



STATENS KARTVERK

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep

0030 OSLO

Deres ref.:
201002899-/DH

Vår ref.
Sak/dok.: 11/01130-3
Ark.: 008

Dato:
02.05.2011

Høring av forslag til forskrift om infrastruktur for geografisk informasjon - Geodataforskriften

1 Innledning og oppsummering

Statens kartverk er i utgangspunktet positiv til prinsippene som legges til grunn for geotaloven og utkastet til forskrift. Kartverket mener likevel at med de store utfordringene som er knyttet til gjennomføringen av lov og forskrift, er det viktig med tydeligere krav og ansvarsområder enn det som fremgår av forskriftsutkastet.

Kartverket er gjennom loven og forskriften pålagt krevende og komplekse oppgaver som må følges opp gjennom gode virkemidler og tilstrekkelige ressurser. Gjennomføringen av geotaloven, inkludert INSPIRE, vil medføre økte kostnader også for Kartverket, og det er en forutsetning for en suksessfull gjennomføring at det bevilges tilstrekkelige ressurser.

Lov og forskrift er i stor grad bygget på en direkte oversettelse av direktivet og tilhørende bestemmelser. Kartverket mener at en direkte oversettelse gir et tungt språk som gjør innholdet i forskriften mindre tilgjengelig. Det er forståelig at man ønsker å dokumentere at direktivet er implementert. Imidlertid må det tas hensyn til at forskriften skal etterleves av en lang rekke etater og at det vil få store og langvarige virkninger for disse. Kartverket anbefaler derfor at man tilstreber et enklere tilgjengelig språk. På denne måten vil man få en mer forståelig tekst, noe som igjen vil skape en klar og forutberegnelig situasjon for de deltakende virksomhetene. En del tilfeller av direkte gjengivelse av loven synes også unødvendig.

Kartverket støtter forslaget om at Kartverket skal være nasjonal geodatakoordinator. Vi mener at rollen og ansvarsområdene må utdypes mer i selve forskriften. Det må fremkomme av teksten at nasjonal geodatakoordinator både skal opprette, drifte og gjøre tilgjengelig geodata.

Kartverket er særlig opptatt av å tilrettelegge for en effektiv datautveksling med kommunene. Som selvstendige rettssubjekter kommer kommunen i en annen stilling i forhold til Kartverket som geodatakoordinator enn det statsetatene gjør. Høringsbrevet er tydelig på at kommunenes ansvar for deling av datasett med deltagende virksomheter, i betydelig grad vil bli ivaretatt av Kartverket gjennom sentrale distribusjonsløsninger. Dette forutsetter en del juridiske avklaringer.

Når det gjelder opprettelsen av et geodataråd er Kartverket positivt innstilt til at det opprettes en arena hvor deltakende virksomheter og privat bransje møtes for å diskutere geodatapolitikk. Erfaringer viser imidlertid at en suksessfull gjennomføring av et slikt råd krever god tilrettelegging. Kartverket mener derfor at det er viktig at geodatarådets mål og sammensetning fremkommer klart av forskriften.

Kartverket har som nasjonalt fagorgan deltatt i formelle diskusjoner om høringsbrevet med deltakende virksomheter etter loven og øvrige parter i Norge digitalt. Høringsforslaget har vært sak både i Referansegruppen for Norge digitalt, møte i Geovekst-forum, i tillegg til eget høringsseminar.

Fra Kartverkets side finner vi det naturlig å nevne hvilke forhold som har skapt størst diskusjon og som bør være gjenstand for særlig oppmerksomhet ved slutføringen av forskriften. Dette er forhold som også Kartverket slutter seg til:

- Kapittel 4 i høringsnotatet har skapt betydelig bekymring, særlig i lys av at de administrative og økonomiske konsekvenser i forbindelse med høring av geodataloven ble kalkulert med vesentlige årlige kostnader.
- Det er en gjennomgående oppfatning at den forholdsvis direkte oversettelsen fra direktivet gjør forskriftsteksten lite lesbar og bidrar til uklarheter.
- På flere punkter er oppfatningen den at beskrivelser i selve høringsnotatet til dels står i motstrid til, eller i det minste er betydelig bedre formulert enn, det som framgår av merknadene til forskriften. Dette gjelder bl.a. beskrivelsen av geodatarådets funksjoner.
- Det stilles spørsmålstegn vedrørende klargjøring av roller og oppgaver for geodatakoordinator og geodataråd. I tillegg etterlyses en bedre klargjøring av konsekvensene av geodataloven kontra Norge digitalt-samarbeidet.
- Det savnes at det tydeligere fremgår at loven primært skal sikre en nasjonal geografisk infrastruktur og at det reelt sett er en betydelig forskjell på kravene til denne og til de bidragene Norge skal oppfylle som del av en europeisk geografisk infrastruktur.

For en vellykket gjennomføring av loven og forskriften er det videre viktig at det fremkommer klart av forskriften at departementet skal ha myndighet til å sørge for at loven og forskriften blir gjennomført.

Ambisjonsnivået for gjennomføringen av lov og forskrift må nødvendigvis legges etter de ressurser som foreligger. Dette er bakgrunnen for Kartverkets forslag om at Miljøverndepartementet etablerer et program som kan bidra til å etablere en felles infrastruktur samt å dekke kostnader knyttet til både kommunal og statlig sektor.

Kartverket har også noen øvrige merknader til innholdet i forskriften.

2 Deltakelse i infrastrukturen

2.1 Metadata og nasjonal geodataportal

Kartverket vil understreke betydningen som gode metadata og søkemuligheter har for en vellykket realisering av den geografiske infrastrukturen. Målet er å få alle deltakende virksomheter til å integrere sin bruk og vedlikehold av en nasjonal geodatakatalog tettest mulig med sine forvaltningssystemer. En nasjonal geodataportal skal kunne gi en felles tilgang til denne katalogen på en brukervennlig måte.

Portalen er omtalt i høringsbrevet, men ikke verken i loven eller forskriften slik den nå er utformet. I departementets kommentarer knyttet til den nasjonale geodataportalen sies det at ”Statens kartverk

vil i samarbeid med de deltagende virksomheter ha ansvar for å vedlikeholde og videreutvikle den nasjonale portalen”.

Kartverket mener at det **bør fremgå av forskriften** at:

- Nasjonal geodatakoordinator skal opprette og drifte en nasjonal geodatakatalog (geoNorge) med søkefunksjoner, kartvisning/nasjonale innsynsløsninger og metadatatjenester.
- Partene skal tilgjengeliggjøre metadata for alle datasett og tjenester og sørge for registrering i den nasjonale geodatakatalogen.

Kartverket mener at dette naturlig hører hjemme i beskrivelsen av hva nasjonal geodatakoordinator skal gjøre.

2.2 Bruk av distribusjonsbaser for tilgang til data

Det vises til eget kapittel med denne overskriften i selve høringsbrevet og til reguleringene i forskriftens § 8 Offentlige geodatatjenester.

I høringsbrevet er det benyttet følgende innledende formulering: ”*I utgangspunktet har den enkelte virksomhet ansvar for å gjøre egne data tilgjengelig via nettjenester med nødvendig kvalitet og på harmonisert form. Kravene til oppetid og respons på tjenestene som skal etableres, kan imidlertid være krevende for mange etater og kommuner. Dette kan løses ved at disse benytter nettjenester og distribusjonsbaser som etableres ved Statens kartverk...*”.

Den innledende formuleringen ”i utgangspunktet” er etter Kartverkets oppfatning svært uheldig. Mange leser dette som en åpning for at virksomheten ikke selv er pålagt ansvaret og at ansvaret vil kunne ivaretas av Kartverket. Forskriftsteksten har ingen formuleringer som åpner for en slik fortolkning. I merknadene til § 8 er det tatt inn en setning som sier at: ”*Deltakende virksomheter kan etter avtale overlate til andre å opprette og drive tjenestene på sine vegne, jf. geodatalovens § 5 andre ledd*”. Etter Kartverkets vurdering er forskrift med merknader formulert på en ryddig måte, der det ikke introduseres uklarhet om virksomhetenes ansvar, men teksten i høringsbrevet skaper betydelig uklarhet.

Utfordringer i tilknytning til etablering av nasjonale distribusjonsbaser er drøftet i kapittel 5.

2.3 Offentlige geodatatjenester

Kartverket støtter at departementet i høringsbrevet foreslår å spesifisere en nærmere tolkning av gjennomføringsreglene for nettjenester, blant annet ved å beskrive en forutsetning om planlagt nedetid. Det er et klart behov for en slik presisering, gjerne som en del av forskriften.

Det er vesentlig å få krav som er gjennomførbare i praksis og som er konforme med hva som gjelder innenfor Norge digitalt. Presiseringen som departementet kommer med er i henhold til en foreslått revidert Tjenesteerklæring, nivå A i Norge digitalt.

2.4 Dataharmonisering

Forskriftens § 7 om harmonisering og samvirksomhetsevne kan etter Kartverkets oppfatning fortolkes som at dette er ensidig knyttet opp mot INSPIRE-direktivet.

Forskriften bør i utgangspunktet sette tydelige krav til harmonisering i henhold til både nasjonale og europeiske datamodeller. Dette understøttes av departementets betraktninger i tredje avsnitt under overskriften ”Dataharmonisering” i høringsbrevet, der det uttales at ”Departementet antar at fagmyndighetene ikke uten videre vil adoptere de datamodeller og strukturer som INSPIRE definerer, men videreføre gjeldende fagstandarder.”

2.5 Spesifiserte geodata

Det har vært fremhevet av flere at definisjonen av hvilke datasett som er omfattet ikke nødvendigvis er entydig. Det kan ikke ses bort fra at det oppstår en situasjon hvor det er uenighet om et bestemt datasett er omfattet av geodataloven eller ikke.

Kartverket ser det som ønskelig at departementet har en oppfatning av hvordan slike situasjoner skal håndteres. Det ligger ikke i geodatakoordinatorens rolle, slik den nå er beskrevet, at den skal gå inn og overprøve en deltakende virksomhets vurdering. Dette er heller ikke ønskelig etter Kartverkets mening, men det kan være ønskelig å ha klare prosedyrer som geodatakoordinatoren kan bruke for å oppnå enighet om spørsmålet.

Forskriften stiller ikke krav til den datastruktur vi vil benytte for leveranser til brukerne i Norge. Kartverket er enig i at geodatalov med forskrift ikke skal sette de tekniske kravene til leveransene i en nasjonal infrastruktur, da dette skal ivaretas av det regelverk som er knyttet til plikten om å etablere innholdet. I denne sammenhengen ivaretas denne typen krav gjennom kart- og planforskriften knyttet til kapittel 2 om det offentlige kartgrunnlaget. Formuleringen i § 4 her lyder "Offentlig kartgrunnlag skal følge spesifikasjoner godkjent av Statens kartverk...".

Likevel er det hensiktsmessig å ta inn i geodataforskriften et krav om at leveransene i den nasjonale geografiske infrastrukturen skal være i henhold til nasjonale standarder og spesifikasjoner. Uten strenge krav for de nasjonale data vil avanserte brukerløsninger innen eksempelvis feltene arealplanlegging, konsekvensutredning og e-forvaltning generelt bli skadelidende, fordi de store brukermiljøene ikke vil få forpliktende langsiktige leveranser på forutsigelige strukturer og formater. SOSI objektkatalog, SOSI produktspesifikasjoner og mekanismene rundt disse bør derfor løftes fram i forskriften.

3 Geodatarådet

Kartverket har vanskelig for å forene beskrivelsen i høringsnotatet med det aktuelle forslaget til forskrift. Helhetsinntrykket er at geodatarådets rolle blir uklart.

Slik som direktivets artikkel 18 er formulert er ikke etablering av et råd en direkte oppfølging av denne. Forslaget er departements egen løsning for å oppfylle artikkelen. Et slikt rådgivende organ kan bli en viktig arena, men det bør vurderes nærmere hva slags representasjon som skal utgjøre rådet.

Det fremtidige geodatarådet har vært diskutert i Rådet for Norge digitalt, heretter omtalt som "Rådet". Kartverket slutter seg til de vurderinger som ble gjort der.

Rådet konstaterer at verken geodatarådet eller nasjonal geodatakoordinator gis sanksjonsmyndighet i lov og forskrift. Et overordnet nasjonalt geodataråd sammensatt av personer på høyt ledelsesnivå, kan neppe forventes å bidra operativt med å "bistå nasjonal geodatakoordinator og samordne bidrag fra deltakende virksomheter" i de tilfelle hvor frivillige og avtalebaserte løsninger ikke fører fram.

Slik § 14. 1 ledd er utformet i forskriftsforslaget, beskrives geodatarådets oppgaver som funksjoner som etter Rådets mening heller bør ivaretas på et mer operativt nivå, for eksempel ved at nåværende referansegruppe for Norge Digitalt videreføres med en rolle tilpasset de endringer som følger av direktivet, loven og forskriften.

Rådet vil derfor anbefale at geodatarådet får en tydeligere og mer overordnet rolle enn det som følger av forslaget til forskrift. Dette bør innebære at geodatarådet får ansvar for å følge med i utviklingen

av gjennomføringen av direktivet, loven og forskriften, og ut fra dette ta de initiativ og gi de råd til nasjonal geodatamyndighet og departementet som geodatarådet finner nødvendig.

Geodatarådet må for å fylle en slik rolle være sammensatt av personer på høyt nivå fra deltakende virksomheter og dekke de mest sentrale sektorer. Geodatarådet bør ikke bli for stort. Medvirkning fra ulike aktører som ikke gis plass i geodatarådet bør kunne ivaretas gjennom annen organisering av brukerkontakt mv.

Kartverket understreker at rådet først og fremst bør bestå av representanter for delingspliktige virksomheter, og at brukerkontakten ivaretas via egne kanaler.

Geodatarådet bør i tillegg til å følge opp iverksettingen og gjennomføringen av direktivet, også ha en tydelig rolle som rådgivende organ for utvikling av grunnlaget for norsk geodatapolitikk, herunder også gi råd om strategier for utviklingen av geodata i Norge og geodatakoordinatorens rolle. Dersom geodatarådet er sammensatt slik at det dekker de mest sentrale sektorer og bidragsytere til etablering og forvaltning av geodata, bør geodatarådet også kunne spille en viktig samordnende rolle på tvers av sektorer.

Rådet mener at dette forutsetter at nasjonal geodatakoordinator i tillegg til de konkrete oppgavene som er beskrevet i høringsutkastet, også må få et tydeligere ansvar for å være det operative organet for utvikling av forslag til prioriteringer, mål og strategier for norsk geodatapolitikk. I dette arbeidet mener Rådet at geodatarådet bør gis en sentral og forskriftsfestet rolle som rådgiver og bidragsyter til geodatakoordinatorens arbeid med strategiprosesser og innspill til departementets utvikling av nasjonal geodatapolitikk. Rådet mener også at det er viktig å markere nasjonal geodatakoordinators ansvar for å lede slike prosesser. Denne rollen kan gjøres tydelig ved å inkludere dette i omtalen av geodatakoordinatorens roller i forskriften.

I henhold til forskriften § 14 fjerde ledd skal nasjonal geodatakoordinator til støtte for sitt arbeid peke ut en samordningsstruktur med representanter fra deltakende virksomhet. I høringsbrevets kapittel 2 er det kommentert at denne samordningsstrukturen kan ta utgangspunkt i referansegruppen i Norge digitalt og være en videreutvikling av denne. Kartverket ser dette som den naturlige løsningen og er kjent med at partene i samarbeidet ønsker dette. Det foreslås at teksten ”peke ut” og ”samordningsstruktur” med fordel kan byttes ut med ”etablere” og ”samordningsarena”. Dette er også foreslått flyttet til § 1.

4 Særlig om kommunenes stilling i infrastrukturen

Kommunene som selvstendige rettssubjekter kommer i en annen stilling i forhold til Kartverket som geodatakoordinator enn andre statsetater gjør. Dette er drøftet nærmere under 5.

Verken geodataloven eller høringsbrevet med forslaget til forskrift med merknader inneholder noen formulering med krav om at datagrunnlaget som omfattes skal være mest mulig oppdatert. Dette er selvsagt likevel en overordnet målsetting som med fordel kunne fremkommet på tydelig måte. I denne sammenheng er kommunenes arbeid med en kontinuerlig oppdatering av originaldatabasene for basis geodata som Matrikkel, FKB-data og planinformasjon helt avgjørende. For Matrikkelens del er det teknisk tilrettelagt slik at alle kommunens oppdateringer skjer direkte mot en sentral Matrikkel, som igjen vil være grunnlaget for alle relaterte tjenester som reguleres av lov og forskrift.

Når det gjelder FKB-data og planinformasjon, er imidlertid situasjonen helt motsatt, siden alle oppdateringer vil skje mot kommunale/interkommunale originalbaser.

I høringsbrevets kapittel 3 under overskriften ”Bruk av distribusjonsbaser for tilgang til data” kommenteres i siste avsnitt som følger: ”...Statens kartverk må tilby gode

synkroniseringsmekanismer, som ivaretar nødvendige omforminger og oppdatering av metadata, mellom de sentrale distribusjonsdatabasene, og fagetatens og kommunenes forvaltningssystemer.”

Tilsvarende har departementet i høringsbrevet trukket frem behovet for videreutvikling av forvaltningsløsninger, synkroniseringsmekanismer og den nasjonale geodataportalen, for å kunne realisere et effektivt samvirke mellom aktørene.

5 Kartverkets rolle som geodatakoordinator

5.1 Rollebeskrivelsen i forskriften

Kartverket mener at rollen som geodatakoordinator ikke bare kan beskrives gjennom kommentarer og omtale i høringsnotatet. Hovedpunktene i det som høringsnotatet beskriver må inn i selve forskriften, for å sikre forutberegnelighet og en klarere situasjon i forhold til de deltagende parter. Departementet vil fortsatt ha mulighetene for å instruere Kartverket i selve utførelsen av oppgavene. Det er også betydelig usikkerhet rundt konsekvenser for Norge digitalt-samarbeidet slik forslaget lyder.

I kapittel 2 fremgår det at departementet legger til grunn at deling av data og tjenester etter loven organiseres som en videreføring av Norge digitalt. Kartverket finner det derfor naturlig at arbeidet med avtaledokumentasjonen iverksettes på en slik måte at alle deltagende virksomheter påtar seg å oppfylle sine forpliktelser i sin helhet gjennom dette avtalebaserte samarbeidet. Kartverket vil også videreføre vår rolle med å administrere og lede samarbeidet som sekretariat. Denne rollen blir imidlertid endret og utvidet i loven, ved at Kartverket får rollen som nasjonal geodatakoordinator. Dette er en myndighetsoppgave, der kravene til kontroll og oppfølging av partene utvides og skjerpes.

Forskriftsforslagets § 1 omhandler nasjonal geodatakoordinator, men sier bare at Kartverket er nasjonal geodatakoordinator. Rollen er noe utdypet i merknadene. Selv om det gir en viss fleksibilitet når den ikke er nærmere beskrevet, gjør det også rollen mindre bindende. Det kan gjøre situasjonen lite forutsigbar.

Ved å sette bestemmelsene i merknadene er også offentligheten unndratt muligheten til å uttale seg til endringer i rollen. Ut fra et regelteknisk synspunkt er derfor dette også en lite heldig løsning, selv om deler av andre og tredje avsnitt er gjentakelser av bestemmelser i geodataloven. Det vises her til Justisdepartementets veileder om Lovteknikk og lovforberedelse G-0027 B side 200 – 201.

Kartverket ser også en del utfordringer med videreføring i regi av Norge Digitalt. Ikke alle deltagende parter er med i dag, og det er uklart om det er et krav om deltakelse for de deltagende parter som ligger i loven og forskriften, eller om det er mulig å stå utenfor og kreve særlige avtaler. Innholdet i Norge Digitalt samarbeidet i dag er ikke helt ut samsvarende med det som ligger i direktivet og Geodataloven.

5.2 Internasjonal deling

Kartverket skal også sørge for deling etter direktivet med parter utenfor Norge, på vegne av andre deltagende parter. Det vil gi utfordringer for Kartverket fordi en rekke forhold ikke er avklart i henhold til loven og heller ikke i forskriften slik den utformes nå. Disse forholdene er blant annet at direktivet avgrensner til miljøformål, at man behøver retningslinjer for lik behandling av utenlandske aktører og at det ikke er overlappende hvem som skal dele nasjonalt og hvem som har krav på deling etter direktivet.

Kartverket vil få en betydelig jobb med å avklarte, lage retningslinjer og utforme avtaler, og fordi dette er uavklart vil det være nødvendig å ha omfattende prosesser for å komme til enighet med deltakende parter.

Det er også uklart om Kartverket har ansvaret for å oppfylle de avtalene som inngås på vegne av deltagende parter, når det gjelder leveranser av data til utlandet. Dette blir særlig et spørsmål hvis det gjøres på vegne av kommunene og fylkeskommunene, som er selvstendige rettssubjekter. Kartverket mener at det må gjøres klart at oppfylning av slike avtaler er deltagerens eget ansvar, ikke Kartverkets. Det synes naturlig at den som inngår avtalen har ansvaret, men på den annen side ligger alle andre forpliktelser på å oppfylle loven på den enkelte part, og dette gjør det vanskelig for Kartverket å oppfylle et slikt ansvar på deres vegne.

Ansvaret for avtaleverk og gjennomføring av internasjonal deling må derfor avklares. Videre mangler det virkemidler til å følge opp kravene.

5.3 Distribusjonsbaser

Departementet skriver i høringsnotatet nederst på side 9, at dersom enkelte deltakende parter finner kravet til oppetid og respons for krevende, kan dette løses ved at disse benytter netjtjenester og distribusjonsbaser som etableres hos Kartverket.

Kartverket mener at disse distribusjonsløsningene i dagens situasjon er nødvendige for å sikre harmonisering og kvalitetssikring av sammenstilte nasjonale datasett. Dette forutsetter imidlertid at Kartverket får den nødvendige hjemmel i forskriften og at den aktuelle deltakende part er i stand til å installere de tekniske løsningene som dette krever. Dette vil også stille krav til ressurser og finansiering.

Dersom dette gjøres for andre statsetater, antar Kartverket at løsningen er juridisk uproblematisk. Men i forhold til kommuner og fylkeskommuner blir dette en anskaffelse, i følge regelverket om offentlige anskaffelser. En slik anskaffelse kan ikke gjøres direkte hos Kartverket, men må settes ut på anbud. Ut fra dagens organisering og rammeverk, mener Kartverket det er uaktuelt å konkurrere med private aktører om et slikt anbud.

Det finnes et mulig unntak etter regelverket. Forskrift om offentlig anskaffelser, § 1-3 (2) bokstav h, gjør unntak for eneretter som er innført etter lov eller forskrift, når eneretten er forenlig med EØS-avtalen. Dersom departementet ønsker at Kartverket skal gjøre dette for kommunene, må forskriften inneholde en slik hjemmel.

Kartverket mener slike distribusjonsbaser i dagens situasjon er nødvendige for å sikre harmonisering og kvalitetssikring av sammenstilte nasjonale datasett.

Hvorvidt det er mulig å begrunne en slik enerett etter EØS-avtalen må selvsagt vurderes. Kartverket vil her bare vise til veilederen om offentlige anskaffelser hvor dette er omtalt på side 25-26, og hvor det blant annet står følgende:

”Tildeling av enerett er i utgangspunktet en restriksjon på adgangen til å yte tjenester, jf. EØS-avtalens art. 3 6. Etableringen av en enerett må derfor begrunnes i tvingende eller allmenne hensyn som er tilstrekkelig tungtveiende til at de går foran hensynet til den frie bevegeligheten av tjenester... Det må imidlertid skje en interesseavveining av om de ikke-økonomiske hensynene er tilstrekkelig tunge til å kunne gripe inn i den frie bevegelighet av tjenester. Det er videre krav om at tildeling av en enerett er nødvendig for å ivareta de aktuelle hensynene, og at målene ikke kan nås med andre og mindre inngripende midler.

EF-domstolen har anerkjent en rekke formål som allmenne hensyn som kan begrunne begrensninger i adgangen til fri bevegelse av tjenester. Dette gjelder for eksempel beskyttelse av arbeidstakerne,

forbrukerne, miljøet, trafikksikkerhet, sammenhengen i skattesystemet og beskyttelse av rettspleien...

Økonomiske hensyn kan ikke anses som et allment hensyn.”

Dersom Kartverket skal påta seg en oppgave med drift av distribusjonsbaser for eksterne parter må man samtidig vurdere mulige utfordringer når det gjelder lisensiering.

Det er kjent at lisensiering av for eksempel databaser til bruk på egne data er én sak, i forhold til lisensiering for hosting av andres data man ikke har et faglig og produksjonsmessig forhold til. Man vil da bli å betrakte som et datavarehus og skal underlegges tilsvarende lisensregler. I forbindelse med den siste trenden innen kontrahering av datatjenester, Cloud Computing, er dette avdekket som en voksende utfordring som selv datavarehus sliter med overfor de store leverandørene.

Et slikt problem har man for eksempel ikke når det gjelder FKB-data i Geovekst-samarbeidet ettersom Statens kartverket har disse datasettene som egne produksjonsdata.

Disse forholdene støtter behovet for en klarere hjemmel som beskrevet over, også når det gjelder andre statlige etater.

6 Administrative og økonomiske konsekvenser

I kapittel 4 av høringsnotatet henvises det til de vurderingene som framgår av lovproposisjonen når det gjelder administrative og økonomiske konsekvenser. De økte kostnadene er til sammen anslått til ca. 32 mill. kr per år, herav ca. 17 mill. kr per år forbundet med tiltak rettet mot kommunesektoren. Dette var i utgangspunktet ganske forsiktige anslag for ekstra kostnader utover dagens kostnadsnivå. Kartverket anser at de reelle kostnadene er langt høyere, men at dette ville være et tilskudd som sikret en gjennomføring av loven.

Gjennomføringen vil som nevnt medføre økte kostnader for Kartverket. Noen områder som vil kreve ekstra ressurser uten at det er avklart hvor disse skal komme fra er:

- Teknologiutvikling for tjenester
- Harmonisering av data
- Drift av distribusjonsbaser dersom dette blir aktuelt
- Koordinering og samordning av deltakende parter
- Oppfølging av utvidede krav til metadata
- Datadeling – koordinering og utforming av avtaler og lignende

For at Kartverket skal kunne utøve rollen som nasjonal geodatakoordinator på en tilfredsstillende måte er det avgjørende at det foreligger tilstrekkelige ressurser til å fylle rollen.

Det er en generell holdning blant aktørene i den fremtidige infrastrukturen, at grunnlaget for gjennomføring av lov med forskrift svekkes vesentlig hvis ingen av de deltakende virksomheter gis noen som helst form for kompensasjon. Mange leser formuleringene slik at Kartverket skal ta et betydelig ansvar for partenes leveranser, særlig knyttet til distribusjonsrollen. Da er det desto mer bekymringsfullt for dem at Kartverket ikke får økte ressurser både for å veilede og støtte deltakende virksomheter til å gjøre sine leveranser og for å ivareta distribusjonsløsninger. Dette er selvfølgelig en bekymring som Kartverket deler.

Kartverket understreker behovet for at Miljøverndepartementet etablerer et program som kan bidra til å etablere felles infrastrukturkomponenter, samt å dekke kostnader forbundet med tiltak rettet mot både kommunesektor og statlig sektor. Økonomisk støtte til gode fellestiltak vil være avgjørende for en vellykket gjennomføring av loven.

7 Gjennomgang av forskriftsutkast

Det er flere avvikende og til dels motstridende beskrivelser i høringsbrevet kontra forskriften og dens merknader. Kartverket mener at flere av beskrivelsene er bedre formulert i høringsbrevet, det er derfor vårt syn at flere av disse må inn i de enkelte bestemmelsenes kommentarer. Videre har Kartverket også en del andre forslag ut fra det som er skrevet ovenfor.

§ 1 Nasjonal geodatakoordinator

Forslag til ny tekst som også inkluderer en del av det som nå står i § 14

Statens kartverk er nasjonal geodatakoordinator.

Nasjonal geodatakoordinator skal tilby en nasjonal geodataportal med søkefunksjoner, kartvisning/nasjonale innsynsløsninger og metadatatjenester.

Nasjonal geodatakoordinator skal tilby nødvendige felles nasjonale løsninger for netjtjenester etter direktivet.

Nasjonal geodatakoordinator skal inngå avtaler om deling av geodata og tilhørende tjenester med offentlige myndigheter i andre EØS-stater, EU- og EØS-institusjoner.

Nasjonal geodatakoordinator har ansvaret for kontakten med ESA og Kommisjonen for gjennomføring av Norges forpliktelser i henhold til Europaparlaments- og rådsdirektiv 2007/2/EF av 14. mars 2007 om etablering av en infrastruktur for geografisk informasjon i Det europeiske fellesskapet (INSPIRE).

Nasjonal geodatakoordinator skal kontrollere gjennomføringen og bruken av infrastrukturen for geografisk informasjon. Nasjonal geodatakoordinator skal offentliggjøre resultatene av denne kontrollen, og gjøre den tilgjengelig for ESA og Kommisjonen i samsvar med reglene om kontroll og rapportering gjennomført i § 16 fjerde ledd.

Nasjonal geodatakoordinator skal hvert tredje år utarbeide en rapport som omfatter en sammenfattende beskrivelse av:

- a) hvordan koordinering og kvalitetssikring mellom leverandører og brukere av geodatasett og geodatatjenester i offentlig sektor, samt formidlingsorganer, er organisert, samt forholdet til tredjemenn,*
- b) hvordan offentlige myndigheter og tredjemenn bidrar til virkemåten og samordningen av infrastrukturen for geografisk informasjon,*
- c) bruken av infrastrukturen for geografisk informasjon,*
- d) avtaler mellom offentlige myndigheter om deling av data,*
- e) kostnader og nytte ved gjennomføringen av geodataloven.*

Nasjonal geodatakoordinator skal til støtte for sitt arbeid etablere en samordningsarena med representanter fra deltakende virksomheter. Deltakende virksomheter skal bidra med nødvendig informasjon om egen virksomhet og ansvarsområde. Nasjonal geodatakoordinator kan i den forbindelse sette krav til virksomhetenes rapportering, samt frister for denne rapporteringen.

Nasjonal geodatakoordinator skal sikre at all informasjon, herunder data, koder og tekniske klassifiseringer, som er nødvendig for å overholde reglene om samvirkningsevne til geodatasett og -tjenester nasjonalt og i Europa som gjennomført i § 16 femte ledd, blir gjort tilgjengelig for deltakende virksomheter og tredjemenn.

Forslag til kommentarer

Samordning av infrastrukturen omfatter blant annet å samordne arbeidet med å dele data, etablere felles nasjonale løsninger, og kontrollere gjennomføringen og bruken av den felles landsomfattende infrastrukturen for geografisk informasjon.

Felles nasjonale løsninger for netttjenester inkluderer distribusjonsbaser for deltagende virksomheter der disse ønsker dette.

Kommentaren må ellers skrives om etter flytting fra § 14.

§ 2 Definisjoner

I § 2 andre ledd bokstav a heter det til sist regionalt eller lokalt plan. I statsrettlig og forvaltningsrettlig sammenheng er det tale om ulike forvaltnings nivåer. Bestemmelsen i § 2 andre ledd bokstav a bør derfor lyde slik:

en statlig eller annen offentlig forvaltning, herunder offentlige rådgivende organer, på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå.

Flere av begrepene som er definert finnes i eksisterende standarder (f.eks. SOSI) og rammeverksdokumentet for vår nasjonale geografiske infrastruktur, men med avvikende definisjoner. Et eksempel er definisjonen på geodata, som er annerledes enn i rammeverksdokumentet som igjen er tatt fra st. melding 30 Norge digitalt – et felles fundament for verdiskapning. Nå er jo ikke definisjonen veldig forskjellig, men det er uheldig at vi ofte ser nye definisjoner i nye utredninger, lover, forskrifter, stortingsmeldinger etc. En lærdom her er at vi bør bli bedre til å benytte et omforent sett med definisjoner innenfor vårt fagområde.

§ 3 Virkeområdet

Kartverket mener at forskrift og kommentarer gir et uklart bilde av hva som er kommunens og fylkeskommunes plikter i forhold til direktivet.

Direktivets artikkel 4 nr. 6 slår fast at vedlegg I, II og III datasett som befinner seg hos kommuner eller fylkeskommuner, bare omfattes dersom det foreligger krav i lov om at disse skal innsamles eller distribueres. Dette vil være datasett som omfattes av PBL § 2-1 og 2-2. Dette er klargjort i forskriftens § 4. For disse datasettene vil alle direktivets og geodatalovens regler gjelde. Men for datasett som kommer inn under PBL, men ikke under direktivets vedlegg I-III, vil ikke direktivet gjelde. Dette fremgår av høringsbrevet, hvor det også synes å fremgå at departementet mener disse likevel skal deles etter geodatalovens regler, men Kartverket mener dette er uklart i selve forskriften.

Forslag til ny § 3, 4 ledd:

Geodatasett som tilhører kommunene eller fylkeskommunene er bare omfattet dersom det er krav om innsamling eller formidling av i lov eller forskrift. Når datasett er omfattet av et slikt krav, gjelder geodatalovens krav om deling av datasett også når datasettet ikke er omfattet av temaene i § 4.

Til § 3 Virkeområde

...Fjerde ledd første punktum gjennomfører direktivet artikkel 4 nr. 6. I praksis omfatter datasett som det er krav om innsamling eller formidling av, bare tema som nevnt i plan- og bygningsloven §§ 2-1 og 2-2.

Kommunens og fylkeskommunens datasett faller i tre grupper:

- 1. Datasett som det ikke er krav om innsamling eller formidling av, er ikke omfattet av geodataloven.*
- 2. Datasett som er omfattet av direktivets vedlegg I-III og som det er krav om innsamling og formidling av, er omfattet av geodataloven.*
- 3. Datasett som ikke omfattes av direktivets vedlegg, men som det er omfattet av kravet til innsamling og formidling, kommer inn under geodataloven i den grad dette er bestemt i forskriften. Det omfatter altså plikten til å dele, men her kan datautvekslingen skje på enklere måter.*

§ 5 Deltakende virksomheter

Kartverket er usikkert på hva som er hensikten med kommentaren her. Den er bare en gjentakelse av det som står i lovens § 4. Det skulle være unødvendig å vise til at departementet kan bestemme noe, når departementet ikke har bestemt noe, da er det bedre å vise til det. Igjen synes det bedre å bruke det som står i høringsbrevet.

Kartverkets forslag:

Til § 5 Deltakende virksomheter

Forskrift til geodataloven § 4. Bestemmelsen gjennomfører direktivet artikkel 3 nr. 9 andre ledd.

Departementet har bestemt ikke å utvide kretsen av deltakende virksomheter foreløpig, med et unntak for jordskifterettene.

Domstolene og Stortingets organer er unntatt kravene til deltakende virksomheter. Disse vil uansett kunne knytte seg til samarbeidet på frivillig grunnlag gjennom «Norge digitalt». Jordskifteretten er en betydelig dataproduserende etat med betydelig geodatafaglig kompetanse. Departementet foreslår derfor at jordskifteretten skal regnes som deltakende virksomhet.

§ 6 Nasjonal geodataportal og metadata

Det er Kartverkets syn at nasjonal geodataportal og metadata er bedre formulert i høringsnotatet i forskriftsforslaget. Driften av geodataportalen er i Kartverkets forslag omtalt i § 1. Kartverket mener deltakende virksomheters rolle og målsetningen for hvordan dette skal fungere i forhold til nasjonal geodatakoordinator må fremkomme av bestemmelsen.

Forslag til ny tekst:

Deltakende virksomheter skal framstille metadata for spesifiserte geodatasett og tilhørende geodatatjenester i samsvar med regler om metadata gjennomført i § 16 første ledd, og holde disse oppdatert. Dette skal publiseres av den deltakende virksomheten i den nasjonale geodataportalen.

Metadata skal under dette omfatte informasjon om:

- a) geodatasett og geodatatjenester er i overensstemmelse med regler om metadata gjennomført i § 16 første ledd,*
- b) vilkår for tilgang til og bruk av geodatasett og -tjenester og eventuelle tilsvarende gebyrer for dette,*
- c) geodatasettenes kvalitet og gyldighet,*
- d) hvilke offentlige myndigheter som har ansvar for å opprette, forvalte, vedlikeholde og distribuere de aktuelle geodatasett og geodatatjenester,*
- e) begrensninger for offentlig tilgang, samt grunnene for slike begrensninger.*

Til § 6 Metadata

Forskrift til geodataloven § 8.

Bestemmelsen gjennomfører direktivet artikkel 5.

Det bør være et mål å legge til rette for automatisk etablering og høsting av metadata fra forvaltningssystemene i etatene. For kommunale data vil metadata kunne etableres i sammenheng med forvaltning av nasjonale distribusjonsbaser. Dette fungerer i dag tilfredsstillende for FKB-data.

§ 8 Offentlige geodatatenester

Bestemmelsen inneholder en del gjentagelser av loven som synes unødvendig.

Forslag til ny tekst:

Offentlige geodatatenester etter § 16 andre ledd skal dekke geodatasett og tilhørende tjenester som det er utarbeidet metadata for i samsvar med § 6.

Offentlige geodatatenester er:

- a) søketjenester, tjenester for å finne fram data som gjør det mulig å søke etter geodatasett og -tjenester på grunnlag av innholdet i tilsvarende metadata, samt å vise innholdet i metadataene,*
 - b) visningstjenester, tjenester for å vise data som minst gjør det mulig å vise, navigere i, zoome inn/ut i, panorere i eller legge på hverandre visbare geodatasett, samt å vise forklarende informasjon og eventuelt relevant innhold av metadata,*
 - c) nedlastningstjenester, tjenester som gjør at kopier av geodatasett, eller deler av slike sett, kan lastes ned og, der dette er praktisk mulig, gis direkte tilgang til,*
 - d) omformingstjenester, tjenester som gjør at geodatasett kan omformes slik at samvirkingsevne kan oppnås,*
 - e) aktiveringsstjenester, tjenester som tillater at det kan opprettes forbindelser med geodatatenester.*
- Når det gjelder søketjenestene, skal minst følgende kombinasjon av søkekriterier iverksettes:*

- a) nøkkelord,*
- b) klassifisering av geodata og geodatatenester,*
- c) kvalitet og gyldighet for geodatasett,*
- d) grad av overensstemmelse med reglene om samvirkingsevne til geodatasett og -tjenester gjennomført i § 16 femte ledd,*
- e) geografisk plassering,*
- f) vilkår som gjelder tilgang til og bruk av geodatasett og -tjenester, og*
- g) offentlige myndigheter med ansvar for etablering, forvaltning, vedlikehold og distribusjon av geodatasett og -tjenester.*

Omformingstjenestene skal kombineres med de andre tjenestene omhandlet i første ledd på en måte som gjør at alle disse tjenestene kan drives i overensstemmelse med reglene om samvirkingsevne til geodatasett og -tjenester gjennomført i § 16 femte ledd.

De offentlige geodatatenestene skal ta hensyn til relevante brukerkrav og skal være enkle i bruk, og tilgjengelige for allmennheten via internett eller andre egnede former for telekommunikasjoner.

Tredjemann som har geodatasett og geodatatenester som er i overensstemmelse med kravene i forskriften §§ 6 til 8, kan etter avtale koble sine geodatasett og geodatatenester til nettet som omhandlet i første ledd.

§ 9 Betaling for offentlige geodatatenester

Bestemmelsens 3. ledd indikerer at departementet skal fatte et vanlig vedtak og ikke i forskrifts form. Når loven bestemmer at departementet kan treffe bestemmelser om dette i forskrifts form, kan man vel ikke uten videre bestemme en annen form. Det foreslås følgende endringer i kommentarene.

Til § 9 Betaling for offentlige geodatatenester

Forskrift til geodataloven § 5.

Bestemmelsen gjennomfører direktivet artikkel 14.

Kravet om at søketjenestene skal være gratis tilgjengelige for allmennheten, framgår også av geodataloven § 5 tredje ledd.

Kravet om e-handelstjenester fremgår av artikkel 14 nr. 4. Direktivet fastsetter ingen nærmere krav til slike e-handelstjenester. Det vil være opp til etaten som setter opp den aktuelle geodatatjenesten, å bestemme praktiske løsninger for disse e-handelstjenestene.

§ 10 Begrensninger i tilgangen

I bokstav f er det brukt skråstrek. I Justisdepartementets veileder om Lovteknikk og lovforberedelse G-0027 B side 90 heter det at man i lovtekster bør unngå skråstrek. Dette gjelder også i forskrift tekst. Bestemmelsen i § 10 andre ledd bokstav f kunne for eksempel lyde slik:

...fortrolighet vedrørende personopplysninger, herunder dokumenter med personopplysninger om en fysisk person i tilfeller der vedkommende ikke har gitt samtykke til at opplysningene utleveres, når slik fortrolighet er fastsatt i nasjonal lovgivning eller felleskapsretten.

I merknadene til § 10 siste avsnitt heter det at begrensninger i tilgangen også gjelder e-handelstjenester. Denne begrensningen bør framgå direkte av forskriften.

§ 11 Deling av geodata og geodatatjenester mellom deltakende virksomheter

Her er lovteksten gjentatt flere ganger. Det er også uklart hvem som skal ha ansvaret for gjennomføringen av 2. ledd. Det fremkommer at deltakende virksomheter "skal ha mulighet til å koble sine geodatasett og geodatatjenester til det nettet som omhandles § 8 første ledd," men det er uklart om det er deltakende ansvar som skal skape denne muligheten eller om dette er nasjonal geodatakoordinators ansvar. Siden dette er gjennomføring av direktivbestemmelse må den med.

Forslag:

§ 11 Deling av geodata og geodatatjenester mellom deltakende virksomheter

Deltakende virksomheters tiltak etter geodatalovens § 6 skal ikke omfatte restriksjoner som med sannsynlighet vil skape praktiske hindringer på brukerstedet for deling av geodatasett og geodatatjenester.

Deltakende virksomheter skal sørge for at de har teknisk mulighet til å koble sine geodatasett og geodatatjenester til det nettet som omhandles i § 8 første ledd.

Delingen kan begrenses når dette vil kunne sette behandling av saker ved domstolene, offentlig sikkerhet, nasjonalt forsvar eller internasjonale forbindelser i fare.

Til § 11 Deling av geodata og geodatatjenester mellom deltakende virksomheter

Forskrift til geodataloven § 6.

Deltakende virksomheter skal gjennomføre nødvendige tiltak for å dele spesifiserte geodata og tilhørende geodatatjenester gjennom en felles infrastruktur for geografisk informasjon, jf. geodataloven § 6. Tiltakene skal gjøre det mulig for deltakende virksomheter å få tilgang til, utveksle og bruke geodatasett og geodatatjenester. Departementet legger til grunn at deling av data og tjenester kan organiseres som en videreføring av «Norge digitalt», dvs. et samarbeid mellom de deltakende virksomheter som i hovedsak organiseres og reguleres gjennom avtaler virksomhetene i mellom.

Første ledd gjennomfører direktivet artikkel 17 nr. 1 og 2.

Andre ledd gjennomfører direktivet artikkel 12 første punktum. Departementet må si noe om ansvar her.)

Tredje ledd gjennomfører direktivet artikkel 17 nr. 7. I utgangspunktet styres dette av de alminnelige reglene om begrensninger i tilgang til offentlig informasjon. Delingen må herunder respektere krav til personvern, fortrolighet i saksbehandlingen o.l.

§ 13 Deling av geodata og geodatatjenester med internasjonale institusjoner mv.

I forskriften § 13 andre ledd første punktum ser det ut til at det mangler et ord: ”..Når ordningene for deling av geodatasett og geodatatjenester *er* gjort tilgjengelig i samsvar med første ledd, kan slike ordninger ledsages av vilkår med hjemmel i lov for bruken av data og tjenester..”

§ 14 – foreslås endret til bare å omfatte nasjonalt geodataråd

Kartverket mener at rådets oppgaver bør beskrives slik det står i høringsnotatet og at geodatakoordinators oppgaver bør samles i § 1.

Kartverkets forslag:

§ 14 Nasjonalt geodataråd

Departementet skal peke ut representanter fra deltakende virksomheter, brukere, produsenter, ytere av verdiøkende tjenester og samordningsorganer, til et nasjonalt geodataråd.

Rådets oppgaver er å gi råd om samordning av infrastrukturen, og ta opp spørsmål knyttet til tverrsektorielt samarbeid om geodata og norsk geodatapolitikk generelt.

De øvrige bestemmelser er flyttet til § 1.

Med vennlig hilsen

Anne Cathrine Frøstrup
kartverksjef