

NOTAT

Advokatfirmaet SMITH GRETTE WILLE DA
Drammensveien 6, Postboks 1397 Vika, 0114 Oslo
Telefon 22 83 20 10 Telefax 22 83 21 50

DATO : 8. januar 1999
TIL : Storbygruppen
FRA : Kristine M. Madsen / Inger Ørstavik

**BETINGELSENE FOR OPPRETTELSEN AV ET SENTRALT,
LANDSDEKKENDE GRUNNEIENDOMSREGISTER.**

1. Innledning

Storbygruppen har gitt oss i oppdrag å utrede de rettslige konsekvensene av den planlagte opprettelsen av et sentralt grunneiendomsregister (matrikkel).

Storbygruppen ønsker en avklaring av deres rettigheter overfor Statens Kartverk (SK), hva gjelder SKs adgang til å opprette og kommersialisere et sentralt grunneiendomsregister, og hvilke betingelser SK kan sette for kommunenes bruk av matrikkelen.

2. Bakgrunn

Utredningen baserer seg på den modell for en felles matrikkel som beskrives i den kommende NOU (1999) "Lov om eiendomsregistrering."

Informasjonen om eiendommene planlegges innhentet på kommunalt nivå, men matrikkelen skal forvaltes sentralt av Miljøverndepartementet, enten gjennom Statens Kartverk (SK) eller Norsk Eiendomsinformasjon (NE). Kommunenes rettigheter er uavhengige av hvem av disse som faktisk kommer til å forvalte matrikkelen, og i det følgende går det derfor ut fra at SK vil stå for dette.

3. GAB- og DEK-registrene

Dette notatet er en utredning av kommunenes rettigheter til sine GAB- og DEK-opplysninger. For det første skal den kommunale informasjonen vurderes, og hvilke rettigheter kommunene har til denne. Så utredes innholdet av rettighetene, og forholdet mellom SK og kommunene.

3.1 GAB-registrene

Med GAB-informasjon menes opplysninger om Grunneiendommer, Adresser og Bygninger. Med GAB-register menes samlinger av slike opplysninger. GAB-informasjonen samles hovedsakelig inn på kommunalt nivå, og informasjonen lagres i de enkelte kommuner enten i elektroniske databaser eller i manuelle arkiver.

Stort sett er kommunene ved lov pålagt plikt til å innhente slike opplysninger. Etter Delingslovens §§ 1-2, 1-4 og 4-1, og forskrifter til denne, har kommunene plikt til å samle inn Grunneiendoms- og Adresseinformasjon.

Plikten til å innhente Bygninginformasjon følger av Plan- og bygningslovens § 94 som krever at søknader om byggetillatelse inneholder slike opplysninger.

Kommunene er dermed i besittelse av svært mange faktiske opplysninger vedrørende grunneiendommene i kommunen. Nøyaktig hvilke opplysninger registrene inneholder, kan variere noe fra kommune til kommune, uten at dette har relevans i denne sammenhengen.

3.2 DEK-registrene

DEK er et akronym for digitale eiendomskart. Slike utarbeides i mange kommuner, uten at de har noen rettslig plikt til dette. Kartene utarbeides på grunnlag av opplysninger fra kommunale målebrev og eiendomskart, ferdigveiskart, jordskiftekart og økonomisk kartverk. Kartene er elektroniske, og er derfor nødvendigvis lagret i elektroniske databaser. En større database med flere kart er et DEK-register.

Kommunene har ingen lovpålagt plikt til å utarbeide elektroniske kart. I dag er de fleste slike registre ufullstendige. Dette har imidlertid ingen betydning for rettighetene til registrene.

3.3 Den sentrale matrikkel

Et sentralt GAB-register (heretter RGAB), er allerede opprettet og forvaltes av SK. Registret er lagret i form av en elektronisk database, og omfatter alle landets kommuner. RGAB er en samling av alle opplysningene fra de kommunale GAB-registre (heretter KGAB), som kommunene plikter å utlevere til SK, jfr. Delingslovens § 4-1 og forskrifter til denne.

SK har i dag også et sentralt DEK-register, men det er lite, og kartene i det er overlevert SK fra kommunene på helt frivillig basis.

Når det planlegges å opprette en sentral matrikkel, betyr det at RGAB kombineres med andre opplysninger, derunder DEK-registrene, som skal søkes gjort fullstendige. Den sentrale matrikkel skal etableres som et helhetlig registersystem der kartene er

fullt integrert med annen informasjon. Den sentrale matrikkel vil i hovedsak bygge på GAB-informasjonen, og dens basis databærer vil være: Grunneiendom, festegrunn, anleggseiendom, jordsameie og festegrunn. Matrikkelen skal angi både de juridiske eiendomsenheterne (matrikkelenhetene), de økonomiske eiendomsenheterne (samlet fast eiendom) og de fysiske eiendomsenheterne (teiger). I dette systemet skal et etter hvert fullstendig kartverk integreres.

Opprettelsen av et slikt register vil berøre både mulighetene for utnytting av de kommunale GAB- og DEK-registre. Forholdet mellom kommunene og SK er ikke i særlig utstrekning vurdert i NOUen.

4. Kommunenes rettigheter til sine kommunale GAB- og DEK-registre.

4.1 Innledning

Kommunenes GAB- og DEK-registre er store samlinger av faktisk informasjon om grunnen i kommunen. GAB-registrene er rene samlinger av faktiske opplysninger. DEK-registrene kan også sees på denne måten, idet de ikke bare er en samling kart, men egentlig en samling av alle de opplysningene som kommer til uttrykk i kartene.

På visse vilkår finnes i norsk rett særregler som beskytter den som oppretter en slik informasjonssamling. Etter Åndsverkslovens (Åvl.) § 43, den såkalte katalogregelen, er produsenter av visse samlinger av opplysninger gitt et konkurransemessig fortrinn ved at andre forbyes å utnytte hans innsats ved å kopiere samlingen.

Åvl. § 43 planlegges endret i Ot.prp.nr. 85 (1997-98). Endringsforslaget skal gjennomføre i Norge det såkalte databasedirektivet som gjelder i EU og EØS. Direktivet innfører i EU, og dermed også i EØS, jfr. EØS-avtalens art. 7, særlige rettigheter til beskyttelse av produsenten av en database.

Fordi forslaget til ny Åvl. § 43 ikke er formelt vedtatt enda, må vi ta forbehold for eventuelle endringer i forslaget. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at det skal bli foretatt endringer av betydning, da forslaget er utarbeidet i samarbeid med de øvrige nordiske land, og nordisk rettsenhet på området for opphavsrett og beslektede rettigheter av lovgiver anses som et overordnet mål..

4.2 Kommunenes rettigheter til GAB-registrene.

Det er ikke tvilsomt at de kommunale GAB-registrene er å karakterisere som "databaser" i Åvl. § 43s forstand. Det fremgår av Ot. prp. nr. 85 s. 7 (1997-98) at en database er å karakterisere som "*en systematisk samling av opplysninger som kan gjenfinnes etter en bestemt struktur.*" GAB-registrene er en systematisk samlinger av spesielt innhentede faktiske opplysninger om grunneiendom. Opplysningene kan gjenfinnes etter en bestemt struktur, når de enten lagres i en elektronisk database eller når de lagres i et manuelt kartotek.

Både de KGAB som er lagret som elektroniske databaser og de som er lagret i manuelle kartoteker er databaser i forhold til Åvl. § 43. Den tekniske lagringsform

eller –struktur er ikke avgjørende, noe som tydelig fremgår av direktivets definisjon av en database i art. 1 nr. 2, hvorefter en database defineres som *"en samling selvstendige verk, data eller annet materiale ordnet på en systematisk og metodisk måte, som det er individuell adgang til ved elektroniske eller andre midler."* Denne definisjonen gjelder også i norsk rett, jfr. Ot.prp. 85 (1997-98) s. 28-29.

I det følgende brukes derfor "register" synonymt med "database" om alle GAB-registrene, da disse, i Åvl. § 43s forstand, utgjør databaser.

De kommunale GAB-registrene er altså databaser, som også kvalifiserer for vern etter den nye Åvl. § 43. For å kunne nyte vern, må databasen enten *"sammenstille et større antall opplysninger"* eller være *"resultat av en vesentlig investering."* For GAB-registrene er sannsynligvis begge disse vilkårene oppfylt.

KGAB inneholder informasjon om alle eiendommene i kommunen. GAB-registrene er meget omfattende, og oppfyller utvilsomt dette kravet til *"et større antall."*

I alle tilfelle er registrene *"resultat av en vesentlig investering."* Det fremgår av direktivets preambel (fortale), (40), at en relevant investering kan bestå i *"anvendelse av økonomiske ressurser, og/eller bruk av tid, innsats og energi."* Den innsats kommunene har gjort både i form av arbeid, tid, penger og energi for å opprette GAB-registrene må utvilsomt være å anse som *"vesentlig."*

Kommunene som rettssubjekt er rettighethavere til sine GAB- og DEK-registre, da det er de "som frembringer" databasen, jfr. Åvl. § 43. Det avgjørende er at de har båret investeringsrisikoen for fremstillingen av registrene, for, som presisert i Ot.prp. 85 (1997-98) s. 41:den *"som frembringer"* databasen, *"kan være en fysisk eller en juridisk person, så lenge denne er initiativtakeren til, og bærer investeringsrisikoen for arbeidet."*

Vernet etter Åvl. § 43 slik den er foreslått endret, varer i 15 år.

Alle de kommunale GAB-registre er altså vernet som databaser etter Åvl. § 43. For dette vernet er det uten betydning om de lokale databasene også er lagt inn i den sentrale GAB-databasen (RGAB).

4.3 Kommunenes rettigheter til DEK-registrene.

4.3.1 Hvert enkelt kart kan være et åndsverk

DEK-registrene inneholder digitale kart, som kan være vernet som åndsverk etter Åvl. § 1 nr. 11 som presiserer at "kart, samt tegninger og grafiske og plastiske avbildninger av vitenskapelig eller teknisk art," kan være åndsverk. Kartene må imidlertid være preget av en viss original skaperinnsats fra opphavsmannens side. For digitale kart innebærer dette at bare der utvelgelsen av de opplysninger kartet skal vise er foretatt individuelt, vil kartet kunne være et åndsverk. Der kartet er fremstilt automatisk av et dataprogram, vil ikke originalitetskravet være oppfylt.

Hvorvidt de digitale kartene etter dette er vernede åndsverk, må vurderes særskilt for hvert enkelt kart, og vil variere fra kommune til kommune.

4.3.2 Hvert enkelt kart er en database

Opphavsretten refererer seg altså til hvert enkelt kart. Kartene kan også enkeltvis nyte vern etter katalogregelen. Både slik Åvl. § 43 er i dag, og slik den er foreslått endret, vil et elektronisk kart være å karakterisere som en database. Kartene er å se som uttrykk for de opplysninger som fremgår av dem, selv om de fremstår i en annen form enn andre databaser. Kartene utgjør dermed en "systematisert samling av opplysninger som kan gjenfinnes etter en bestemt struktur," jfr. Ot. prp. nr. 85 (1997-98) s. 7.

Det er sikker rett at alminnelige kart er vernet etter Åvl. § 43 i dag, jfr. Kartlovkomiteens Innstilling 11.01.1971, s. 36.

Hvert enkelt kart vil også inneholde "et større antall opplysninger" og derfor kvalifisere for vern. Om noen kart kan ligge på grensen til å inneholde tilstrekkelig opplysninger, vil de i alle tilfelle være "resultat av en vesentlig investering" jfr. Åvl. § 43 slik den er foreslått endret.

4.3.3 Samlingen av digitale kart i DEK-registrene er databaser

I alle tilfelle vil den samling av kart som DEK-registrene utgjør være en vernet database etter Åvl. § 43. Et vern for hele registret kan gjøres gjeldende sammen med vernet av de enkelte kart, jfr. direktivets Art. 1 nr. 2, hvoretter en database også kan være "en samling selvstendige verk."

Når hvert enkelt kart sannsynligvis inneholder et tilstrekkelig antall opplysninger for å være vernet etter Åvl. § 43, er det klart at DEK-registrene som samlinger av slike kart gjør det. Den investering som ligger bak opprettelsen av registrene vil også være tilstrekkelig, selv om registrene ikke er fullstendige.

4.4 Opphavsrett til GAB- og DEK-registrene

Opphavsrett kan gjøres gjeldende ved siden av retten etter Åvl. § 43. I fortalen til direktivet pkt. (39), fremgår at forholdet mellom opphavsretten og databaseretten består i at opphavsretten beskytter originalitet, mens den nye databaseretten beskytter (hovedsakelig økonomiske) investeringer.

For at en database skal nyte opphavsrettslig vern, må en individuell, skapende innsats komme til uttrykk i utvelgelsen eller systematiseringen av basens innhold, jfr. direktivets art. 2. Både GAB- og DEK-registrene tar sikte på å bli fullstendige, hvilket nok vil utelukke opphavsrettslig vern. Derfor behandles dette ikke videre.

4.5 Foreløpig oppsummering

I det ovenstående er det slått fast at kommunenes GAB-registre er informasjonssamlinger som faller innunder databasebegrepet i Åvl. § 43 slik den er foreslått endret. Det samme gjelder DEK-registrene, og begge databasene oppfyller vilkårene for å være vernet etter Åvl. § 43. Kommunene er rettighetshavere til registrene. Dette er ikke tvilsomt.

Hvert enkelt digitale kart kan også være et åndsverk etter Åvl. § 1, og vil i alle tilfelle være en vernet database etter Åvl. § 43.

I forholdet mellom kommunene og SK, er det GAB- og DEK-registrene som helhet, og ikke de enkelte kart i DEK-registrene, som er av størst interesse, da de som helhet vil gå inn i den planlagte sentrale matrikkel. I det følgende utredes derfor kommunenes rettigheter overfor SK etter den foreslåtte Åvl. § 43, og det tas utgangspunkt i forholdet mellom KGAB og RGAB. Dersom noe annet ikke er presisert, gjelder dette også DEK-registrene og forholdet mellom KGAB/DEK og den sentrale matrikkel.

5. Særlige forhold ved kommunenes stilling som rettighetshavere til databasene

5.1 Innledning

Under dette punktet drøftes noen spørsmål vedrørende kommunenes stilling som rettighetshavere til registrene etter Åvl. § 43.

5.2 Kommunene er offentlige organer

At en kommune er et offentlig organ har ingen betydning for dens stilling som rettighetshaver verken etter nye § 43 eller § 43 slik den er idag, jfr. Ot.prp. 85 s. 19.

5.3 Kommunene har rettslig plikt til å innhente opplysningene i databasene

Som nevnt ovenfor, er kommunene pålagt rettslig plikt til å innhente informasjonen i GAB-registrene. Spørsmålet her er om dette kan være til hinder for at de har fulle rettigheter til databasene etter Åvl. § 43.

Det må anses klart at kommunene kan ha fulle rettigheter til registrene etter Åvl. § 43 selv om de er rettslig forpliktet til å samle inn opplysningene de inneholder. Det må presiseres at det her kun er tale om spørsmålet om rettigheter etter Åvl. § 43 kan oppstå til registrene. Spørsmålet om eventuelle begrensninger i kommunenes adgang til å utnytte og kommersialisere KGAB behandles under i pkt. 7.

For det første gjør begrunnelsen for å verne databaser seg gjeldende i like stor grad enten fremstilleren av databasen, nemlig kommunene, har samlet opplysningene inn frivillig eller for å oppfylle sine rettslige plikter. Regelen i Åvl. § 43 har etter direktivets preambel (39) "*som formål å beskytte databaseprodusentene mot urettmessig tilegnelse av de økonomiske og faglige investeringene som er gjort for å skaffe og samle inn innholdet [i databasen].*" Det er investeringenes størrelse som

gjør KGAB kvalifisert for vern etter Åvl. § 43, og disse vil nok være like store uansett om opplysningene er innsamlet frivillig eller ikke.

Retten etter Åvl. § 43 er dessuten en rett uavhengig av innholdet i databasen, det vil si at det ikke oppstår rettigheter til de enkelte opplysninger, jfr. direktivets preambel (45) og Ot. prp. nr. 85 (1997-98) s. 19, hvor det fremgår at en database er vernet etter Åvl. § 43 dersom vilkårene for dette er oppfylt, selv om ingen enerett kan oppstå til de enkelte opplysningene i databasen.

GAB- og DEK-registrene kan ikke på grunn av sitt innhold være avskåret fra vern etter Åvl. § 43. I Ot. prp. nr. 85 (1997-98) s. 20, fremgår det at databaser som er fremstilt av et offentlig organ bare kan være utelukket fra vern etter Åvl. § 43 dersom de (jfr. Åvl. § 9) inneholder "*lover, forskrifter, rettsavgjørelser og andre vedtak av offentlig myndighet.*" I tillegg må det å fremstille databasen være en vesentlig del av det offentlige organs virksomhet. GAB- og DEK-informasjonen faller ikke inn under de typene informasjon som nevnt ovenfor. Fremstillingen av registrene er heller ikke den vesentlige delen av kommunenes virksomhet.

Etter dette er det klart, at det at kommunene er offentlige organer, og det at de har en rettslig plikt til å samle inn GAB-informasjonen, ikke har noe å si for deres rettigheter etter Åvl. § 43.

6. Innholdet av kommunenes rettigheter etter nye § 43

6.1 Enerett til eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring for allmennheten

Den foreslåtte Åvl. § 43 gir kommunene enerett til å "*fremstille eksemplar av*" databasen, og til å "*gjøre den tilgjengelig for allmennheten.*"

Den mest praktiske form for eksemplarfremstilling av KGAB ville være å selge den på CD-ROM eller disketter. Registeret gjøres "*tilgjengelig for allmennheten,*" når allmennheten gis adgang til å bruke det, for eksempel ved å plassere det manuelle kartoteket i et ulåst rom i kommunens rådhus der alle har adgang, eller å legge et elektronisk KGAB ut på et nettverk.

Disse eksklusive rettighetene gjelder "*hele eller vesentlige deler av*" databasens innhold. Det betyr at det ikke er nødvendig at absolutt alle opplysningene i databasen kopieres eller legges ut på nettverket før kommunene kan gjøre sin rett gjeldende.

Etter Åvl. § 43 2. ledd, er kommunene også vernet mot at noen fremstiller eksemplar av, eller gjør tilgjengelig for allmennheten, "*uvesentlige deler av*" registrene, dersom det skjer "*gjentatt og systematisk.*" Dette rammer den illojale bruken av databasen, men forutsetter at kommunene lider et tap ved bruken.

I forhold til den planlagte opprettelsen av en sentral matrikkel, er det den førstnevnte, absolutte retten til eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring av "*hele eller vesentlige deler av*" registrene som er relevant. Alle opplysningene i de kommunale registrene legges nemlig inn i det sentrale register, slik at forbudet mot illojal utnyttning ikke får selvstendig betydning.

6.2 Rettighetenes art

Kommunene har etter Åvl. § 43 enerett til eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring. Dette betyr imidlertid bare at de kan nekte andre å foreta handlinger som medfører enten eksemplarframstilling eller tilgjengeliggjøring.

I praksis innebærer dette at kommunene kan nekte andre å foreta noen som helst praktisk økonomisk utnytting av KGAB og DEK-registrene.

At kommunene har enerett til dette, garanterer dem imidlertid ikke at de faktisk kan utnytte registrene kommersielt selv. Som beskrevet ovenfor i pkt. 4, oppstår rettighetene etter Åvl. § 43 uavhengig av hvilke muligheter som senere finnes til økonomisk faktisk å utnytte dem.

Dette betyr, at kommunene kan ha rett til å forby andre, derunder SK, kommersielt å utnytte de kommunale GAB- og DEK-registre, uavhengig av om kommunens adgang til selv å kommersielt utnytte registrene kan være begrenset.

Enerett innebærer altså ikke mer enn at ingen andre uten kommunenes tillatelse, kan nyttiggjøre seg den investering de har nedlagt i opprettelsen av de kommunale databaser.

7. Statens rett til å kreve GAB- og DEK-informasjonen utlevert fra kommunene

Her skal kun diskuteres SKs rett til å kreve informasjonen fra registrene overlevert. Den generelle problematikken omkring kommersialisering av forvaltningens informasjon, behandles nedenfor. Der behandles også spørsmålene omkring SKs adgang til å utnytte informasjonen når den legges inn i en sentral database.

7.1 Lovhjemmel

Det kreves et rettsgrunnlag for at kommunene skal være forpliktet til å utlevere et eksemplar av databasene når de er vernet etter Åvl. § 43.

I dag har SK hjemmel i Delingslovens § 4-1 4. ledd med tilhørende forskrifter for å få utlevert til seg kommunenes GAB-informasjon. Disse lovhjemlene gir SK rett til å få et eksemplar, altså en kopi av de kommunale registrene.

Det forutsettes at også når det gjelder DEK-registrene, vil en lov som oppretter en sentral matrikkel også pålegge kommunene å utarbeide og å overlevere til SK digitale kart.

7.2 Hvordan SKs rett til å få utlevert innholdet i GAB- og DEK-registrene virker inn på kommunenes rettigheter etter Åvl. § 43

7.2.1 Kommunenes plikt til å utlevere opplysningene

Delingslovens § 4-1 4. ledd, gir SK rett til å få utlevert alle opplysningene i KGAB, hvilket utgjør ett eksemplar av KGAB. Dette må imidlertid holdes klart adskilt fra spørsmålet om hvordan SK kan benytte GAB-informasjonen senere. Dette er ikke regulert i Delingslovens § 4-1 4. ledd.

Den faktiske prosessen som foregår når RGAB opprettes er slik: Først får SK tilgang til kommunenes GAB-informasjon, ved at kommunene har plikt til å oversende sine opplysninger. Så lagrer SK all den mottatte GAB-informasjonen i en sentral database. Til slutt tilbyr SK RGAB til brukere on-line over nettverk, eller som egen versjon på CD-ROM. I forhold til kommunenes rettigheter etter Åvl. § 43, er det bare denne siste delen som har relevans, fordi det først er da det foregår enten en eksemplarfremstilling, eller at RGAB gjøres tilgjengelig for allmennheten.

Dette betyr, at kommunene ikke kan motsette seg at SK har krav på å få alle opplysningene i GAB- og DEK-registrene utlevert til seg så lenge kravet er lovhjemlet. En slik rett for SK kommer heller ikke i konflikt med formålet for et vern for databasefremstillerne. Den investering kommunene har lagt i opprettelsen av registrene er like godt beskyttet selv om SK får adgang til GAB-informasjonen, så lenge SK kan nektes å benytte informasjonen videre.

Kommunenes rettigheter refererer seg også kun til databasen som sådan, i prinsippet har kommunen ingen rett til opplysningene databasen inneholder, jfr direktivets fortale pkt. (46), og Ot.prp.nr. 85 1997-98 s. 35.

7.2.2 Kommunenes rett til å kreve betaling av SK

Selv om kommunene ikke kan motsette seg at GAB- og DEK-informasjonen må overleveres SK dersom SK har hjemmel i lov for dette, medfører ikke dette nødvendigvis at et krav fra kommunene om betaling for dette ikke kan føre frem.

Selv om kommunene ved Åvl. § 43 ikke gis noen positiv rett til kreve betaling for utnyttningen av KGAB, vil likevel det at staten i lov gir andre rett til tilgang til databasene, medføre at kommunenes rettigheter etter Åvl. § 43 uthules.

7.2.3 SKs rett til å opprette et sentralt register

Som nevnt ovenfor, er selve opprettelsen av RGAB en samling av alle KGAB hos SK. Selv om RGAB er opprettet, utgjør den hovedsakelig ett eksemplar av de lokale KGAB inntil RGAB eventuelt offentliggjøres ved salg på CD-ROM eller gjøres tilgjengelig over nettverk. Det er altså den bruk SK senere gjør av RGAB som er relevant, og ikke den tekniske opprettelsen av RGAB.

8. Kommersialisering av GAB- og DEK-informasjon

8.1 Problemet: Adgangen til å kommersialisere offentlig informasjon er begrenset

En viktig del av det offentliges virksomhet består i å formidle informasjon av

forskjellig art til borgerne, og innad i det offentlige. Offentlige organer har også i mange sammenhenger en rettslig informasjonsplikt. I forvaltningen gjelder et alminnelig prinsipp om offentlighet, som følger av Forvaltningsloven og Offentlighetsloven.

For den nærmere drøftelse av disse reglene, viser jeg til den generelle utredning vi foretok i 1995. I denne utredningen, skal spørsmålene kun drøftes i forhold til kommunenes rettigheter til de kommunale registrene etter Åvl. § 43.

Et utgangspunkt i offentlighetsprinsippet i forvaltningsretten, er at forvaltningen ikke kan oppfylle sin opplysningsplikt ved å tilby informasjon mot betaling. Den informasjon borgerne har lovlig krav på, kan det ikke kreves betaling for. Mer tvilsomt er det om forvaltningen kan kreve betaling der den praktiserer meroffentlighet, dvs gjør tilgjengelige informasjon den ikke har plikt til å oppgi.

Det må presiseres at det er informasjonen som sådan det ikke er adgang til å kommersialisere. Dermed utelukkes ikke adgangen til å kreve gebyrer for arbeidet med å utlevere informasjonen. Et eksempel på dette er tinglysningsgebyret. Slike gebyrer skal dekke det offentliges kostnader med å oppgi informasjonen. Skal også slike gebyrer være utelukket, må dette fastsettes i lov.

8.2 Skillet mellom det offentliges tjenesteytelse og myndighetsutøvelse

Det offentliges informasjonsplikt er en del av dets myndighetsutøvelse. Denne må holdes klart adskilt fra den tjenesteytelse som mange offentlige organer forestår. Forvaltningsrettslig skilles det mellom utøvelse av offentlig myndighet og tjenesteytelse, som anses som er en del av det offentliges "forretningsdrift."

Drift av databaser opprettet av offentlige organer, utgjør ofte både myndighetsutøvelse og tjenesteytelse. Det første ved at opplysningene i databasen kan være underlagt informasjonsplikten, slik at organet plikter å oppgi dem til publikum. Tjenesteytelsen består i å legge informasjonen inn i en database, der den er lettere tilgjengelig, og annen informasjon også er tilgjengelig og integrert.

Når det offentlige organ oppfyller sin informasjonsplikt ved å gi en person tilgang til databasen, får denne brukeren også en merverdi ved at informasjonen er lett tilgjengelig, og at han får mye annen informasjon samtidig. I tillegg får han informasjonen integrert, slik at det er sammenheng mellom de ulike opplysningene.

Denne tjenesten kan organet kreve betaling for, selv om det ikke kan kreve betaling for de opplysningene brukeren hadde krav på. Dette fremgår også av Ot. prp. nr. 85 (1997-98) s. 20.

8.3 Kommersialisering av de lokale GAB- og DEK-registre

Betraktningene ovenfor kan overføres til utnyttningen av de kommunale GAB- og DEK-registrene. Kommunene har nedlagt mye arbeid i å systematisere opplysningene i dem, og lagre dem på en måte som gjør opplysningene enkle å finne

igjen. Dermed yter kommunen publikum en tjeneste ved å gjøre informasjonen lettere tilgjengelig og anvendelig ved at det opprettes en database, enten elektronisk eller papirbasert. Dette utgjør en tjenesteytelse fra kommunen.

Dette betyr at selv om adgangen til kommersialisering av offentlig informasjon foreløpig er begrenset, har de kommunale GAB- og DEK-registre et stort økonomisk utnyttingspotensiale, da det kan kreves betaling for å gi brukere tilgang til informasjonen.

9. SKs utnytting av RGAB strider mot kommunenes rettigheter til KGAB

9.1 Kommunenes enerett til eksemplarfremstilling

Som nevnt ovenfor, kan kommunene ikke motsette seg at SK oppretter RGAB. RGAB skal imidlertid opprettes blant annet for at GAB-informasjonen skal kunne kommersialiseres. En måte å utnytte RGAB på økonomisk, er å selge kopier av hele eller deler av den på CD-ROM.

Hver gang hele RGAB blir kopiert over på en CD-ROM, er dette et brudd på kommunenes rett til eksemplarfremstilling av sine KGAB etter Åvl. § 43, fordi hver gang fremstilles et eksemplar av KGAB.

Dette må nyanseres der kun deler av RGAB kopieres, men generelt gjelder at en kopi av RGAB også er en kopi av alle KGAB. Denne kopien er fremstilt i strid med kommunenes enerett etter Åvl. § 43. Kommunene kan altså i utgangspunktet motsette seg at SK selger, og i det hele tatt produserer, eksemplarer av RGAB.

9.2 Kommunenes enerett til tilgjengeliggjøring for allmennheten

RGAB kan også gjøres tilgjengelig for allmennheten ved salg av CD-ROMs eller ved at den tilbys on-line. Fordi RGAB består av alle KGAB, blir situasjonen som ovenfor: hver gang RGAB gjøres tilgjengelig for en bruker, gjøres alle KGAB også det. I tillegg vil on-line bruk av mindre deler av RGAB være en illojal utnytting av de lokale KGAB som nevnt i Åvl. § 43 2.ledd. Dette utgjør et brudd på kommunenes rettigheter etter Åvl. § 43.

For DEK-registrene gjelder i tillegg at kommunen som opphavsmann til hvert enkelt kart, kan motsette seg at det gjøres tilgjengelig for allmennheten eller at det fremstilles flere eksemplarer av det, jfr. Åvl. § 2.

9.3 Hvordan kan de kommunale rettigheter ivaretas selv om det opprettes et sentralt register?

Det følger av drøftelsen ovenfor, at enhver praktisk form for kommersiell utnytting av RGAB, eller en sentral matrikkel, vil stå i strid med kommunenes rettigheter til de kommunale registre som det sentrale register bygger på, jfr. Åvl. § 43 slik den foreslås endret.

SK kan heller ikke gis rett til utnytting av RGAB ved lov. For det første, gjelder prinsippet i EØS-lovens § 2 som bestemmer at lovbestemmelser til gjennomføring av EØS-loven skal gå foran andre bestemmelser av lovs rang. Denne regelen er begrunnet med at staten ikke skal kunne omgå reguleringer fra EU/EØS ved vanlig lov. Dette innebærer at en regel som gjør kommunenes rettigheter til sine GAB- og DEK-registre uvirksomme når det opprettes en sentral matrikkel vil måtte stå tilbake for regelen i Åvl. § 43.

For det andre vil ekspropriasjonsrettslige prinsipper måtte slå igjennom. Opprettelsen av en sentral matrikkel ved en lov som gjør de kommunale rettigheter uvirksomme, vil være et inngrep i allerede bestående rettigheter som vanskelig lar seg forene med de ekspropriasjonsrettslige grunnsetninger om at enhver som må avstå sin eiendom til staten kan kreve full erstatning, jfr. Grunnlovens § 105.

Hjemmel i vanlig lov for kommersiell utnyttelse av en sentral matrikkel er altså ikke nok i forhold til kommunenes rettigheter etter Åvl. § 43.

SK vil måtte betale kommunene for å få rett til kommersielt å utnytte en sentral matrikkel. Enten må det ved overleveringen av informasjonen fra kommunene til SK, ytes erstatning for rettighetene etter ekspropriasjonsrettslige prinsipper, eller det må ytes løpende vederlag til kommunene i samsvar med opphavsrettslige prinsipper i forbindelse med SKs senere inntekter ved utnyttingen av den sentrale matrikkel.

Det vil være best i samsvar med Åvl. § 43 og systemet ellers i Åvl. om SK yter kommunene et vederlag etter opphavsrettslige prinsipper. SKs rett til utnytting av RGAB vil da bli som en tvangslisens i forhold til kommunene, og dette må det mnaturligvis ytes vederlag for. Denne ordningen vil bedre enn en ekspropriasjon reflektere de kommunale rettighetenes verdi, og dermed verdien av SKs "tvangslisens."

For kommunene vil sannsynligvis det mest praktiske alternativ være at SK betaler et vederlag allerede ved overleveringen av GAB- og DEK-informasjonen fra kommunene til SK. Denne ordningen vil medføre et forholdsmessig vederlag for oppdateringene av RGAB ved at kommunene inngir nye informasjonen.

10. Eventuelle kommunale rettigheter i den sentrale matrikkel

10.1 Problemet: RGABs struktur

RGAB er bygget opp som en samling av alle KGAB. Det samme vil være tilfellet for en sentral matrikkel. På grunnlag av dette kunne det hevdes at kommunene hadde rettigheter til sine respektive KGAB også når de går inn i RGAB, slik at kommunene også har rettigheter i RGAB.

Samtidig er RGAB, og tilsvarende en sentral matrikkel, en selvstendig database som er vernet etter Åvl. § 43. Dette fordi RGAB også oppfyller alle vilkårene for vern.

RGAB er en "systematisert samling av opplysninger som kan gjenfinnes etter en

bestemt struktur,” jfr. Ot. prp. nr. 85 (1997-98) s. 7.

At RGAB er en samling av KGAB, og likeledes at en sentral matrikkel vil være en samling kommunale databaser, har ingen betydning. Etter direktivets art. 1 nr. 2, kan en database inneholde *”selvstendige verk, data eller annet materiale.”* Det er altså ikke avgjørende at de kommunale registrene allerede er vernet etter Åvl. § 43, med *”verk”* menes åndsverk, men dette må også omfatte arbeider som er vernet etter Åvl. § 43.

I tillegg inneholder RGAB, eller en sentral matrikkel, tilstrekkelig mange opplysninger til å kvalifisere for vern etter Åvl. § 43. Imidlertid kan det være tvilsomt om SKs investering i en sentral matrikkel er tilstrekkelig stor til å begrunne vern etter Åvl. § 43 når alle opplysningene er samlet inn av kommunene, og disse har båret investeringsrisikoen for dette. At RGAB inneholder *”et større antall opplysninger”* vil imidlertid være tilstrekkelig til at den er vernet etter Åvl. § 43.

10.2 Kommunenes rett etter Åvl. § 43 har et konkurranserettslig preg

Kommunenes rett etter Åvl. § 43 er en konkurranserettslig preget rett, idet kommunene gis et konkurransemessig fortrinn ved at de kan nekte andre å utnytte de kommunale GAB- og DEK-registrene. Derfor kan man nok svært vanskelig vinne frem med et krav om at kommunene har rettigheter i RGAB etter Åvl. § 43.

Rettighetene er negativt definert, selv om kommunene gis *”enerett”* til å utnytte databasene, etableres nok ingen rett for dem i andre databaser. Dette gjør at kommunene har rettigheter til sine registre, SK har rett til RGAB, og SKs utnyttning av sin rett hindres av kommunenes rett til KGAB.

Overført på den prosessen med å opprette RGAB som er beskrevet ovenfor, betyr dette at SK har hjemmel i lov for å få utlevert innholdet i KGAB til seg, og dette skjer uten at kommunenes rettigheter påvirkes. Hvordan SK lagrer informasjonen hos seg influerer heller ikke på kommunenes rettigheter. Det er SKs senere utnyttelse av RGAB som er av betydning for kommunenes rettigheter etter Åvl. § 43. Dermed kan det vanskelig sies å oppstå noen rettigheter for kommunene i RGAB.

Hensikten med å innføre et særlig vern for databaser i databasedirektivet, var å verne fremstillerens investering i opprettelsen av en database mot at særlig konkurrenter skulle utnytte databasen. Denne hensikt tilfredsstilles like bra ved at kommunene har rett til å motsette seg SKs utnyttning av deres registre, eller å kreve betaling for det. Skulle rettigheter etableres for alle kommunene i RGAB, ville situasjonen bli meget uoversiktlig.

11. Andre forutsetninger for SKs bruk av RGAB eller en sentral matrikkel

I det følgende forutsettes at SK har funnet en ordning med kommunene, i form av ekspropriasjon eller løpende betaling, slik at SK står fritt i å utnytte RGAB. Det går også ut fra at det er Miljøverndepartementet ved SK som er rettighetshaver til RGAB.

11.1 Publikums bruk av RGAB / den sentrale matrikkel

RGAB er altså en selvstendig database som nyter vern etter Åvl. § 43. Da gjelder det samme for den kommersielle utnyttningen av RGAB som for de lokale KGAB, nemlig at det vanskelig kan kreves betaling for opplysningene som sådan.

Det kan imidlertid kreves gebyr til dekning av kommunenes og SKs kostnader, og det kan kreves betaling for den tjenesteytelse som ligger i at informasjonen er lett tilgjengelig i en database sammen med annen informasjon.

11.2 Kommunenes bruk av RGAB / den sentrale matrikkel

Kommunene må nok også regne med å måtte betale for bruk av RGAB eller den sentrale matrikkel. Når de har fått rimelig betaling for at deres rettigheter utnyttes eller overdras, stiller kommunene på linje med andre brukere.

Også overfor kommunene utgjør det at all informasjonen samlet og integrert gjøres tilgjengelig, en tjenesteytelse som de må regne med å betale for.

11.3 Kommunenes betaling for oppdatering av RGAB

I dag må mange kommuner betale for å oppfylle sin plikt til å overgi oppdaterte GAB-opplysninger til SK, ved at de on-line legger opplysningene direkte inn i RGAB. Dette er det ikke hjemmel for i dag.

Kommunene er pålagt plikt til å oppgi opplysningene til SK, det måtte kreves et særskilt rettsgrunnlag dersom SK skulle kunne kreve betaling for oppfyllingen av denne plikten.

12. Oppsummering og konklusjon

Kommunene har rettigheter til de lokale GAB- og DEK-registrene etter den foreslåtte regel i Åvl. § 43. Dette er en sikker slutning. Det at Miljøverndepartementet ved SK oppretter sentrale registre berører ikke kommunenes rettigheter.

Når det sentrale RGAB gjøres tilgjengelig for allmennheten over nettverk, og ved salg av nye eksemplarer, utgjør dette brudd på kommunenes rettigheter etter Åvl. § 43. På dette grunnlag kan kommunene motsette seg SKs kommersielle utnyttning av RGAB.

Skal SK kunne utnytte RGAB eller en sentral matrikkel som forutsatt, må først forholdet til de kommunale rettigheter avklares. SK kan enten betale for informasjonen etter hvert som den mottas fra kommunene, eller det kan innføres en betalingsordning basert på SKs utnyttning av RGAB. Eventuelt kan SK ekspropriere kommunenes rettigheter mot et engangsvederlag, eller det kan inngås lisens- eller

royaltyavtaler.

Når først dette er avklart, er det SK som er rettighetshaver til RGAB, SK har samme rett til å utnytte RGAB som kommunene har til KGAB. Kommunene kan ikke motsette seg å måtte betale for den tjenesten som ytes dem ved at alle registrene samlet er tilgjengelige elektronisk. Den foreslåtte § 43 er imidlertid en helt ny regel, og det er derfor ikke mulig å fastslå sikkert hvordan den vil bli tolket av domstolene.