikke lovligt gøres tilgængeligt for almenheden. Du har imidlertid oplyst, at dette er hensigten med din begæring om aktindsigt i DHM, hvilket ville krænke leverandørens ophavsret til DHM. Dette vil Kort & Matrikelstyrelsen ikke kunne medvirke til.

Denne afgørelse kan påklages til Miljøministeriet, Departementet.”

Den 2. februar 2008 klagede A til Miljøministeriet over Kort & Matrikelstyrelsens afgørelse. A gjorde bl.a. gældende at styrelsen havde anvendt en meget snæver fortolkning af miljøoplysningsloven, og A uddybede nærmere at B A/S og C A/S efter hans opfattelse ikke kunne have ophavsret til data om højdemodellen.

I en udtalelse af 11. februar 2008 skrev Kort & Matrikelstyrelsen bl.a. sådan til Miljøministeriet:

”(A) anfører i sin klage, at data fra Danmarks Højdemodel allerede er videregivet til andre. Hertil bemærkes, at data kun er videregivet til de andre parter, som deltager i finansieringen af indkøbet af højdemodellen, og data er kun videregivet til personer med en sådan faglig indsigt, at de forstår betydningen af forbeholdet om, at data endnu ikke er kvalitetsgodkendte. Videregivelse til andre kan først komme på tale, når fremstillingen af højdemodellen er helt afsluttet. I øvrigt er data ikke videregivet efter reglerne om aktindsigt, og den videregivelse, som har fundet sted, kan ikke begrunde, at data også videregives til (A) på nuværende tidspunkt eller senere, når data er blevet kvalitetsgodkendt.

...

Endelig skal det på ny fremhæves, at leverandøren af data til Danmarks Højdemodel har ophavsretten dertil, og at Kort & Matrikelstyrelsen alene har erhvervet ret til at videregive Danmarks Højdemodel til andre statslige myndigheder. Nogle kommuner har af leverandøren erhvervet rettigheder til at anvende data til deres brug. Det forhold, at der er en almen

interesse i disse data, kan ikke begrunde, at styrelsen videregiver dem til (A), således at han i strid med ophavsretlige regler kan gøre dem tilgængelige for almenheden. Det tilføjes, at styrelsen vil være interesseret i på et senere tidspunkt i samarbejde med andre myndigheder at stille relevante informationer på baggrund af Danmarks Højdemodel til rådighed for almenheden. Styrelsen har dog som nævnt ikke på nuværende tidspunkt købt rettighederne til at kunne videreformidle højdemodellens datagrundlag.”

Den 30. maj 2008 stadfæstede Miljøministeriet afgørelsen under henvisning til de grunde der fremgår af Kort & Matrikelstyrelsens afgørelse af 30. januar 2008 og Kort & Matrikelstyrelsens udtalelse af 11. februar 2008. Ministeriet skrev herefter:

”Som supplement til de der anførte grunde, kan det anføres, at aktindsigt efter såvel offentlighedsloven som lov om aktindsigt i miljøoplysninger er omfattet af begrænsninger bl.a. af hensyn til ’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’, jf. offentlighedsloven § 12, stk. 1, nr. 2.

At denne bestemmelse blandt andet også giver adgang til at nægte aktindsigt til beskyttelse af ophavsret, fremgår af betænkning nr. 857/1978, s. 47 og 282. Uanset om nærværende materiale ville være blevet anset som omfattet af de to love, ville aktindsigt således være blevet afvist.”

Den 10. juni 2008 klagede A til mig over myndighedernes afslag. A gjorde bl.a. gældende at det er af afgørende betydning i disse tider med klimaforandringer og forhøjet vandstand at befolkningen får adgang til de nyeste højdemålinger med 10 cm’s nøjagtighed og ikke må nøjes med de gamle med kun 1,5 meters nøjagtighed. A var uenig i ministeriets anvendelse af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Efter A’s opfattelse vil det være en glidebane hvis de helt centrale elementer i myndighedernes virksomhedsudøvelse undtages fra aktindsigt fordi myndighederne kan indgå kontrakter der fordrer et ekstra gebyr hvis data offentliggøres. Efter A’s opfattelse måtte sagen afgøres efter miljøbeskyttelseslovens § 2, stk. 3.

Den 1. juli 2008 bad jeg Miljøministeriet og Kort & Matrikelstyrelsen om en udtalelse i sagen. Jeg bad også om at låne sagens akter og en kopi af kontrakten mellem Kort & Matrikelstyrelsen og B A/S og C A/S. I min høring skrev jeg bl.a.:

”Sagen giver mig umiddelbart anledning til følgende bemærkninger:

Adgangen til aktindsigt i de oplysninger der indgår i Danmarks Højdemodel, er uafhængig af om oplysningerne er undergivet ophavsret. Det følger direkte af § 27, stk. 1, i lov om ophavsret. Retten til den *videre* udnyttelse af oplysningerne når aktindsigt er meddelt, afhænger af de i øvrigt gældende regler (om bl.a. ophavsret), jf. lovens § 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 senere vil blive udnyttet i strid med ophavsretten.

Jeg beder myndighederne uddybe deres begrundelse for ikke at anse oplysningerne for miljøoplysninger. Myndighederne bedes særligt uddybe hvorfor Kort & Matrikelstyrelsen lægger vægt på at oplysningerne ikke anvendes af styrelsen til sagsbehandling vedrørende miljøet eller overvågning af miljøet. Jeg henviser til vejledning nr. 3 af 5. januar 2006 til lov om aktindsigt i miljøoplysninger punkt 2.1.3.1. Heraf fremgår det netop at definitionen af miljøoplysninger er meget bred og ikke begrænset til f.eks. oplysninger der indgår i en myndigheds eller et organs sagsbehandling eller indhentes som led i overvågning af miljøet.

Jeg beder desuden myndighederne overveje om oplysningerne i højdemodellen kan antages at udgøre miljøoplysninger for så vidt at de beskriver tilstanden i landskaber og naturområder, jf. eksemplificeringen i miljøoplysningslovens § 3, stk. 1, nr. 1.

I den forbindelse beder jeg også myndighederne overveje om oplysningerne kan anses for miljøoplysninger i lyset af de miljømæssige anvendelsesmuligheder for højdemodellen der er beskrevet på Kort & Matrikelstyrelsens hjemmeside (<http://www.kms.dk/Referencenetogopmaaling/dhm/anvendelser>).

Jeg er opmærksom på at oplysningerne alene findes i elektronisk form og som sådan formentlig kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven i medfør af dennes § 5, stk. 2. Jeg beder imidlertid myndighederne oplyse om de har overvejet spørgsmålet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.”

I en udtalelse af 11. juli 2008 skrev Kort & Matrikelstyrelsen bl.a.:

”Forud for (A)’s begæring om aktindsigt i Danmarks Højdemodel henvendte (A) og redaktør (...) sig til Kort & Matrikelstyrelsen for at drøfte mulighederne for at opnå adgang til det fulde datasæt for den nyerhvervede landsdækkende højdemodel. På et møde i Kort & Matrikelstyrelsen den 13. december 2007 redegjorde styrelsen for arbejdet med den nye højdemodel, herunder at den endnu ikke var færdigleveret og i henhold til

kontrakten først forventedes endeligt kvalitetssikret ultimo 2008. Ligeledes udtrykte Kort & Matrikelstyrelsen, at man var positivt indstillet over for tiltag, som kunne udbrede anvendelsen af de nye højdedata og kendskabet til anvendelsesmulighederne ved digitale højdemodeller i øvrigt.

Kort & Matrikelstyrelsen påpegede på mødet begrænsningerne i form af, at den erhvervede brugsret til højdemodellen alene gælder til statens opgavevaretagelse, samt hensynet til leverandøren og andre leverandører af højdemodeller. Styrelsen påpegede også det uforsvarlige ved at videregive ikke-kvalitetskontrollerede data til mulig videredistribution. Ligeledes blev der informeret om, at det er en faglig kompliceret opgave uden for Kort & Matrikelstyrelsens ansvarsområde at anvende højdemodellen til at vurdere konsekvenserne af mulige vandstandsstigninger som følge af klimaforandringer. Endvidere blev det oplyst, at det er hensigten, at oplysninger fra højdemodellen sammenstillet med andre oplysninger skal blive tilgængelige for offentligheden for eksempel i forbindelse med den klimatilpasningsportal, som Klima- og Energiministeriet er ved at etablere.

(A) anførte på mødet, at han ønskede at opnå ubegrænset adgang til de bagvedliggende data, og at han ikke mente at være underlagt nogen begrænsninger i forhold til anvendelse og videregivelse. Han oplyste blandt andet, at han ønskede at etablere en adgang på internettet, hvor offentligheden kan se, om og hvorledes stigninger i havets niveau vil påvirke landet. Kort & Matrikelstyrelsen har således måttet lægge til grund, at formålet med begæringen om aktindsigt i højdemodellen er, at (A) herved kan komme i besiddelse af data i højdemodellen og gøre disse tilgængelige for offentligheden uden at skulle erhverve rettigheder dertil.

Rettighederne til at benytte de data, som anvendes i Danmarks Højdemodel, er særdeles kostbare. Som det fremgår af vedlagte kontrakt mellem Kort & Matrikelstyrelsen og (B) A/S og (C) A/S, som har produceret data til Danmarks Højdemodel, har styrelsen betalt et betydeligt millionbeløb for begrænsede rettigheder til disse data.

Styrelsen har alene erhvervet rettigheder til at anvende disse data til fremstilling af højdemodellen og til fremstilling af andre former for kort og geodata. Endvidere er styrelsen som nævnt berettiget til at videregive højdemodellen til andre statslige myndigheder. De statslige myndigheder, herunder Kort & Matrikelstyrelsen, kan endvidere videregive oplysninger fra højdemodellen som led i varetagelsen af opgaver inden for deres naturlige forretningsområder. Kort & Matrikelstyrelsen arbejder eksempelvis med at etablere en internettjeneste, hvor borgere og andre kan få oplyst terrænhøjden på en ejendom angivet ved adresse eller matrikelnummer. Tjenesten forventes etableret til september i år og vil give

adgang til data i takt med, at de bliver godkendt og kvalitetskontrolleret. Det bemærkes, at den sidste leverance af højdemodellen først for nyligt er godkendt, og at kvalitetskontrollen nu pågår.

Rettigheder til den anvendelse af data i Danmarks Højdemodel, som (A) påtænker, skal erhverves hos (B) A/S og (C) A/S, og betalingen herfor vil givetvis også udgøre et betydeligt beløb. Hvis (A) kommer i besiddelse af disse data efter reglerne om aktindsigt og anvender dem i strid med producenternes ophavsret, kan producenterne naturligvis anlægge retssag om erstatning eller iværksætte andre retsskridt, men der vil under alle omstændigheder være en nærliggende risiko for, at producenterne påføres betydelige tab.

Ved behandlingen af (A)'s begæring om aktindsigt var styrelsen opmærksom på bestemmelserne i ophavsretslovens § 27 om forholdet mellem retten til aktindsigt og ophavsrettigheder, hvilket også fremgår af styrelsens afgørelse af 30. januar 2008. I betragtning af, at (A) havde oplyst, at han havde til hensigt at anvende data i Danmarks Højdemodel på en måde, som er retsstridig, og da dette ville indebære en nærliggende risiko for, at (B) A/S og (C) A/S ville blive påført betydelige økonomiske tab, tilføjede styrelsen alligevel i sin afgørelse, at styrelsen også af disse hensyn ville have afslået begæringen.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt Danmarks Højdemodel kan anses for at indeholde miljøoplysninger, bemærkes, at højdemodellen består af en geometrisk beskrivelse af terrænets overflade. Den fastlægger således blot en meget stor mængde punkter i et tredimensionelt koordinatsystem, men den indeholder – i modsætning til for eksempel almindelige topografiske kort – ingen oplysninger om terrænoverfladens beskaffenhed, tilstand eller lignende, som kan være af betydning for beskrivelsen af miljøet. Danmarks Højdemodel vil – som nævnt på Kort & Matrikelstyrelsens hjemmeside – kunne sammenstilles med andre data, som kan anvendes ved varetagelsen af opgaver, som vedrører miljøet, og højdemodellen vil herved kunne komme til at indgå i miljøoplysninger. Uanset at definitionen af miljøoplysninger i lov om aktindsigt i miljøoplysninger er meget bred, anser Kort & Matrikelstyrelsen således ikke Danmarks Højdemodel i sig selv for at være miljøoplysninger. Konsekvenserne af at anse oplysninger, som ikke i sig selv vedrører miljøet, for miljøoplysninger, alene fordi de kan sammenstilles med andre oplysninger, således at der derved fremkommer miljøoplysninger, vil være særdeles vidtrækkende. Kort & Matrikelstyrelsen anvender ikke ved varetagelsen af sine opgaver Danmarks Højdemodel sammen med sådanne andre data, at højdemodellen kommer til at indgå i miljøoplysninger.

Endelig bemærkes, at Kort & Matrikelstyrelsen allerede på grund af de ovennævnte hensyn til, at (B) A/S og (C) A/S ikke påføres økonomiske tab, ikke har overvejet at give (A) aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Udskrifter af sagens akter, som er arkiveret digitalt, vedlægges.

Endvidere vedlægges Kort & Matrikelstyrelsens kontrakt med (B) A/S og (C) A/S. Det bemærkes, at disse selskaber ønsker, at kontrakten så vidt muligt behandles fortroligt, hvilket blandt andet indebærer, at kontraktsummen ikke ønskes oplyst.”

I en udtalelse til mig af 2. december 2008 skrev Miljøministeriet bl.a.:

”Efter en fornyet gennemgang af sagen finder Miljøministeriet ikke grundlag for at ændre afgørelsen af 30. maj 2008.

Kontraktlige forhold.

Efter kontrakten har leverandøren på nuværende tidspunkt ophavsretten – med de undtagelser, der følger af kontrakten – til og ejendomsretten over højdemodellen. Kort og Matrikelstyrelsen har alene en brugsret. (B) A/S og (C) A/S er berettiget til kommerciel udnyttelse af højdemodellen og kan frit sælge højdemodellen til andre.

Som det fremgår af Kort & Matrikelstyrelsens udtalelse af 11. juli 2008 er rettighederne til at benytte de data, der anvendes i Danmarks Højdemodel, særdeles kostbare. Kort & Matrikelstyrelsen har betalt et betydeligt millionbeløb for begrænsede rettigheder til disse data.

I udtalelsen er det videre anført:

’Styrelsen har alene erhvervet rettigheder til at anvende disse data til fremstilling af højdemodellen og til fremstilling af andre former for kort og geodata. Endvidere er styrelsen ... berettiget til at videregive højdemodellen til andre statslige myndigheder. De statslige myndigheder, herunder Kort & Matrikelstyrelsen kan endelig videregive oplysninger fra højdemodellen som led i varetagelsen af opgaver inden for deres naturlige forretningsområde. Kort & Matrikelstyrelsen arbejder eksempelvis med at etablere en internettjeneste, hvor borgere og andre kan få oplyst terrænhøjden på en ejendom angivet ved adresse eller matrikelnummer. Tjenesten forventes etableret til september i år og vil give adgang til data i takt med, at de bliver godkendt og kvalitetskontrolleret. Det bemærkes, at den sidste leverance af højdemodellen først for nyligt er godkendt, og at kvalitetskontrollen nu pågår.

Rettigheder til den anvendelse af data i Danmarks Højdemodel, som (A) påtænker, skal erhverves hos (B) A/S og (C) A/S, og betalingen herfor vil givetvis også udgøre et betydeligt beløb. Hvis (A) kommer i besiddelse af disse data efter reglerne om aktindsigt og anvender dem i strid med producenternes ophavsret, kan producenterne naturligvis anlægge retssag om erstatning eller iværksætte andre retsskridt, men der vil under alle omstændigheder være en nærliggende risiko for, at producenterne påføres betydelige tab.'

Miljøministeriets departement er enig i dette. Supplerende bemærkes, at hvis styrelsen eller departementet havde givet aktindsigt i de omhandlede data, som styrelsen ikke har ejendomsretten, men alene en begrænset brugsret til, ville Miljøministeriet efter departementets opfattelse i hvert fald i visse tilfælde kunne blive medansvarlig for producenternes mulige meget betydelige tab, henset til, at aktindsigten i givet fald blev givet vel vidende, at modtageren ville anvende disse data på en måde, der klart krænkede (B) A/S og (C) A/S's ejendomsret.

Der ville således i den foreliggende situation ikke være tale om at give aktindsigt med den dermed altid forbundne mulige risiko for, at modtageren senere vil udnytte oplysningerne i strid med ophavsretten – hvilket modtageren selv vil være ansvarlig for – men derimod om, at Miljøministeriet, hvis begæringen om aktindsigt var imødekommet med den viden, ministeriet havde om ansøgerens tilsigtede brug af de data, der ligger bag Danmarks Højdemodel, ville medvirke til en krænkelse af (B) A/S og (C) A/S's rettigheder.

Lov om ophavsret

Det forhold, at (B) A/S og (C) A/S har ophavsretten til det materiale, der ønskes aktindsigt i, bevirker ikke i sig selv, at der ikke kan gives aktindsigt som begæret.

Ophavsretslovens § 27

Ophavsretslovens § 27 har følgende ordlyd:

'§ 27. Når et eksemplar af værker beskyttet efter denne lov er indgået til en forvaltningsmyndighed eller domstol i forbindelse med dens virksomhed, er ophavsretten ikke til hinder for, at andre forlanger aktindsigt i eksemplarer af værker, herunder forlanger afskrift eller kopi, i overensstemmelse med lovgivningens bestemmelser herom. ...

Stk. 3. Retten til videre udnyttelse af værker, hvortil der i henhold til stk. 1 eller 2 er givet adgang, eller hvoraf der er udleveret afskrifter eller kopier, afhænger af de i øvrigt gældende regler.'

Det er i bemærkningerne til lovændringen i 1995 præciseret, at bestemmelsen i § 27, stk. 1, også omfatter den aktindsigt, der gives med hjemmel i reglerne om meroffentlighed.

Såvel Kort & Matrikelstyrelsen som Miljøministeriets departement har – som det fremgår af afgørelserne af henholdsvis 30. januar og 30. maj 2008 – været opmærksomme på bestemmelserne i § 27 i lov om ophavsret. I Kort & Matrikelstyrelsens afgørelse af 30. januar 2008 er det således anført:

'... Efter ophavsretslovens § 27, stk. 1, er ophavsretten ikke til hinder for, at andre forlanger aktindsigt i ophavsretligt beskyttede værker, herunder forlanger afskrift eller kopi, når et eksemplar af værket er indgået til en forvaltningsmyndighed i forbindelse med dens virksomhed. Efter lovens § 27, stk. 3, afhænger retten til videre udnyttelse af værker, hvori der er givet aktindsigt, af de i øvrigt gældende regler. Værker, hvori der er givet aktindsigt, er således fortsat ophavsretligt beskyttet, og et eksemplar af værket, som udleveres efter begæring om aktindsigt kan ikke lovligt gøres tilgængeligt for almenheden. Du har imidlertid oplyst, at dette er hensigten med din begæring om aktindsigt i DHM, hvilket vil krænke leverandørens ophavsret til DHM. Dette vil Kort & Matrikelstyrelsen ikke kunne medvirke til.'

Departementet tiltrådte dette.

Begæringen om aktindsigt er ikke afslået blot med henvisning til risikoen for, at oplysningerne senere kan blive udnyttet i strid med ophavsretten. Det er den konkrete viden om, at materialet ville blive brugt på en måde, så det krænkede (B) A/S og (C) A/S's rettigheder med de deraf følgende mulige betydelige tab, der udgør en del af begrundelsen for afslaget.

Det bemærkes i øvrigt, at § 27 kun angår dokumenter, der er indgået i en forvaltningsmyndighed 'som led i dens virksomhed'. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, FT 1984/1985, tillæg A, sp. 2010, at dette skal forstås i overensstemmelse med offentlighedslovens anvendelse af begrebet. Der henvises til det nedenfor anførte herom.

...

Lov om offentlighed i forvaltningen

Ved behandlingen af begæringen om aktindsigt, har Miljøministeriet vurderet, om de data, der ligger bag Danmarks Højdemodel, er omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen, og om materialet i givet fald er omfattet af en af undtagelsesbestemmelserne i loven.

Offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt.

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 1. pkt., omfatter loven dokumenter, der indgår til eller oprettes af en forvaltningsmyndighed som led i en administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. Andet materiale, som f.eks. kort, undervisningsmateriale, bøger og brochurer, som produceres eller anvendes af offentlige myndigheder, falder uden for offentlighedens område, jf. herved også pkt. 13 i Justitsministeriets vejledning af 3. november 1986 om lov om offentlighed i forvaltningen.

De data, der ønskes aktindsigt i, er alene erhvervet af Kort & Matrikelstyrelsen til fremstilling af højdemodellen og til fremstilling af andre former for kort og geodata.

De er således ikke og har ikke været undergivet en administrativ sagsbehandling af Kort & Matrikelstyrelsen, men anvendes til produktion. Danmarks Højdemodel og de bagvedliggende data er derfor ikke omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen.

Offentlighedslovens § 5, stk. 2

Da de oplysninger, der ønskes aktindsigt i, alene foreligger i elektronisk form, er de – hvis de havde været omfattet af offentlighedsloven – som sådan ikke omfattet af retten til aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen, jf. lovens § 5, stk. 2.

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2

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.

Som anført ovenfor medfører det forhold, at (B) A/S og (C) A/S har ophavsretten til det materiale, der ønskes aktindsigt i, ikke i sig selv, at der ikke kan gives aktindsigt som begæret, og en begæring om aktindsigt kan ikke afslås alene under henvisning til en generel risiko for, at materialet senere vil kunne blive anvendt i strid med ophavsretten.

I denne sag har ansøgeren imidlertid klart tilkendegivet, at han ville gøre oplysningerne tilgængelige for andre på internettet, og at han ikke mente, at han var underlagt nogen begrænsning i forhold til anvendelse og videregivelse af materialet.

Såfremt ansøgeren havde fået aktindsigt og anvendt oplysningerne på den måde, han havde tilkendegivet, at han ville, kunne producenterne naturligvis anlægge en erstatningssag eller iværksætte andre retsskridt, men der ville under alle omstændigheder være en åbenbar risiko for, at producenterne ville lide meget betydelige økonomiske tab.

På denne baggrund har Miljøministeriet efter en konkret vurdering fundet, at det var af så væsentlig økonomisk betydning for (B) A/S og (C) A/S, at begæringen om aktindsigt ikke blev imødekommet, at hvis materialet (...) havde været omfattet af offentlighedslovens §§ 4, stk. 1, 1. pkt., og 5, stk. 2, måtte begæringen afslås under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Det tilføjes, at det forhold, at Miljøministeriet ved at imødekomme begæringen eventuelt kunne ifalde et erstatningsansvar i eller udenfor kontrakt, ikke efter Miljøministeriets opfattelse ændrer vurderingen efter § 12, stk. 1, nr. 2.

Offentlighedsloven § 4, stk. 1, 2. pkt.

Folketingets Ombudsmand har i brevet af 1. juli 2008 i tilknytning til en bemærkning om offentlighedslovens § 5, stk. 2, anmodet om at få oplyst, om Miljøministeriet har overvejet spørgsmålet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Miljøministeriet har overvejet dette spørgsmål.

Som det fremgår af afgørelserne, fandt ministeriet på grundlag af en konkret vurdering af de faktiske omstændigheder, som der er redegjort for ovenfor, at der ikke kunne gives aktindsigt.

Miljøministeriets departement har i den sammenhæng konkret vurderet, at de hensyn, der fører til, at begæringen om aktindsigt måtte afslås under henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, hvis materialet havde været omfattet af offentlighedsloven, er så tungtvejende, at der til lige måtte gives afslag på meroffentlighed efter offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt.

Det beklages, hvis dette ikke tilstrækkelig tydeligt fremgår af afgørelsen.

Lov om aktindsigt i miljøoplysninger

Miljøministeriet har overvejet, om de data, der ligger til grund for Danmarks Højdemodel er omfattet af miljøoplysningsloven.

Miljøoplysningsloven § 3, nr. 1

Efter miljøoplysningslovens § 3 forstås ved miljøoplysninger alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, uanset hvilken form, de foreligger i, og uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører

'1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer, ...'

Bestemmelsen fik denne formulering ved ændringen af loven i 2005 – lov nr. 310 af 2. maj 2005. Denne lov gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger.

Af præamblen til direktivet fremgår under punkt 2 bl.a., at direktivet tilsigter at udvide de muligheder for adgang til miljøoplysninger, som fulgte af Rådets direktiv nr. 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger, og under 10 i præamblen er det anført:

'Definitionen af miljøoplysninger bør præciseres, så den kommer til at omfatte oplysninger af enhver art om miljøets tilstand, om forhold, foranstaltninger eller aktiviteter, som påvirker eller kan påvirke miljøet eller som planlægges for at beskytte det, om rentabilitetsberegninger og økonomiske analyser, der benyttes i forbindelse med sådanne foranstaltninger og aktiviteter samt information om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder forurening af fødekæden, om levevilkår samt kulturminde og bygningsværker i den udtrækning, de påvirkes eller kan påvirkes af disse forhold.'

I direktivets artikel 2, nr. 1, litra a-f, defineres miljøoplysninger svarende til § 3 i miljøoplysningsloven.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at bestemmelsen svarer til den oprindelige bestemmelse fra 1994 med ændringer og præciseringer. Den oprindelige bestemmelse er således indeholdt i den nu gældende paragraf, og fortolkningsbidrag til den oprindelige bestemmelse har derfor stadig betydning.

I bemærkningerne til det oprindelige lovforslag, FT 1993/1994, tillæg A, sp. 6127, fremhæves, at miljøoplysninger defineres i overensstemmelse med Rådets direktiv nr. 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger.

Det er videre anført:

'Oplysninger om miljøets 'tilstand' må formentlig fortolkes således, at det drejer sig om oplysninger, der skal lægges til grund for sagsbehandlingen eller indhentes som led i overvågningen af miljøet.'

I Miljøstyrelsens vejledning nr. 3 af 5. januar 2006 til lov om aktindsigt i miljøoplysninger er det i pkt. 2.1.3.1 anført:

'Definitionen på miljøoplysninger er meget bred og er ikke begrænset til f.eks. oplysninger, der indgår i en myndigheds eller et organs sagsbehandling eller indhentes som led i overvågning af miljøet.

...

Den nærmere fastlæggelse af definitionen må altid foretages på baggrund af en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.'

Miljøministeriet tillægger det stor vægt, at begrebet miljøoplysninger i miljøoplysningsloven – som det også er fremhævet i vejledningen – defineres meget bredt. Ministeriet finder imidlertid, at det helt centrale i definitionen af begrebet miljøoplysninger i miljøoplysningslovens § 3, nr. 1, er, at det er oplysninger, der vedrører tilstanden i miljøelementer.

Kort & Matrikelstyrelsen har i udtalelsen af 11. juli 2008 anført:

'... højdemodellen består af en geometrisk beskrivelse af terrænets overflade. Den fastlægger således blot en meget stor mængde punkter i et tredimensionelt koordinatsystem, men den indeholder ... ingen oplysninger om terrænoverfladens beskaffenhed, tilstand eller lignende, som kan være af betydning for beskrivelsen af miljøet. Danmarks Højdemodel vil – som nævnt på Kort & Matrikelstyrelsens hjemmeside – kunne sammenstilles med andre data, som kan anvendes ved varetagelsen af opgaver, som vedrører miljøet, og højdemodellen vil herved kunne komme til at indgå i miljøoplysninger. Uanset at definitionen af miljøoplysninger i miljøoplysningsloven er meget bred, anser Kort & Matrikelstyrelsen således ikke Danmarks Højdemodel i sig selv for at være miljøoplysninger. Konsekvenserne af at anse oplysninger, som ikke i sig selv vedrører miljøet, for miljøoplysninger, alene fordi de kan sammenstilles med andre oplysninger, således at der derved fremkommer miljøoplysninger, vil være særdeles vidtrækkende. Kort & Matrikelstyrelsen anvender ikke ved vare-

tagelsen af sine opgaver Danmarks Højdemodel sammen med sådanne andre data, at højdemodellen kommer til at indgå i miljøoplysninger.'

Miljøministeriets departement er enig i dette. Oplysninger alene om et miljøelements beliggenhed, der ikke indeholder nogen oplysning om dets tilstand, er ikke i sig selv en miljøoplysning.

Der er herved ikke taget stilling til, hvorvidt højdemodellen kan blive en del af en miljøoplysning, når den sammenstilles med andre data.

Miljøoplysningslovens § 2, stk. 3

Miljøministeriet har uagtet ovenstående vurderet, om der kunne gives aktindsigt efter miljøoplysningsloven.

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 som anført ovenfor 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.

Miljøministeriet har, som det fremgår af afgørelserne, foretaget den konkrete afvejning efter miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Miljøministeriet har selv efter en restriktiv fortolkning af adgangen til at begrænse aktindsigt fundet, at de hensyn, der er anført oven for, og som fører til, at begæringen om aktindsigt ikke kan imødekommes, jf. offent-

lighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, vejer tungere end offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres.

Det bemærkes i den forbindelse, at der alene er tale om stedbestemende data, der ikke indeholder oplysninger om miljøelementers tilstand, og at Kort & Matrikelstyrelsen som anført i udtalelserne af 11. februar og 11. juli 2008 på et tidspunkt, når dataene er kvalitetssikrede, agter at gøre oplysninger fra højdemodellen sammenstillet med andre oplysninger tilgængelige for offentligheden.

Miljøministeriet skal beklage, at de sidstnævnte hensyn ikke fremgår af afgørelserne.

Den sene besvarelse beklages meget.”

Den 8. december 2008 sendte jeg myndighedernes udtalelser til A. I et brev af 15. december 2008 skrev A bl.a. sådan:

”(...) Offentlighedslovens § 12 stk. 1

Det er rigtigt, at min hensigt med at skaffe data er, at folk kan få at vide, hvordan deres højdeforhold er. Det er en del af den principielle begrundelse for, at vi skal se disse data. Men heri ligger ikke implicit, at data vil blive offentliggjort i strid med ophavsretsregler, og heller ikke, at jeg ikke var underlagt nogen begrænsning i forhold til anvendelse og videregivelse af materialet. Det har jeg aldrig sagt eller skrevet. Og ministeriet kan da ikke henvise til noget sted i min anmodning, hvor der skulle stå således.

Så er der spørgsmålet om evt. økonomisk tab for (B) og (C). Der er en principiel afvejning af, om centrale data, som det offentlige benytter, er underlagt disse forhold, og at man dermed kan undgå at give aktindsigt. Det vil være et skråplan. Det kan gælde i mange andre dataserier om vejr, vind, forhold på havet, geologiske forekomster, og hermed en lang række miljømæssige forhold, som vi med den argumentation ikke kan få indsigt i alligevel, selv om vi har fået miljøoplysningsloven.”

Den 19. januar 2009 sendte jeg en kopi af A's brev til Miljøministeriet til orientering.

I en udtalelse af 14. maj 2009 skrev jeg sådan til A:

Ombudsmandens udtalelse

”1. Ophavsret

1.1. Ophavsret til Danmarks Højdemodel

Kontrakten mellem Kort & Matrikelstyrelsen og (B) A/S og (C) A/S fastsætter at det er leverandøren der – med de undtagelser der følger af kontrakten – har ophavsret til højdemodellen. Kort & Matrikelstyrelsen har en brugsret der omfatter muligheden for at anvende højdemodellen til statens opgavevaretagelse – herunder at stille højdemodellen til rådighed for tredjemand der udfører opgaver for staten.

I din klage til Miljøministeriet skrev du bl.a. at virksomhederne bag højdemodellen, dvs. (B) A/S og (C) A/S, ikke kunne have ophavsret til data om højdemodellen.

På grundlag af kontrakten mellem Kort & Matrikelstyrelsen og (B) A/S og (C) A/S må jeg imidlertid lægge til grund at det er (B) A/S og (C) A/S der har ophavsretten til højdemodellen.

Jeg bemærker at det også i den lov om infrastruktur for geografisk information som blev vedtaget den 19. december 2008 (lov nr. 1331), og som træder i kraft den 15. maj 2009, er forudsat at tredjepart kan have immaterielle rettigheder til geodatasæt der er omfattet af loven. Loven gennemfører dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/2/EF af 14. marts 2007 om opbygning af en infrastruktur for geografisk information i Det Europæiske Fællesskab (Inspire). Direktivets bilag II omtaler bl.a. digitale højdemodeller.

1.2. Ophavsretslovens § 27

Ophavsretslovens (lovbekendtgørelse nr. 587 af 20. juni 2008) § 27 lyder sådan:

§ 27. Når eksemplarer af værker beskyttet efter denne lov er indgået til en forvaltningsmyndighed eller domstol i forbindelse med dens virksomhed, er ophavsretten ikke til hinder for, at andre forlanger aktindsigt i eksemplarer af værker, herunder forlanger afskrift eller kopi, i overensstemmelse med lovgivningens bestemmelser herom. Det samme gælder for værker, som er frembragt inden for den pågældende forvaltningsmyndighed eller domstol.

Stk. 2. ...

Stk. 3. Retten til videre udnyttelse af værker, hvortil der i henhold til stk. 1 eller 2 er givet adgang, eller hvoraf der er udleveret afskrifter eller kopier, afhænger af de i øvrigt gældende regler.’

Miljøministeriet skriver i udtalelsen af 2. december 2008 at såvel Kort & Matrikelstyrelsen som ministeriet har været opmærksomme på bestemmelserne i ophavsretslovens § 27 i deres afgørelser. Myndighederne gav dog alligevel afslag på indsigt og henviste til at du skulle have oplyst at du ville bruge oplysningerne på en retsstridig måde.

Sådan som jeg læser myndighedernes afgørelser og udtalelser, er det tilsyneladende myndighedernes opfattelse at ophavsretslovens § 27, stk. 1, ikke er anvendelig hvis myndighederne har en konkret viden om at oplysningerne eventuelt vil blive brugt på en retsstridig måde – og at ophavsret derfor i den situation 'automatisk' kan føre til at aktindsigt kan afslås.

Jeg er ikke enig i den opfattelse.

Som jeg skrev i min høring til myndighederne den 1. juli 2008, er adgangen til aktindsigt i de oplysninger der indgår i Danmarks Højdemodel, uafhængig af om oplysningerne er undergivet ophavsret. Det følger direkte af § 27, stk. 1, i lov om ophavsret. Retten til den videre udnyttelse af oplysningerne når aktindsigt er meddelt, afhænger af de i øvrigt gældende regler (om bl.a. ophavsret), jf. lovens § 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 senere vil blive udnyttet i strid med ophavsretten. Myndighederne kan dog eventuelt vejlede om at den påtænkte brug kan være i strid med ophavsretlige regler.

Det må også gælde selv om det – som Miljøministeriet har anført i sin udtalelse af 2. december 2008 – 'er den konkrete viden om, at materialet ville blive brugt på en måde, så det krænkede (B) A/S og (C) A/S's rettigheder (...)' som førte til afslaget. Det skyldes at ophavsretslovens § 27, stk. 1, indebærer at ophavsretten viger for enhver form for aktindsigt efter lovgivningen. Borgeren kan således ikke mødes med ophavsretlige indsigelser i forbindelse med anmodning om aktindsigt. Se bl.a. Peter Schønning, Ophavsretsloven med kommentarer, 3. udgave (2003), s. 346.

Til sammenligning kan jeg nævne din sag om afslag på et fuldstændigt udtræk af data fra det Centrale HusdyrbrugsRegister (CHR) (mit j.nr. 2007-1784-301). I sagen havde du oplyst over for myndighederne at du, hvis din anmodning om indsigt ikke kunne imødekommes, ville foretage udtrækket fra de offentliggjorte dele af CHR ved hjælp af en såkaldt søgerobot. I den sag udtalte jeg at et eventuelt efterfølgende strafferetligt ansvar for brugen af søgerobotten som myndighederne havde peget på, under alle omstændigheder ikke kunne begrunde et krav om forudgående tilladelse. Udtalelsen i sagen vil blive optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 2009.

Jeg kan til sammenligning også nævne Østre Landsrets kendelse af 31. marts 2006 der er trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2006, s. 1968. Her ville en tiltalt i to straffesager lægge samtlige retsbøger i begge sager ud på sin hjemmeside. Anklagemyndigheden nedlagde påstand om at tiltalte fik forbud mod dette. Byretten og landsretten afviste imidlertid den påstand. Landsretten anførte bl.a. at uanset en offentliggørelse kunne være retsstridig og strafbar fordi regler i lovgivningen blev tilsidesat i forbindelse med tiltaltes offentliggørelse af straffesagernes retsbøger i deres helhed, sås der ikke at være hjemmel til at retten som led i sin behandling af straffesagerne mod tiltalte kunne nedlægge forbud mod at tiltalte offentliggjorde retsbøger som tiltalte var i besiddelse af.

Det er muligt at en konkret viden om fremtidigt misbrug kan have betydning for hvordan indsigten bør gennemføres. Se Jens Schovsbo og Morten Rosenmeier, Immaterialret (2008), s. 192, der i relation til ophavsretslovens § 27 bl.a. skriver at hensynet til at beskytte ophavsmandens interesser kan føre til at aktindsigten bør håndteres med lempe, 'f.eks. således at der ikke uden videre udleveres kopi af manuskripter, når der er særlig fare for ulovlig offentliggørelse eller tilsvarende misbrug, men at man da i stedet blot får adgang til gennemsyn'. Se også John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 285.

Jeg bemærker i øvrigt at du i din udtalelse til mig af 15. december 2008 har oplyst at din hensigt med at skaffe data ikke implicit indebærer at data vil blive offentliggjort i strid med ophavsretsregler, eller at du ikke er underlagt nogen begrænsning i forhold til anvendelse og videregivelse af materialet.

Som beskrevet indebærer ophavsretslovens § 27, stk. 1, altså at ophavsret viger for aktindsigt. Det betyder at ophavsmanden f.eks. ikke har krav på at modtage et vederlag/økonomisk kompensation fra den der får aktindsigt i oplysningerne; myndighederne vil følgelig heller ikke kunne afslå en begæring med henvisning til at ophavsmanden har krav på vederlag/økonomisk kompensation.

Uanset ophavsretslovens § 27, stk. 1, giver undtagelsesbestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, sammenholdt med miljøoplysningslovens § 2 dog adgang til *efter omstændighederne* – dvs. efter en konkret vurdering af den potentielle skaderisiko ved en eventuel videreudnyttelse af oplysningerne – at nægte aktindsigt under hensyn til beskyttelse af ophavsret. Se nedenfor pkt. 2.3.

2. Lov om aktindsigt i miljøoplysninger

2.1. Generelt

Rådets direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger blev gennemført i dansk ret ved lov nr. 292 af 27. april 1994 om aktindsigt i miljøoplysninger (miljøoplysningsloven).

I 2000 blev miljøoplysningsloven ændret så bestemmelser om aktindsigt i miljøoplysninger i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (Århus-konventionen) blev gennemført i dansk ret.

Miljøoplysningsloven blev igen ændret ved lov nr. 310 af 2. maj 2005, hvorved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/303/EØF blev gennemført i dansk ret. Direktivet gennemfører Århus-konventionens regler om aktindsigt i miljøoplysninger og aktiv formidling af miljøoplysninger i EU-retten.

Miljøoplysningsloven findes nu i lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006.

2.2. Finder miljøoplysningsloven anvendelse?

Miljøoplysninger er defineret i miljøoplysningslovens § 3. Definitionen er meget bred og er ikke begrænset til f.eks. oplysninger der indgår i en myndigheds eller et organs sagsbehandling eller indhentes som led i overvågning af miljøet. Se pkt. 2.1.3.1 i Miljøstyrelsens vejledning nr. 3/2006 til lov om aktindsigt i miljøoplysninger (vejledning nr. 10564 af 14. juni 2006 i Retsinformation). Bestemmelsen lyder sådan:

§ 3. Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform, eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører

- 1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,
- 2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,
- 3) foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer,

...

Kort & Matrikelstyrelsen og Miljøministeriet mener ikke at oplysningerne i Danmarks Højdemodel er omfattet af miljøoplysningsloven. Myndighederne lægger vægt på at Danmarks Højdemodel ikke vedrører tilstanden i miljøelementer, og har henvist til lovens § 3, nr. 1.

Det fremgår af kontrakten mellem Kort & Matrikelstyrelsen og (B) A/S og (C) A/S at der ved 'højdemodel' forstås 'de digitale terræn- og overflademodeller samt højdekurver over Danmark, ekskl. Færøerne og Grønland og det tidligere Frederiksborg AMT, med tilhørende data, som leverandøren skal levere i henhold til kontrakten'. Det fremgår videre af kontraktmaterialet at den digitale højdemodel er en fællesbetegnelse for højdemodeltemaer, herunder digital terrænmodel, digital overflademodel og højdekurver.

I en kendelse af 31. marts 2008 som Klagenævnet for Udbud har afsagt i en sag mellem (...) A/S og Kort & Matrikelstyrelsen vedrørende samme udbud som (B) A/S og (C) A/S vandt, blev en digital højdemodel beskrevet sådan:

'Ved en digital højdemodel af et landområde forstås en beskrivelse ved hjælp af digitale højdedata, hvorved der opnås en fuldstændig tredimensionel beskrivelse af landet. Produktet kan anvendes bl.a. til projektering og anlægsarbejder, vurdering af oversvømmelse, miljøvurdering i landbrug, støjberegninger, beregning af sigteforhold til telesektoren, luftfart m.m.

De digitale højdedata, der anvendes i højdemodellen indsamles ved hjælp af laserskanning fra fly, der er udstyret med avanceret laserscanner, og avancerede gyroer. De anvendte flys position bestemmes til stadighed ved hjælp af GPS. Indsamling af højdedata ('datafangst') kræver flyvning i en vis højde og med fuld sigtbarhed til jordoverfladen.

Når højdedata er blevet scannet, skal disse efterbehandles. Der indsamles meget store datamængder, en såkaldt 'punktsky'. Disse datamængder indeholder støj og fejlmålinger – f.eks. forårsaget af fugle, flagstænger, måling gennem drivhuse m.m. – der skal fjernes. Herudover forsøges objekter over terræn fjernet gennem en avanceret beregningsproces.'

I den ovenfor omtalte lov om infrastruktur for geografisk information er digitale højdemodeller som nævnt omtalt i bilag II til det direktiv som loven gennemfører dele af. I præambelen til direktivet siges bl.a. at 'de geografiske informationer, der er omhandlet i dette direktiv, falder i et vist omfang sammen med de oplysninger, der er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger'.

I min høring den 30. maj 2008 til Kort & Matrikelstyrelsen og Miljøministeriet bad jeg myndighederne overveje om oplysningerne kan anses for miljøoplysninger i lyset af de miljømæssige anvendelsesmuligheder for højdemodellen

som er beskrevet på Kort & Matrikelstyrelsens hjemmeside. På hjemmesiden siges bl.a.:

'Anvendelser af Danmarks Højdemodel

Danmarks Højdemodel har en bred vifte af anvendelser. I det følgende er kort anført nogle eksempler på kendte og potentielle anvendelser af såvel terræn- som overflademodeller.

...

Miljø og klima

Højdemodellen vil være et redskab til kystsikring, til planlægning af fremtidige byggerier og anlæg, til kortlægning af behov for forstærkning af eksisterende anlæg og til korrekt udpegning af risikoområder, når klimaforandringer medfører øget vindpres, mere nedbør og øget vandstand i havene.

I arbejdet med EU's Miljødirektiver vil højdemodellen sammen med andre datasæt danne grundlag for overvågning, analyser og konsekvensvurderinger. Højdemodellen vil også være et vigtigt støtteredskab til sagsbehandlingen.

Terrænmodeller benyttes til modellering af overfladeafstrømning, mhp. beregning af risiko for erosion og udvaskning af næringsstoffer til vandmiljøet.

Terrænmodeller anvendes også ifm. grundvandsmodellering. Idet grundvandsstanden oftest refererer til terrænoverfladen, vil en forbedret terrænmodel bidrage til mere nøjagtig modellering af grundvand samt til undersøgelser af saltvandsindtrængning i og forurening af grundvandsreservoirerne.

Såvel overflademodellen som terrænmodellen vil være et vigtigt input til brug for støjmodellering og VVM-undersøgelser (Vurderinger af Virkninger på Miljøet). Forsvaret har bl.a. et stort behov herfor til støj- og miljøberegninger for flyvestationer, skydebaner, øvelsesarealer, sprængningsområder og militære transportere, idet Forsvaret skal kunne dokumentere forventet påvirkning af omgivelserne, forud for iværksættelse af disse aktiviteter.

En nøjagtig højdemodel er helt afgørende for at kunne følge kystens udvikling og derigennem bestemme proaktive tiltag til sikring af de danske kyststrækninger. Ligeledes vil kommende stormhændelser medføre behov for sporadisk ajourføring af data.'

Og i en omtale af højdemodellen den 14. juli 2008 har vicedirektør (...) bl.a. udtalt sådan i en artikel på styrelsens hjemmeside:

'Vi har ved laserskanning af landet fået gennemført en opmåling af Danmarks højder i en nøjagtighed der er blandt de bedste i verden. Bl.a. fordi en mere

nøjagtig højdemodel er nødvendig, for at vi i god tid kan tage aktion på miljø- og klimaændringer. Informationerne skal bruges til planlægning af kystsikring og til brug i anlægsarbejder mv., så vi kan sikre miljøet og os selv bedst muligt'.

Højdemodellen er således et vigtigt redskab i forbindelse med bl.a. sikring af miljøet. Jeg mener derfor ikke der kan være tvivl om at oplysninger der indgår i Danmarks Højdemodel, er omfattet af miljøoplysningsloven, jf. lovens § 3, nr. 3, da der er tale om en foranstaltning som – i sammenhæng med andre oplysninger og data mv. – blandt andet har til formål at beskytte miljøelementerne.

2.3. Undtagelser fra retten til aktindsigt

2.3.1. Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, sammenholdt med miljøoplysningslovens § 2

Myndighederne mener ikke at oplysningerne i højdemodellen er omfattet af miljøoplysningsloven og offentlighedsloven, men de har foretaget en vurdering af om din anmodning ville kunne afslås hvis oplysningerne måtte anses for omfattet af disse love.

I afgørelsen af 30. maj 2008 henviste Miljøministeriet til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2. Bestemmelsen lyder sådan:

'§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

...

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.'

I betænkning 857/1978 om offentlighedslovens revision, som Miljøministeriet også har henvist til i sin afgørelse af 30. maj 2008, 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 s. 281f.'

I udgangspunktet kan bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, efter omstændighederne således give adgang til at nægte aktindsigt for at beskytte ophavsret.

I betænkningen, s. 281 f, har udvalget bl.a. skrevet sådan:

'b. Private erhvervsinteresser mv.

Undtagelsesadgangen til beskyttelse af private erhvervsinteresser efter den gældende lovs § 2, stk. 1, nr. 2, er udformet således, at oplysninger af en bestemt karakter ('tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold') kan undtages, men kun hvis det er 'af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes'.

Det fremgår af beskrivelsen af den gældende retstilstand, at bestemmelsen ikke i praksis synes at have givet anledning til særlige problemer.

Der er i udvalget enighed om, at en bestemmelse med det angivne sigte må opretholdes i forbindelse med offentlighedslovens revision. Udvalget kan også tiltræde, at beskyttelsen for erhvervsinteresser udformes mindre absolut end for privatlivets fred, således at kravet om, at hemmeligholdelse skal være af væsentlig økonomisk betydning, opretholdes.

Det er karakteristisk for den gældende bestemmelse, at den konkrete afvejning af betænkelighederne mod aktindsigt alene skal bygge på omfanget af de formodede skadevirkninger, der kan være forbundet med at imødekomme begæringen, uden at den offentlige interesse i, at oplysningerne kommer frem, skal tages i betragtning. Pressens repræsentanter har i denne forbindelse peget på den betydelige almene interesse i, at offentligheden får adgang til oplysninger om navnlig større erhvervsvirksomheders skattemæssige forhold samt andre oplysninger om sådanne virksomheders forhold, der er af betydning for den løbende debat om erhvervslivets stilling i samfundet.

Udvalget har dog ikke fundet, at der i forbindelse med offentlighedslovens revision bør foreslås nogen ændring af den gældende bestemmelse i lovens § 2, stk. 1, nr. 2, med henblik på at skærpe betingelserne for i det konkrete tilfælde at undtage dokumenter til beskyttelse af erhvervsinteresser. Udvalget har herved navnlig lagt vægt på, at det offentlige i betydelig udstrækning modtager oplysninger fra private erhvervsvirksomheder på frivilligt grundlag, og at offentlighedsprincippet ikke bør strækkes så vidt at det sker på bekostning af det offentliges muligheder for også fortsat at kunne modtage oplysninger på denne måde. Også i tilfælde, hvor oplysninger fra erhvervsvirksomheder afgives til opfyldelse af en lovbestemt eller i henhold til lov fastsat oplysningspligt, vil reglerne herom ofte bygge på en forudsætning om at der er adgang til at

behandle de modtagne oplysninger som fortrolige, hvis det er af betydning for virksomheden. Det er således ikke ualmindeligt, at der som modstykke til en oplysningspligt for erhvervslivet fastsættes specielle regler i lovgivningen om tavshedspligt for de myndigheder, der modtager oplysningerne, jfr. som eksempel herpå bestemmelsen i miljøbeskyttelseslovens § 85. (...).

Udvalgets forslag om at ophæve bestemmelsen i offentlighedslovens § 7, 1. pkt., hvorefter offentlighedsprincippet viger for lovgivningens specielle forskrifter om tavshedspligt, har da også klart til forudsætning, at undtagelsesadgangen efter den gældende lovs § 2, stk. 1, nr. 2, sammenholdt med § 2, stk. 4, ikke indskrænkes (...).

Udvalget har på denne baggrund ikke ment at burde stille forslag om en udvidet adgang for offentligheden til at blive gjort bekendt med oplysninger om erhvervslivets forhold. For så vidt der på bestemte områder måtte være et særligt behov for øget offentlighed om erhvervsforhold, bør regler herom fastsættes i særlovgivningen, f.eks. i selskabslovgivningen. (...).

Da udvalget omvendt heller ikke har fundet grundlag for at foreslå beskyttelsen for erhvervsoplysninger udvidet, vil bestemmelsen i den gældende lovs § 2, stk. 1, nr. 2, efter udvalgets opfattelse i det hele kunne videreføres i forbindelse med lovrevisionen. For at tydeliggøre, at bestemmelsen også giver adgang til efter omstændighederne at nægte aktindsigt til beskyttelse af ophavsretlige rettigheder, foreslår udvalget dog, at der efter udtrykket 'drifts- eller forretningsforhold' indsættes 'eller lignende' (...).

Som begrundelse for ikke at skærpe betingelserne for i det konkrete tilfælde at undtage dokumenter til beskyttelse af erhvervsinteresser har udvalget altså specifikt kun peget på de oplysninger som myndighederne på frivilligt grundlag modtager fra erhvervsvirksomheder, eller som virksomhederne skal indlevere for at opfylde en lovbestemt oplysningspligt.

På den baggrund har jeg overvejet om offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, overhovedet kan anvendes på oplysninger som en erhvervsvirksomhed indleverer til en myndighed som led i opfyldelsen af en kontrakt. Sådan som udvalgets overvejelser er formuleret, har jeg dog ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for en sådan antagelse.

§ 12, stk. 1, nr. 2, kan imidlertid kun anvendes hvis aktindsigt efter et konkret skøn må 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.

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, er en af de undtagelsesbestemmelser som miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, henviser til. Miljøoplysningslovens § 2 lyder sådan:

§ 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. 2. Ret til aktindsigt efter denne lov begrænses ikke af særlige bestemmelser om aktindsigt i anden lovgivning. Dette gælder dog ikke bestemmelser fastsat til gennemførelse af Fællesskabsretlige forpligtelser.

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.

Stk. 4. § 10, stk. 1, nr. 5, i lov om offentlighed i forvaltningen gælder ikke for miljøoplysninger, jf. dog § 4 a.

Stk. 5. Bestemmelsen i § 10, nr. 1-4, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6, i lov om offentlighed i forvaltningen eller § 12, stk. 1, i forvaltningsloven finder ikke anvendelse på oplysninger om emissioner til miljøet, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF.

Stk. 6. Bestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 4-6, i lov om offentlighed i forvaltningen eller § 15, stk. 1, nr. 4 og 5, i forvaltningsloven finder ikke anvendelse på miljøoplysninger, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i det i stk. 5 nævnte direktiv.'

§ 2, stk. 3, fik sin nuværende formulering ved lov nr. 310 af 2. maj 2005 der, som nævnt ovenfor, gennemførte direktiv 2003/4/EF i dansk ret. I bemærkningerne til bestemmelsen siges bl.a. (2004/2 LSF 4 fremsat den 23. februar 2005):

'Forslaget gennemfører direktivets generelle afvejningsregel i artikel 4, stk. 2, om at adgangen til at begrænse aktindsigten 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 enkelt sag om aktindsigt, skal afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.'

I Miljøstyrelsens vejledning nr. 3/2006 til lov om aktindsigt i miljøoplysninger (vejledning nr. 10564 af 14. juni 2006 i Retsinformation) siges sådan om afvejningsreglerne:

'Miljøoplysningsloven indeholder i modsætning til offentlighedsloven og forvaltningsloven en konkret og en generel afvejningsregel, jf. lovens § 2, stk. 3.

Hvis myndigheden eller organet kan afslå en anmodning om udlevering af miljøoplysninger med henvisning til en eller flere af offentlighedslovens og forvaltningslovens undtagelsesregler, skal myndigheden eller organet, før den endelige afgørelse træffes, foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesse i at få udleveret oplysningen overfor de interesser, der varetages ved at afslå en udlevering, jf. lovens § 2, stk. 3, 1. pkt.

Der er således tale om en konkret afvejning, og begrundelsen for tilbageholdelse skal derfor også være konkret.

Den generelle afvejningsregel går ud på, at de ovenfor nævnte undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven og forvaltningsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde, jf. lovens § 2, stk. 3, 2. pkt.

...'

Spørgsmålet er herefter om Kort & Matrikelstyrelsen og Miljøministeriet er berettiget til at afslå din anmodning med henvisning til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, sammenholdt med miljøoplysningslovens § 2.

Direktivets artikel 4, stk. 2, litra e, nævner – i lighed med betænkning 857/1978 – 'intellektuelle ejendomsrettigheder' som derfor efter en konkret vurdering i overensstemmelse med afvejningsreglerne vil kunne begrunde afslag på indsigt.

Da Miljøministeriet i afgørelsen af 30. maj 2008 henviste til offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og betænkning 857/1978, anførte ministeriet generelt at bestemmelsen blandt andet giver adgang til at nægte aktindsigt til beskyttelse af ophavsret. På den baggrund fandt ministeriet at 'uanset om nærværende materiale ville være blevet anset for omfattet af de to love [miljøoplys-

ningsloven og offentlighedsloven; min bemærkning], ville aktindsigt således være blevet afvist'.

Miljøministeriet ses ikke i afgørelsen af 30. maj 2008 at have foretaget en konkret vurdering i overensstemmelse med offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og med afvejningsreglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 3.

Kort & Matrikelstyrelsen og Miljøministeriet har i efterfølgende udtalelser uddybet spørgsmålet. Myndighederne har her lagt vægt på (B) A/S' og (C) A/S' ophavsret og den økonomiske betydning det vil have for dem hvis myndighederne imødekommer din anmodning.

Kort & Matrikelstyrelsen skrev således i udtalelsen af 11. juli 2008 at rettighederne til at benytte de data som anvendes i Danmarks Højdemodel, er særdeles kostbare. Styrelsen skrev at rettigheder til den anvendelse som du påtænker, skal erhverves af (B) A/S og (C) A/S, og at betalingen for det givetvis også vil udgøre et betydeligt beløb. Det er styrelsens opfattelse at hvis du kommer i besiddelse af disse data efter reglerne om aktindsigt og anvender dem i strid med producenterens ophavsret, er der nærliggende risiko for at producenterne vil påføres betydelige tab.

Miljøministeriet skrev også i sin udtalelse af 2. december 2008 at hvis du havde fået aktindsigt og anvendt oplysningerne på den måde du havde tilkendegivet at du ville, så ville der være en åbenbar risiko for at producenterne led meget betydelige økonomiske tab. Ministeriet anførte i relation til miljøoplysningslovens § 2, stk. 3, at ministeriet selv efter en restriktiv fortolkning af adgangen til at begrænse aktindsigt har fundet 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. Som anført ovenfor kan risikoen for at den der anmoder om aktindsigt, eventuelt vil anvende oplysningerne på en retsstridig måde, som udgangspunkt ikke indgår i vurderingen af om en aktindsigtsanmodning skal afvises.

Ud over at henvise til at du vil anvende oplysningerne på en retsstridig måde i forhold til ophavsretsloven, har myndighederne ikke redegjort for hvorfor der efter et konkret skøn må antages at være en nærliggende risiko for betydelige tab. Jeg kan f.eks. ikke se om det er ud fra konkurrencemæssige betragtninger at myndighederne mener der er en nærliggende risiko for at (B) A/S og (C) A/S vil lide betydelige tab, og på hvilken måde det i givet fald vil forekomme.

På den baggrund mener jeg ikke at myndighederne har foretaget en konkret vurdering og afvejning efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, sammenholdt med miljøoplysningslovens § 2.

Det mener jeg er beklageligt. Jeg har gjort Miljøministeriet og Kort & Matrikelstyrelsen bekendt med min opfattelse.

2.3.2. Andre undtagelsesbestemmelser?

Kort & Matrikelstyrelsen og Miljøministeriet lagde også vægt på at data om højdemodellen endnu ikke var kvalitetsgodkendte. Se bl.a. Kort & Matrikelstyrelsens udtalelse af 11. februar 2008 som ministeriet henholdt sig til i sin afgørelse af 30. maj 2008. Styrelsen skrev her at data hidtil kun var videregivet til parter som – ud over at deltage i finansieringen af indkøbet af højdemodellen – har en sådan faglig indsigt at de forstår betydningen af forbeholdet om at data endnu ikke er kvalitetsgodkendte. Styrelsen skrev også i udtalelsen af 11. juli 2008 at styrelsen på et møde med dig havde påpeget det uforsvarlige ved at videregive ikke-kvalitetskontrollerede data til mulig videredistribution. Der blev også informeret om at det er en fagligt kompliceret opgave uden for Kort & Matrikelstyrelsens ansvarsområde at anvende højdemodellen til at vurdere konsekvenserne af mulige vandstandsstigninger som følge af klimaforandringer.

Normalt vil der ikke kunne stilles krav om at den der søger aktindsigt, skal have en særlig faglig indsigt, ligesom der ikke kan stilles krav om at han eller hun skal have en særlig interesse (retlig interesse) i sagen eller oplysningerne. Se bl.a. John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 117.

Hverken Kort & Matrikelstyrelsen eller Miljøministeriet har henvist til nogen specifik bestemmelse ved omtalen af dette hensyn. Myndighederne ses derfor heller ikke i denne forbindelse at have foretaget en konkret vurdering og afvejning i overensstemmelse med offentlighedsloven sammenholdt med miljøoplysningslovens § 2.

Det mener jeg er beklageligt. Jeg har gjort myndighederne bekendt med min opfattelse.

3. Kontraktlige forhold

Miljøministeriets udtalelse til mig af 2. december 2008 indeholder også et afsnit om 'kontraktlige forhold'. I afsnittet redegør ministeriet nærmere for sin opfattelse: At myndighederne ville medvirke til en krænkelse af (B) A/S' og (C) A/S' rettigheder hvis de gav dig indsigt i oplysningerne i højdemodellen.

Jeg er ikke helt sikker på hvordan jeg skal forstå dette afsnit. Hvis det skal forstås sådan at ministeriet mener at kontrakten som sådan kan begrunde et afslag på indsigt, er jeg uenig med ministeriet. Man kan ikke aftale sig ud af

de rettigheder som offentlighedsloven og miljøoplysningsloven giver tredje-part.

I lighed hermed kan jeg henvise til John Vogter, Offentlighedsloven med kommentarer (1998), s. 215, der omtaler diskretionstilsagn og diskretionsforbehold. Som det siges her, kan en myndighed ikke ved at give tilsagn om diskretion udvide adgangen til at gøre undtagelse fra offentlighedslovens regler.

Hvis Kort & Matrikelstyrelsen og Miljøministeriet vil inddrage den indgåede kontrakt i forbindelse med behandlingen af din aktindsigtsanmodning, må det ske i forbindelse med at myndighederne anvender en konkret bestemmelse der gør undtagelse fra retten til aktindsigt, jf. ovenfor pkt. 3.

4. Offentlighedsloven

Som jeg skrev i min høring til myndighederne den 1. juli 2008, var jeg opmærksom på at oplysningerne alene findes i elektronisk form og som sådan formentlig ville kunne undtages fra aktindsigt efter offentlighedsloven i medfør af lovens § 5, stk. 2, hvis loven fandt anvendelse.

Under hensyn til det jeg har anført ovenfor om miljøoplysningsloven – som ikke indeholder en tilsvarende undtagelsesbestemmelse for materiale i elektronisk form – mener jeg ikke det er nødvendigt at undersøge spørgsmålet om offentlighedslovens anvendelse nærmere.

5. Henstilling

Jeg har henstillet til miljøministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse i lyset af det jeg har anført.

6. Sammenfatning

Kort & Matrikelstyrelsen og Miljøministeriet ses at være af den opfattelse at ophavsretslovens § 27, stk. 1, er uanvendelig hvis myndigheden har en konkret viden om at oplysningerne eventuelt vil blive brugt på en retsstridig måde. Jeg er ikke enig i myndighedernes opfattelse.

Der kan endvidere efter min opfattelse ikke være tvivl om at oplysninger der indgår i Danmarks Højdemodel, er omfattet af miljøoplysningsloven, jf. lovens § 3, nr. 3.

Jeg mener ikke at myndighederne har foretaget en konkret vurdering og afvejning efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, sammenholdt med miljøoplysningslovens § 2. Det mener jeg er beklageligt.

Myndighederne henviste ikke til en specifik bestemmelse da de lagde vægt på at data om højdemodellen endnu ikke var kvalitetsgodkendte. Myndighederne ses derfor heller ikke i denne forbindelse at have foretaget en konkret vurdering og afvejning i overensstemmelse med offentlighedsloven sammenholdt med miljøoplysningslovens § 2. Det mener jeg er beklageligt.

I relation til kontraktlige forhold er det min opfattelse at kontrakten mellem Kort & Matrikelstyrelsen og (B) A/S og (C) A/S kun kan inddrages i myndighedernes vurdering af din aktindsigtsanmodning hvis det sker i forbindelse med at myndighederne anvender en konkret bestemmelse der gør undtagelse fra aktindsigt.

Jeg har henstillet til Miljøministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse i lyset af det jeg har anført.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

...”