

# Notat

Til: Folkets Fotavtrykk v/TietoEVERY Norway AS

Fra: 1,5 Advokatfirma AS v/Jens Naas-Bibow og Frode Støle

Dato: 1. oktober 2021

Emne: **KOMMUNERS TILGANG TIL REGISTRE FOR BEREGNING AV KLIMADATA**

## 1. INNLEDNING

TietoEVERY Norway AS, Asplan Viak AS og Ducky AS har bedt oss vurdere om kommuner har rettslig adgang til å hente ut nærmere angitte personopplysninger fra Folkeregisteret, Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret) og Skatteetaten i forbindelse med kommuners deltakelse i prosjektet Folkets Fotavtrykk / Zero Emission Citizen. Bakgrunnen for oppdraget er at flere kommuner og fylkeskommuner har bedt prosjektet se nærmere på de juridiske problemstillingene som er tema for dette notatet.

Prosjektet (heretter bare omtalt som Folkets Fotavtrykk) er et offentlig-privat samarbeid om utvikling av en tjeneste som gir deltagende kommuner et digitalt verktøy til bruk i arbeid for reduksjon av forbruksbaserte klimagassutslipp i kommunen. De samlede forbruksbaserte utslippene i Norge er 72,4 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter, tilsvarende 13,6 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter per innbygger. Forskere har beregnet at forbruksbaserte utslipp på verdensbasis må ned mot et gjennomsnitt på ca 2,8 tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter per capita innen 2030 for å begrense global oppvarming til 1,5 grader.<sup>1</sup>

Folkets Fotavtrykk er et FoU-prosjekt som utvikles med støtte fra Norges Forskningsråd. Det skal gi kommuner tilgang til informasjon om klimafotavtrykket til kommunens innbyggere fordelt på grunnkrets (den minste geografiske inndelingen som brukes i kommunal og regional statistikk og planlegging). Tjenesten benytter i dag data fra en del åpent tilgjengelige kilder, men vil kunne gi mer presis informasjon om innbyggernes klimafotavtrykk ved bruk av opplysninger fra de nevnte offentlige registrene. Tilgang til disse opplysningene gjennom Folkets Fotavtrykk vil gi kommunene et bedre verktøy i arbeidet med lokale tiltak, vedtak og

---

<sup>1</sup> [Diana Ivanova et al 2020 Environ. Res. Lett. 15 093001.](#)

beslutninger, planlegging og innbyggerinvolvering som tar sikte på å redusere forbruksbaserte klimagassutslipp i kommunen.

De aktuelle opplysningene er data som kommunene rent praktisk har tilgang til. Temaet for dette notatet er om kommunene har *rettslig adgang* til å hente ut opplysningene for bruk til det formålet som Folkets Fotavtrykk bidrar til å realisere.

Vår *konklusjon* er at Skatteetaten og NAV har rettslig adgang til å gi kommunene tilgang til de aktuelle ligningsopplysningene og opplysningene fra Aa-registeret og Folkeregisteret gjennom Folkets Fotavtrykk, og at kommunene har nødvendig behandlingsgrunnlag, jf. oppsummeringen i avsnitt 3.7 nedenfor.

## **2. FAKTISK BAKGRUNN**

### **2.1 Nærmere om prosjektet Folkets Fotavtrykk**

Folkets Fotavtrykk realiseres som nevnt gjennom et offentlig-privat samarbeid støttet av Forskningsrådet. Ducky AS er prosjektansvarlig, TietoEVRY Norway AS og Asplan Viak AS er samarbeidspartnere i prosjektet. Ducky er et klimateknologiselskap, og en såkalt “profit-for-good”-virksomhet, som ikke har til formål å levere overskudd til eierne. Eventuelt overskudd pløyes tilbake inn i virksomheten, som har til formål å utvikle løsninger og produkter for å bekjempe klimaendringer. TietoEVRY er et ledende IT-selskap, og har ansvar for databehandling. Asplan Viak er ansvarlig for modeller for utslippsberegninger.

### **2.2 Hvilke datasett og personopplysninger det er aktuelt å hente ut**

Folkets Fotavtrykk henter i dag ut data fra Statistisk Sentralbyrås innbyggerstatistikk, TietoEVRYs kredittinformasjonsdatabase, Motorvognregisteret og Matrikkelen. Nærmere opplysninger om hvilke data som hentes ut fra disse kildene og hvorfor, fremgår av Figur 1 nedenfor. For å tilby kommuner mer presise data for beregning av forbruksbaserte utslipp, ønsker prosjektet i tillegg å hente ut ytterligere data fra Folkeregisteret, Aa-registeret og Skatteetaten, jf. datasettene som er markert med rød ramme i Figur 1.

Register	Nivå	Hva vi henter ut	Hva brukes det til	Dataverdi
SSB Innbyggerstatistikk	1	Antall innbyggere per grunnkrets	Fordele fotavtrykk per innbygger	Påkrevd - trengs for å beregne et fotavtrykk
TietoEvry Kredittinformasjonsdata base	1	Gjennomsnittlig inntekt per grunnkrets	Beregne fotavtrykket forårsaket av forbruk av varer og tjenester	Høy - inntekt er blant de viktigste driverne til fotavtrykket
Motorvognregisteret	2	Antall biler og type biler per grunnkrets	Beregne transportfotavtrykk, basert på antagelser om hvor mye bilene kjøres	Høy - tilgang på bil beskriver i stor grad transportvaner
Matrikkelen	2	Husstørrelse og hovedoppvarmingskilde	Beregne energiforbruk per bolig	Høy - husstørrelse og oppvarmingskilde er de viktigste driverne i energifotavtrykket
Folkeregisteret	3	Personer per husholdning på grunnkrets nivå	Fordele energi- og forbruksfotavtrykket riktig på husstanden	Høy - nå gjør vi antagelser om sammensetning av husstander, som er en potensiell stor feilkilde
Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret	3	Avstand fra folks bolig til arbeidssted	Beregne transport fotavtrykk basert på pendlevei	Høy - hvor langt du transporterer deg til arbeidsplassen i hverdag er en stor driver av transportfotavtrykket
Skatteregisteret	3	Inntekt etter skatt, per grunnkrets	Beregne fotavtrykket forårsaket av forbruk av varer og tjenester	Høy - nå opererer vi med inntekt før skatt, mens det er inntekt etter skatt som faktisk beskriver forbruk.

Figur 1: Oversikt over registre, datasett, formål og verdi utarbeidet av Folkets Fotavtrykk

Det fremgår av bilag til Folkets Fotavtrykks databehandleravtale at formålet med uthenting av data fra **Folkeregisteret** er å frembringe innbyggerstatistikk for hver grunnkrets i kommunen for å beregne et mest mulig nøyaktig fotavtrykk per husstand, herunder statistikk over antall innbyggere, antall innbyggere i aldersintervall og antall av ulike husholdningstyper per grunnkrets. Videre fremgår følgende om bruk sammen med andre kilder:

Basert på innbyggeradresser kalkulere statistikk over innbyggernes gjennomsnittlige reisevei til ulike lokasjoner som Arbeidssted, Dagligvarebutikk, Skole, Barnehage, etc. (AA-Registeret, Enhetsregisteret)

Det vil i utarbeidelsen av statistikken kunne være aktuelt å koble data til andre kilder som motorvognregisteret for å berike husholdningstyper med har/ har ikke bil.

Kobling mot ligningsdata for å koble gjennomsnittlig inntekt til husstandsprofilene

Formålet med uthenting av data fra **Aa-registeret** er å frembringe innbyggerstatistikk for hver grunnkrets i kommunen for å beregne et mest mulig nøyaktig fotavtrykk per husstand, herunder å utarbeide statistikk over sum/gjennomsnittlig reisevei for innbyggere i en grunnkrets til og fra arbeidssted. Om bruk sammen med andre kilder fremgår at "Det vil være nødvendig å koble AA-registerdata mot enhetsregisteret for å identifisere koordinater for

arbeidssted. Videre vil det kunne være aktuelt å koble avstand til arbeidssted mot husholdninger for å beregne sum/gjennomsnittlig reisevei per husholdningstype.”

For **ligningsopplysninger** er det angitte formålet å frembringe innbyggerstatistikk for hver grunnkrets i kommunen for å beregne et mest mulig nøyaktig fotavtrykk per husstand, herunder å utarbeide statistikk per grunnkrets over sum/gjennomsnittlig netto inntekt (inntekt etter skatt) som underlag for beregning av grunnkretsens konsum av ulike varer og tjenester, og å utarbeide statistikk per grunnkrets og husholdningstype over sum/gjennomsnittlig inntekt etter skatt for å kunne beregne grunnkretsens konsum av ulike varer og tjenester. Om bruk sammen med andre kilder:

Det vil være nødvendig å koble ligningsregisterdata mot FREG for å identifisere grunnkrets. Videre vil det kunne være aktuelt å koble inntekt mot husholdninger for å beregne gjennomsnittlig inntekt per husholdningstype.

De konkrete data-elementene det er aktuelt å hente ut av registrene for å utarbeide statistikken, er:

- fødselsnummer fra Folkeregisteret for å kalkulere alder for klassifisering i aldersintervall
- fødselsnummer fra Folkeregisteret, Aa-registeret og Skatteetaten, fordi fødselsnumre brukes som unik nøkkel i offentlige registre og derfor er nødvendig for korrekt sammenstilling av data
- netto inntekt (inntekt etter skatt)
- kommunenummer
- grunnkretsnummer
- husstands-ID/adresse-ID (for å kunne bygge husholdningstyper - telle antall voksne og barn i ulike aldersgrupper i en husstand for klassifisering)
- adresse / adressekoordinater
- organisasjonsnummer arbeidssted
- adresse/koordinat arbeidssted

### 2.3 Selve databehandlingen – hvordan personvernet ivaretas

Den ønskede behandlingen vil bare gjelde personopplysninger om innbyggere i den enkelte kommune som har signert databehandleravtale for deltakelse i Folkets Fotavtrykk, og det vil aldri bli gitt informasjon for grupper med mindre enn fem personer.

Vi har fått opplyst at verken kommunen, Ducky eller TietoEVERY gjennom behandlingen vil bli sittende med en database med fødselsnumre eller andre personopplysninger. Behandlingen skjer ved at det gjøres spørringer mot de offentlige registrene basert på nærmere angitte kriterier/attributter. Fødselsnummer er nødvendig for å koble informasjon fra ulike offentlige registre, fordi det er det eneste dataelementet som går igjen i alle registrene. I de datasettene som Folkets Fotavtrykk og kommunen får ut etter spørringer mot registrene, er det ikke fødselsnumre eller andre data som kan knyttes til enkeltpersoner.

Overordnet skjer databehandlingen i Folkets Fotavtrykk slik: En kommune beslutter å benytte Folkets Fotavtrykk som et verktøy i sitt arbeid med klima- og energiplanlegging. På bakgrunn av dette tegnes det en tjenesteavtale og en databehandleravtale med Ducky AS. Ducky og TietoEVERY har avtaler seg imellom som sikrer at all databehandling skjer under avtaler og aktuell kommunes hjemmel. Kommune -> Ducky -> TietoEVERY. Avtalene gir TietoEVERY mulighet til å rekvirere data fra registereierne på kommunens vegne.

Dataene som hentes ut gjøres om til statistiske data i første operasjon. Det betyr at når dataene hentes ut, så gjøres det i form av tellinger, ikke kopiering. Det som telles er antallet husstander, som følger ulike grupperinger basert på faktorer som bærekraftfaglig har betydning for fotavtrykk. Dette forklares best ved et eksempel: Fra SSB-statistikk er vi vant til å se inndelinger etter aldersgrupper, f.eks. 40-49 år, og kjønn. Dette er inndelinger som er hensiktsmessig i forhold til formålet. For bærekraft er det andre forhold som er viktigere for gruppering. En person som bor alene vil for eksempel ha mer til felles med andre som bor alene, på tvers av mye større aldersspenn, eller kjønn, enn det som er tilfelle for SSBs statistikker.

Tellingen gir statistiske data på grupperinger som er bedre beslutningsstøtte for kommunene, både for plan- og tiltaksarbeid, og er allerede her anonymiserte ved at grupperinger med mindre enn fem i seg nulles. Dette betyr at de dataene som tas inn i Folkets Fotavtrykk prinsipielt er slik som dette:

	Grunnkrets 201	Grunnkrets 202	Grunnkrets 203	Grunnkrets 204
Hush. type 1	22	12	103	56
Hush, type 2	12	52	6	<nullet>
Hush. type 3	<Nullet>	10	42	29
Hush. type 4	30	50	18	21

TietoEVERY overfører så dataene til Ducky, som igjen presenterer dem til den aktuelle kommunen gjennom det grafiske grensesnittet i Folkets Fotavtrykk-tjenesten.

### 3. RETTSLIG VURDERING

#### 3.1 Problemstilling og oversikt

Formålet med dette notatet er å utrede hvorvidt norske kommuner har rettslig adgang til å bruke de ønskede registeropplysningene til beregning av innbyggernes klimafotavtrykk gjennom tjenesten Folkets Fotavtrykk. Et siktemål er å bidra til redusert ressursbruk ved å unngå at hver enkelt kommune må gjøre denne vurderingen fra bunnen av på egen hånd.

Dette reiser for det første spørsmål om kommunene har hjemmel for tilgang til registeropplysninger etter de lov- og forskriftsreglene som gjelder for de aktuelle registrene, altså om registerforvalter har rettslig adgang til å utlevere opplysningene til kommunene for det aktuelle formålet. For det andre reiser det spørsmål om det foreligger *behandlingsgrunnlag* etter personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR).

Vi vil i avsnitt 3.3, 3.4 og 3.5 nedenfor vurdere om reglene om *tilgang* til opplysninger fra Folkeregisteret, Aa-registeret eller ligningsopplysninger er til hinder for registerforvalterne utleverer opplysninger til kommunene gjennom Folkets Fotavtrykk. Videre vil vi i avsnitt 3.5 vurdere om kommunene har *behandlingsgrunnlag* etter personvernregelverket.

Temaet for dette notatet er altså selve *inngangen* til behandling av personopplysninger for å skaffe seg datagrunnlag til bruk i klimaplanlegging; hvorvidt kommuner lovlig kan *få tilgang til* og *behandle* dataene for dette formålet. Den etterfølgende konkrete behandlingen av personopplysninger faller utenfor rammen av vårt oppdrag. Vi legger til grunn for vår vurdering at kommuners bruk av Folkets Fotavtrykk til beregning av forbruksbaserte utslipp i kommunen er behandling av personopplysninger, og at kommunene er behandlingsansvarlige, mens Ducky og TietoEVERY er databehandlere. I samsvar med hva vi har fått opplyst av disse profesjonelle databehandlerne, forutsetter vi at behandlingen av personopplysninger vil skje på grunnlag av databehandleravtaler og i samsvar med reglene i personvernlovgivningen.

Før vi går inn i de konkrete reglene om tilgang til registeropplysninger og *behandlingsgrunnlag*, vil vi redegjøre for enkelte overordnede aspekter ved kommunenes oppgaver og ansvarsområder innenfor området klimaplanlegging og klimatilpasning. Dette er en nødvendig bakgrunn for vurderingen av tilgang og *behandlingsgrunnlag*.

### 3.2 Kommuners oppgaver og ansvar på klimaområdet

Norges bærekraft- og klimaarbeid er på det helt overordnede planet forankret i Grunnloven § 112 og våre forpliktelser til utslippsreduksjoner gjennom Parisavtalen og klimaavtalen med EU. I det konkrete arbeidet for å nå målene, er kommunene gitt viktige oppgaver.

Plan- og bygningsloven er et sentralt rettsgrunnlag for kommuners klimaarbeid i praksis. Lovens formålsbestemmelse i § 1-1 fastslår blant annet at loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner, og § 3-1 gir uttrykk for at planer etter loven skal «ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport»

Regjeringens rapport *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*, vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019, gir uttrykk for at kommunene har sentrale oppgaver med å håndtere vår tids største utfordringer, herunder å skape et økologisk bærekraftig samfunn gjennom en offensiv klimapolitikk og forsvarlig ressursforvaltning. Regjeringen forventer at kommuner og fylkeskommuner legger FNs bærekraftsmål til grunn for samfunns- og arealplanleggingen. Regjeringen kommuniserer i rapporten et ønske om «å øke bruken av digitale verktøy for å bidra til bedre og mer effektive planprosesser, planframstilling og arealforvaltning», noe som forutsetter at involverte parter «bidrar til deling og utveksling av data» (side 10).

Regjeringen har også vedtatt statlige *planretningslinjer* for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (FOR-2018-09-28-1469) med hjemmel i plan- og bygningsloven § 6-2. Lovbestemmelsen gir uttrykk for at statlige planretningslinjer «skal» legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven, og ved enkeltvedtak som offentlige organer treffer etter denne loven «eller annen lovgivning».

Formålet med de vedtatte planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning er angitt slik i punkt 1:

Formålet med planretningslinjene er å:

- a. sikre at kommunene og fylkeskommunene prioriterer arbeidet med å redusere klimagassutslipp, og bidra til at klimatilpasning ivaretas som hensyn i planlegging etter plan- og bygningsloven.
- b. sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i kommunene.

- c. sikre at kommunene bruker et bredt spekter av sine roller og virkemidler i arbeidet med reduksjon av klimagassutslipp og klimatilpasning, og bidra til avveining og samordning når utslippsreduksjon og klimatilpasning berører eller kommer i konflikt med andre hensyn eller interesser

Retningslinjenes punkt 2 gjentar lovens premiss om at de skal legges til grunn i statlig, regional og kommunal planlegging, og i enkeltvedtak som bl.a. kommunale organer treffer etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning. Det er altså retningslinjer som kommunene plikter å bygge på i all myndighetsutøvelse.

Retningslinjenes punkt 3 fastslår at kommuner og fylkeskommuner skal “innarbeide tiltak og virkemidler for å redusere utslipp av klimagasser, der det også tas hensyn til effektiv ressursbruk for samfunnet” i sin overordnede planlegging. Videre fastslås at planer som behandler klima- og energispørsmål skal “legges til grunn for og gi føringer for kommunenes øvrige myndighets- og virksomhetsutøvelse”.

I punkt 3.1 fremholdes at planer som behandler klima- og energispørsmål bør “bygge på grundige analyser av nåsituasjon”.

Disse bestemmelsene viser at klimaplanlegging er en lovpålagt og sentral oppgave for alle kommuner, og kommunal myndighetsutøvelse og annen kommunal virksomhet må bygge på klima- og energiplanleggingen. Det er også – for dette notatets formål – viktig å merke seg at planene skal bygge på grundige analyser av nåsituasjonen. Dette er uttrykk for en nasjonal forventning til kommunene om å skaffe seg et best mulig data- og faktagrunnlag for å ivareta sine oppgaver på dette området, for at klima- og energiplanleggingen blir et kvalitativt godt verktøy i kommunenes arbeid med oppfølging av blant annet bærekraftmålene.

Den detaljerte oppramsingen i planretningslinjenes punkt 3.1 av hva planene bør omfatte, viser at klima- og miljøplanleggingen skal favne bredt. Etter vår vurdering ligger arbeid med å kartlegge forbruksbaserte utslipp i kommunen trygt innenfor denne rammen. Eksempelvis nevnes “[i]nformasjon om klimagassutslipp i kommunen, fordelt på kilder og sektorer”. Dette sikter primært på direkte utslipp, men det fremgår også at planene bør omfatte “forbruk av energi innen kommunens grenser”, “[a]mbisiøse mål for utslippsreduksjoner”, “[a]mbisiøse mål for mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i kommunal bygningsmasse og i kommunen for øvrig” og “[s]ammenhengen mellom klima- og energiplanlegging og samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging”. Slike sammenhenger påvirkes blant annet av avstand mellom boligområder og arbeidsplasser, mellom boligområder og kollektivknutepunkter mv, som er faktorer som kan påvirke forbruksbaserte utslipp. Videre fremheves til slutt i retningslinjenes punkt 3.1 at kommunene “bør vurdere” om klima- og



energiplanleggingen skal inkludere andre elementer enn de som eksplisitt er nevnt. Vi antar at de kommuner som skaffer seg verktøy for å beregne forbruksbaserte utslipp ved å delta i Folkets Fotavtrykk, har vurdert at klima- og energiplanlegging i kommunen bør inkludere forbruksbaserte utslipp.

### 3.3 Tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret

Det følger av folkeregisterloven § 10-1 at offentlige myndigheter og virksomheter, private virksomheter som utfører lovpålagte oppgaver eller oppgaver på vegne av det offentlige, og finansforetak, kan få utlevert ikke-taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret.

Opplysningene kan gjøres elektronisk tilgjengelig gjennom lister basert på fødselsnummer og d-nummer.

Opplysninger som navn, fødselsdato, kjønn, fødselsnummer, adresse og sivilstand er ikke taushetsbelagte opplysninger, jf. folkeregisterloven § 9-1 andre ledd.

Kommuners bruk av ikke-taushetsbelagte folkeregisteropplysninger (eller Folkets Fotavtrykks uthenting av slike opplysninger på vegne av kommuner) er omfattet av hjemmelen i folkeregisterloven § 10-1 første ledd, som ikke inneholder noen spesifikk avgrensning av hvilke formål eller hvilke oppgaver på vegne av det offentlige opplysningene skal brukes for. Det ligger likevel en implisitt begrensning i at uthenting må ha sammenheng med behov som vedkommende aktør har i egenskap av å være offentlig myndighet eller virksomhet (i motsetning til for eksempel kommersielle formål og oppgaver). I lovforarbeidene er dette uttrykt som at tilgang til opplysningene må være "nødvendig for å ivareta myndighetsutøving eller offentlig virksomhet", jf. Prop. 164 L (2015-2016) på side 49. Det er etter vårt syn ikke tvilsomt at kommuners arbeid med klimaplanlegging og beregning av forbruksbaserte utslipp i sitt område er både myndighetsutøving og offentlig virksomhet, jf. avsnitt 3.2 ovenfor. Slik planlegging og kartlegging krever et datagrunnlag, og folkeregisteropplysninger er egnet til og nødvendig for å gi et styrket datagrunnlag og riktigere analyser av nåsituasjonen.

Det er ikke nødvendig med noen streng formålsbegrensning i § 10-1 første ledd, fordi opplysningene det er snakk om ikke er taushetsbelagte. Etter § 10-1 andre ledd kan slike opplysninger utleveres til *enhver* om navngitte identifiserbare personer. Kravet om at andre enn offentlige myndigheter og private som utfører lovpålagte oppgaver eller oppgaver på vegne av det offentlige må *identifisere* personer de vil ha folkeregisteropplysninger om, er ment å hindre utlevering av opplysninger til rene markedsføringsformål, jf. Prop. 164 L (2015-2016) på side 48.

Opplysninger om fødselsnummer står i en særstilling, selv om fødselsnumre ikke er taushetsbelagt etter folkeregisterloven. Dette skyldes blant annet at behandling av fødselsnummer er særlig regulert i personopplysningsloven § 12, som fastslår at fødselsnummer bare kan benyttes i behandlingen når det er behov for sikker identifisering og metoden er nødvendig for å oppnå slik identifisering. Bestemmelsen er kommentert i lovforarbeidene til folkeregisterloven, hvor det i nevnte Prop 164 L på side 50 heter:

Når det gjelder tilgjengeliggjøring av fødselsnummer eller d-nummer til offentlige myndigheter og private virksomheter som utfører lovpålagte oppgaver eller oppgaver på vegne av det offentlige (ved hendelseslister, jf. omtale foran), legger departementet til grunn at det er i samsvar med personopplysningslovens bestemmelser om bruk av fødselsnummer, fordi det er nødvendig for å oppnå sikker identifisering. Dette gjelder for eksempel for sykehus som har behov for å sikre entydig identifisering av pasienter, banker som skal innrapportere ligningsopplysninger knyttet til kunden og apotek i forbindelse med utlevering av reseptbelagte medisiner.

Eksemplene som er brukt i forarbeidsuttalelsen er av en annen karakter enn kommuners behov for fødselsnummer for å drive klimaplanlegging gjennom verktøyet fra Folkets Fotavtrykk. Behovet knytter seg primært til å koble opplysninger fra forskjellige registre for å beregne og uttrykke statistiske sammenhenger som gir informasjon om innbyggernes transportbehov, forbruksevne, biler pr husstand, størrelse på husstander, avstand mellom jobb og bolig med videre. Slik sammenkobling av opplysninger er ikke mulig uten bruk av fødselsnummeret, som sikkert identifiserer det enkelte statistikksubjekt og sikrer at individer ikke telles flere ganger. Forarbeidenes klare uttalelse om at tilgjengeliggjøring av fødselsnummer til offentlige myndigheter og private som utfører oppgaver på vegne av det offentlige er i samsvar med personopplysningsloven § 12, er derfor etter vårt syn dekkende også for dette tilfellet.

Etter folkeregisterloven § 10-1 *andre* ledd kan ikke private aktører få ut opplysninger om fødsels- eller d-nummer uten å påvise et begrunnet behov, som i praksis betyr at nummeret er nødvendig for å oppfylle en lovpålagt forpliktelse eller for å ivareta en lovmessig rettighet, jf. folkeregisterforskriften § 10-1-1 *andre* ledd. Dette kravet gjelder ikke for offentlige myndigheter og private som utfører oppgaver på vegne av det offentlige – som er omfattet av første ledd.

Vår konklusjon er at registermyndigheten har rettslig adgang til å gi tilgang til folkeregisteropplysninger til kommuner gjennom Folkets Fotavtrykk. Hjemmelen er folkeregisterloven § 10-1 første ledd.

### 3.4 Tilgang til opplysninger fra Aa-registeret

Aa-registeret har rettslig grunnlag i folketrygdloven § 25-1, som inneholder forskriftshjemmel for blant annet hvem som kan få tilgang til opplysninger fra registeret. Regler om dette er gitt i forskrift om Aa-registeret (FOR-2008-08-18-942).

Forskriftens § 10 bokstav e fastslår at det etter søknad kan gis tilgang til opplysninger fra registeret til “andre som trenger opplysningene i forbindelse med løsning av oppgaver som nevnt i § 3 nr. 6”.

Forskriftens § 3 nr. 6 lyder slik:

6. *Offentlige myndigheter*

Med offentlige myndigheter menes statlige, fylkeskommunale og kommunale organer som blant annet har til oppgave å fatte enkeltvedtak, fastsette forskrifter, inndrive gjeld, utarbeide forkynnelser, utskrive personell, kartlegge/lage planer for befolkningen og utarbeide statistiske oppgaver.

Kommunale organer som har til oppgave å kartlegge/lage planer for befolkningen og utarbeide statistiske oppgaver, kan få tilgang til opplysningene etter søknad til registeransvarlig myndighet (NAV) hvis de “trenger opplysningene i forbindelse med løsning av” slike oppgaver.

Folkets Fotavtrykk vil gi kommunene et verktøy som ligger i kjernen av to av de oppgavene bestemmelsen nevner: å kartlegge/lage planer for befolkningen, og å gi innsikt i statistisk form. De spørsmålene bestemmelsen reiser i vår sammenheng er derfor for det første om terskelen “trenger” er oppfylt, og for det andre om tilgang kan gis til Folkets Fotavtrykk ved databehandlerne Ducky og TietoEVRY, som ikke selv er kommunale organer men som tilbyr en tjeneste for kommuner.

Etter alminnelig språkbruk betyr ordet “trenger” at man har en form for behov. Det dekker både absolutte behov, men også mer relative behov/forhold som er hensiktsmessige, uten å være absolutt nødvendige. Reglene om tilgang til opplysninger fra Aa-registeret skal sikre at ingen gis tilgang til opplysninger uten at det foreligger et saklig begrunnet behov, men forskriften § 9 og 10 lister opp en rekke offentlige og private aktører som kan få tilgang i forbindelse med nokså forskjellige behov. Det er derfor neppe grunn til å tolke § 10 bokstav e så strengt at det må foreligge et *absolutt behov* for tilgang, når det handler om å gi tilgang til en kommune for å løse en oppgave som ligger i kjernen av § 3 nr. 6. Kommunene som inngår databehandleravtale med Folkets Fotavtrykk vil – om det gis tilgang til opplysningene fra Aa-registeret – settes *bedre* i stand til å løse en offentlig oppgave som

ligger klart innenfor kommunens ansvar og plikter etter plan- og bygningsloven og de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging. De har derfor et saklig og velbegrunnet behov i forbindelse med løsning av oppgaver som forskriften eksplisitt nevner, noe som etter vår vurdering må være tilstrekkelig. Denne vurderingen underbygges av at mothensynene mot å gi tilgang – som primært er hensynet til de registrertes personvern – ikke taler mot med samme styrke som i mange av de andre tilfellene som er regulert i forskriften § 9 og 10. Grunnen er at ingen involverte verken hos kommunene eller databehandlerne vil få innsyn i konkrete opplysninger om enkeltpersoner gjennom tilgangen slik den teknisk vil bli lagt opp, jf. avsnitt 2.3 ovenfor.

Videre er det vår vurdering at registermyndigheten har adgang til å gi tilgang til Folkets Fotavtrykk ved Ducky/TietoEVERY, fordi disse aktørene i denne sammenhengen er databehandlere som opptrer på kommunenes vegne etter avtale med kommunene som behandlingsansvarlige. At § 10 bokstav e bruker ordet “andre” om hvem som kan gis tilgang i forbindelse med løsning av kommunale oppgaver som nevnt, innebærer for øvrig at ordlyden ikke stenger for å gi tilgang til private som utfører oppgaver på vegne av det offentlige.

Vår konklusjon er derfor at registermyndigheten har rettslig adgang til å gi tilgang til opplysninger fra Aa-registeret til kommuner gjennom Folkets Fotavtrykk, med hjemmel i forskrift om Aa-registeret § 10 bokstav e jf. § 3 nr. 6.

### **3.5 Tilgang til opplysninger fra Skatteetaten**

Utlevering av opplysninger fra Skatteetaten er regulert i skatteforvaltningsloven og skatteforvaltningsforskriften, og Skatteetaten har også utarbeidet et styringsdokument om sin [policy for deling](#) av opplysninger. Her presiserer etaten at to forutsetninger må være oppfylt for at noen kan få tilgang til opplysninger: Den som vil ha opplysninger må ha rettslig grunnlag for å behandle opplysningene (behandlingsgrunnlag) og grunnlag for å få utlevert opplysningene fra Skatteetaten basert på hjemmel eller samtykke. Det siste spørsmålet er temaet i dette avsnittet.

Utgangspunktet følger av skatteforvaltningsloven § 3-1, hovedregelen om taushetsplikt. Taushetsplikten omfatter opplysninger “om noens formues- eller inntektsforhold eller andre økonomiske, bedriftsmessige eller personlige forhold”. Etter bestemmelsens andre ledd bokstav a er det unntak for opplysninger som fremgår av skatteliste. Utlevering av skattelisteopplysninger er regulert i skatteforvaltningsloven § 9-7, og etter det vi kan se er det ingen av alternativene i § 9-7 som er egnet for å løse det behovet kommunene og Folkets Fotavtrykk har for å få tilgang til opplysninger om innbyggernes inntekt etter skatt.

Selv om de opplysningene Folkets Fotavtrykk har behov for kan utledes fra skattelisteopplysninger unntatt fra taushetsplikt, ser vi derfor i det følgende på lovens hjemler for utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra skattemyndighetene.

Etter vår vurdering er det to aktuelle hjemler som kan gi rettslig grunnlag for utlevering av taushetsbelagte opplysninger til kommunene for bruk i klimaplanlegging gjennom Folkets Fotavtrykk. For det første følger det av skatteforvaltningsloven § 3-3 første ledd at taushetsplikten ikke er til hinder for “at opplysninger utleveres til andre offentlige myndigheter dersom dette er nødvendig for å utføre mottakerorganets oppgaver etter lov”. Som det fremgår i avsnitt 3.2 ovenfor er utarbeidelse av klima- og energiplaner en viktig oppgave for kommuner etter plan- og bygningsloven og de statlige planretningslinjene. Nødvendighetskriteriet er etter vår vurdering oppfylt, særlig fordi planretningslinjene presiserer at kommunenes arbeid med slike planer skal bygge på “grundige analyser av nåsituasjon”. Vi viser også til drøftelsen ovenfor om “trenger”-terskelen for tilgang til opplysninger fra Aa-registeret.

Unntakshjemmelen i § 3-3 første ledd suppleres av en forholdsmessighetsvurdering etter andre ledd: “Utleveringen må ikke være uforholdsmessig ut fra de ulempene den medfører i form av inngrep i personvernet og fare for at opplysninger av konkurransemessig betydning kommer på avveie”. Denne forholdsmessighetsvurderingen er nærmere regulert i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 første ledd, som lyder slik:

Ved vurderingen av om kravet til forholdsmessighet i skatteforvaltningsloven § 3-3 annet ledd er oppfylt, skal det legges vekt på om mottakerorganet vil settes i stand til å treffe en riktig avgjørelse, eller utføre en mer effektiv og hensiktsmessig tjeneste enn om det ikke hadde mottatt opplysningene. Det skal også legges vekt på formålet med behandlingen av opplysninger hos mottakeren, om mottakeren er underlagt taushetsplikt, hvilke opplysninger som skal utleveres og antallet personer som får tilgang til opplysningene.

Etter vår vurdering må en forholdsmessighetsvurdering etter disse kriteriene klart falle ut i favør av deling av opplysninger med kommuner gjennom Folkets Fotavtrykk. Kommunene vil settes i stand til å utføre sin klima- og energiplanlegging på en mer effektiv og hensiktsmessig måte, formålet er saklig begrunnet og omfattet av kommunenes plikter etter lov og forskrift, kommunene vil selv være omfattet av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, og – ikke minst: Ingen ansatte verken hos kommunen eller databehandlerne vil få innsyn i opplysninger om enkeltpersoner gjennom den behandlingen som skjer gjennom Folkets Fotavtrykk-tjenesten, jf. beskrivelsen i avsnitt 2.3 ovenfor.

Det andre aktuelle hjemmelsgrunnlaget følger av skatteforvaltningsloven § 3-1 *tredje* ledd, som åpner for at det kan gis forskrift om utlevering “til andre offentlige myndigheter i deres interesse”, altså uten en obligatorisk kobling til “oppgaver etter lov” som i første ledd. Med hjemmel i tredje ledd er det i skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 andre ledd listet opp en del tilfeller hvor opplysninger “uansett [kan] utleveres” til offentlige myndigheter, uten krav om en konkret forholdsmessighetsvurdering i hvert tilfelle. Forskriftens § 3-3-1 andre ledd bokstav c hjemler utlevering “til offentlige myndigheter for statistikkformål”. Kjerneområdet for denne bestemmelsen er utlevering av opplysninger til Statistisk Sentralbyrå, men det følger av lovforarbeidene at den ikke bare gjelder dette. Vi viser til Ot. prp. nr. 29 (1978-79) på side 74-75:

Nr. 2 c gjelder f.eks. oppgaver til Statistisk Sentralbyrå, men også andre offentlige myndigheter som trenger opplysninger til statistikkformål. Slike mottakere vil selv ha taushetsplikt etter forvaltningsloven.

Dette er forarbeider til en bestemmelse i ligningsloven som er videreført gjennom skatteforvaltningsloven og -forskriften, jf. Prop. 38 L (2015-2016) side 45.

Etter vår vurdering faller den bearbeidingen og fremstillingen av inntektsopplysninger per grunnkrets som kommunene vil gjøre gjennom Folkets Fotavtrykk, naturlig inn under uttrykket “statistikkformål”.

Vår konklusjon er på denne bakgrunn at Skatteetaten vil ha to alternative rettslige grunnlag for å gi kommuner tilgang til ligningsopplysninger gjennom Folkets Fotavtrykk: Skatteforvaltningsloven § 3-3 første ledd jf. andre ledd jf. skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 første ledd; og skatteforvaltningsloven § 3-3 tredje ledd jf. skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 andre ledd bokstav c.

### **3.6 Personvernlovgivningens regler om behandlingsgrunnlag**

EUs personvernforordning gjelder som norsk lov, jf. personopplysningsloven § 1. Det følger av forordningens artikkel 6 at behandling av personopplysninger bare er lovlig hvis minst ett av grunnlagene som er listet opp i artikkel 6 nr. 1 bokstav a til f foreligger.

Det grunnlaget som synes mest nærliggende, er artikkel 6 nr. 1 bokstav e, om at behandlingen er lovlig hvis den er “nødvendig for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse eller utøve offentlig myndighet som den behandlingsansvarlige er pålagt”. Kommuners klima- og energiplanlegging er en oppgave i allmennhetens interesse, og innebærer også utøvelse av offentlig myndighet som kommunen er pålagt med hjemmel i

plan- og bygningsloven. Det kan etter vårt skjønn ikke være avgjørende at kommunene ikke er pålagt å inkludere beregning og statistikk over *forbruksbaserte utslipp* i sine klima- og energiplaner, det må være tilstrekkelig at dette er et formål som ligger innenfor rammen av og er en naturlig del av den lovpålagte oppgaven. Etter det vi er kjent med har en rekke kommuner, også forut for utvikling av tjenesten Folkets Fotavtrykk, konkretisert klimaregnskap på forbruk. For å oppfylle målene i Paris-avtalen er det bred enighet om at det er nødvendig med drastisk reduksjon av klimagassutslipp, og det er urealistisk at tilstrekkelige reduksjoner kan oppnås uten at man også gjør konkrete tiltak for å redusere forbruksbaserte utslipp.

Spørsmålet om behandlingen av de aktuelle personopplysningene er *nødvendig* for å utøve klima- og energiplanlegging, har vi vært inne på flere ganger i drøftelsene om tilgang til registeropplysninger ovenfor. Vi nøyter oss her med å vise til at slik planlegging og kartlegging krever et datagrunnlag, og at kommunene plikter å bygge på grundige analyser av nåsituasjonen. Behandling av personopplysninger fra Folkeregisteret, Aa-registeret og Skatteetaten er egnet til og nødvendig for å gi et styrket datagrunnlag og mer presise analyser av nåsituasjonen. Etter vår oppfatning er vilkåret derfor oppfylt.

Det følger av personvernforordningen artikkel 6 nr. 3 at artikkel 6 nr. 1 bokstav e ikke er et tilstrekkelig rettsgrunnlag alene; det må finnes et supplerende rettsgrunnlag i nasjonal rett eller i EU-retten. Bestemmelsen er omtalt slik i lovkommentaren på Juridika:<sup>2</sup>

Det følger av bestemmelsen at det er formålet med behandlingen som skal være fastsatt i de relevante rettslige grunnlagene. Dette betyr at det for det første ikke kan utledes av forordningen noe krav om at selve personopplysningsbehandlingen eller behandlingsaktivitetene skal ha direkte hjemmel i lov. Det vil være tilstrekkelig at formålet med behandling av opplysninger følger av rettsgrunnlaget.

[...]

Forordningen forutsetter ikke at behandlingsmåten er eksplisitt nedfelt i regelverket eller vedtaket. Det må antas å være tilstrekkelig at behandlingen er en nødvendig forutsetning for å utføre oppgaver eller ivareta formål som er fastsatt i lov, forskrift eller vedtak.

Det er altså ikke krav om at det finnes en nasjonal lov- eller forskriftshjemmel som direkte omhandler kommuners behandling av personopplysninger for klimaplanlegging. Kravet i artikkel 6 nr. 3 må derfor anses oppfylt ved at behandlingen er en forutsetning for å ivareta de formålene og utføre de oppgavene som kommunene er pålagt gjennom plan- og bygningsloven § 6-2 og de statlige planretningslinjene.

---

<sup>2</sup> Åste Marie Bergseng Skullerud mfl., Personvernforordningen. Lovkommentar, Artikkel 6. Behandlings lovlighet, Juridika (kopiert 11. september 2021)

Vår vurdering er på denne bakgrunn at den behandling av personopplysninger som vil skje gjennom kommunenes bruk av Folkets Fotavtrykk er lovlig etter personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e.

Vi nevner for fullstendighetens skyld at dette behandlingsgrunnlaget må ses i sammenheng med forordningens artikkel 21, som gir den registrerte rett til å protestere. Vi går ikke nærmere inn på dette.

Avslutningsvis i dette avsnittet om personvernreglene nevner vi at behandling av fødsels- og d-nummer er særlig regulert i personopplysningsloven § 12. Vi viser til drøftelsen av denne bestemmelsen i avsnitt 3.3 ovenfor om tilgang til opplysninger fra Folkeregisteret.

### **3.7 Sammenfatning og konklusjon**

De reglene som styrer registeransvarliges utlevering av opplysninger fra Folkeregisteret, Aa-registeret og Skatteetaten følger av henholdsvis folkeregisterloven, forskrift om Aa-registeret og skatteforvaltningsloven. Etter vår vurdering er disse reglene ikke til hinder for at kommuner får tilgang til de opplysningene som er aktuelle gjennom Folkets Fotavtrykk for det formål å beregne forbruksbaserte klimagassutslipp i kommunen som ledd i den lovpålagte oppgaven å drive energi- og klimaplanlegging.

Rettsgrunnlaget for utlevering av opplysninger er henholdsvis:

- Folkeregisterloven § 10-1 første ledd for folkeregisteropplysninger, jf. avsnitt 3.3 ovenfor.
- Forskrift om Aa-registeret § 10 bokstav e jf. § 3 nr. 6 for opplysninger fra Aa-registeret, jf. avsnitt 3.4 ovenfor.
- For ligningsopplysninger er det etter vår vurdering to aktuelle rettsgrunnlag for utlevering, jf. avsnitt 3.5 ovenfor: Skatteforvaltningsloven § 3-3 første ledd jf. andre ledd jf. skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 første ledd; og skatteforvaltningsloven § 3-3 tredje ledd jf. skatteforvaltningsforskriften § 3-3-1 andre ledd bokstav c.

Videre er det vår vurdering at kommunene som behandlingsansvarlige har tilstrekkelig *behandlingsgrunnlag* gjennom personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e og de reglene med hjemmel i plan- og bygningsloven som pålegger kommunene å drive klima- og energiplanlegging.

\* \* \*