



BERGEN KOMMUNE

ETAT FOR PLAN OG GEODATA

Bergen Rådhus
Postboks 7700, 5020 Bergen
Telefon 55 56 63 10
Telefaks 55 56 62 72
planavdelingen@bergen.kommune.no

Det kongelige miljøverndepartement
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Deres ref.	Deres brev av:	Vår ref.	Emnekode	Dato
200500280-/DH	7. november 2008	200612988-29	BBY-5320	26. februar 2009
		STKR		

Høring om gjennomføring av Inspire-direktivet

Byrådet i Bergen vil behandle saken i møte 2.03.2009, byrådssak 1069-09, som kommunens høringsuttalelse til forslag om ny lov om en infrastruktur for geografisk informasjon (geodataloven).

Siden den forlengede fristen for uttalelse til 25. februar vil bli oversittet, tillater vi oss å oversende anbefalt uttalelse som byrådet skal ta stilling til ("Trykt vedlegg 1"). Dersom byrådet fatter et annet vedtak enn innstillingen, vil vedtaket bli ettersendt.

Dette brevet med vedlegg er også sendt som e-post til "post@md.dep.no"

Med hilsen

Stein Krokmyrdal
Spesialrådgiver

Vedlegg: 1

Høringsuttalelse til Lov om infrastruktur for geografisk informasjon (geodataloven)

1. Generelle merknader

Bergen kommune er part i samarbeidet Norge digitalt og har god erfaring med Norge digitalt som et frivillig og avtalebasert samarbeid med mulighet for fleksible løsninger. Vi ser implementeringen av EU-direktivet som en naturlig utvikling av tankene i St. meld. nr 30 (2002-2003) om Norge digitalt til også å gjelde ut over landets grenser. Videre er vi også enige i departementets vurdering om at EU-direktivet bør innarbeides i norsk lovgivning i form av en egen lov.

Vi er imidlertid meget usikre på hvor langt loven bør gå, i alle fall på nåværende tidspunkt. Som departementet nevner i høringsnotatet (side 27), kan det ved lovreguleringen være fare for at entusiasmen og motivasjonen i Norge digitalt kan bli mindre enn i dag. Her ligger en stor utfordring. Dette kan avhjelpes ved at loven ikke går lengre enn minimumskravene i EU-direktivet, og at utvidelse av virkeområde og praktiske tillempninger i Norge digitalt samarbeidet fortsatt skjer gjennom gjensidige forpliktende avtaler. *Bergen kommune vil anbefale at Norge digitalt holdes utenfor loven.* Det er i dag et system som nå etter hvert fungerer godt. Det er stor entusiasme og motivasjon for videreutvikling av samarbeidet. Utvikling av nettjenester, tekniske standarder og -spesifikasjoner er kommet langt for de nasjonale brukerne, mens iverksettingen av EU-direktivet i full skala ennå har betydelige teknologiske utfordringer. I framtiden kan loven utvides dersom det er behov for det og den teknologiske utviklingen gjør det ønskelig.

Den plikten som de ulike etater har etter EU-direktivet kan presiseres og detaljeres i lov og forskrift uavhengig av at Norge digitalt nevnes i lovteksten, jfr. pkt. 4 nedenfor og vår kommentar til forslagets § 4 under pkt. 8.

2. Kommunens immaterielle rettigheter og verdier må avklares og kompenseres

Bergen kommune har i tidligere uttalelser til matrikkelloven og senere uttalelser til matrikkelforskriftene pekt på forholdet omkring immaterielle rettigheter til aktuelle data. Bergen kommunes standpunkt er at det må ytes vederlag for verdien av det datagrunnlaget som kommunen har etablert og vedlikeholder, og som staten vil sikre seg rett til å benytte i ulike sammenhenger.

Vi minner om at det i St. meld. nr 30 (2002-2003) om Norge digitalt, pkt 5.2 er sagt:
"Departementet legger til grunn at Norge digitalt har opphavsrettslig vern. Det er nødvendig for stat og kommune å hevde slike rettigheter for å kunne oppnå de brukerinntektene som er forutsatt."

Selve direktivet berører dette spørsmålet i artikkel 2 nr 2 og i artikkel 13 nr 1 e). Videre følger lovforslaget dette opp som en begrensning i allmennhetens tilgang i § 6 (6) c) uten kommentarer om hva det innebærer.

Forholdet rundt immaterielle rettigheter må avklares bl.a. ut fra at Statens geodatamyndighet i flg. lovforslagets § 4 (2), kan inngå avtale om deling av geodata og tjenester med andre enn det § 4 (1) definerer som parter i Norge digitalt. Tilsvarende også om deling av geodata og tjenester med myndigheter og institusjoner fra andre EØS-stater i flg. § 4 (3). Avklaring er også nødvendig for praktisk å kunne gjennomføre den begrensningen i allmennhetens tilgang som lovforslaget fastsetter i § 6 (6) c). Dette forholdet kan også ha en viss betydning i spørsmål vedr. betaling siden

direktivets artikkel 17 nr 3 åpner for at en ved fastsetting av betaling og lisenser kan legge til grunn en rimelig avkastning på investert kapital.

3. Økonomiske konsekvenser

3.1 Kostnader for etablering og drift av tjenesten må avklares

De økonomiske konsekvensene for kommunene er utdype i høringsnotatets kap 10. Det fremgår bl.a. på side 43 at når direktivet blir gjort gjeldende for Norge vil ansvaret for å følge opp EU-direktivet innenfor de enkelte temaområdene bli lagt til de enkelte fagetatene. Det forutsettes at etatene må dekke sine egne kostnader til anskaffelse, drift, tilpasning av teknisk utstyr og programvare, både for å kunne nyttegjøre seg data og tjenester og for å kunne tilby egne data og tjenester i henhold til direktivet. Departementet har på side 45 i høringsnotatet uttalt følgende:

"Etablering av forvaltningssystemer og tjenester er anslått til 5,5 mill. kr for staten (fordelt på ca. 22 dataproducerende etater, jf. vedlegg 1) og 26 mill. kr for kommunene (ca. kr 60 000 pr. kommune). De årlige økte driftsutgiftene er anslått til 4,4 mill. kr for staten (fordelt på de samme dataproducerende etater) og 17 mill. kr for kommunene (ca. kr 40 000 pr. kommune)."

Ut fra erfaringer i Bergen kommune synes dette å være en betydelig underestimering. Videre må vi ikke undervurdere arbeidet med å etablere gode metadata for en stor brukerkare innenfor mange ulike bruksområder. Vi er enige i høringsnotatets formulering på side 30: " Erfaringen på dette området så langt tilsier at kontinuerlig oppfølging og vedlikehold av metadata er en krevende oppgave for fagetatene, som lett kan bli nedprioritert i det daglige."

Vi konstaterer også manglende samsvar med det som er sagt i St.meld. nr. 30 (2002-2003) hvor det bl.a. står følgende (kap. 11.1, første avsnitt side 43):

"Meldingen legger ikke opp til vesentlige endringer i offentlige etaters budsjetter. Etablering og drift av formidlingstjenesten forutsettes i sin helhet finansiert gjennom brukerbetaling. Meldingen foreslår at flere parter skal bidra til etablering og vedlikehold av basis geodata. For nye parter vil dette bety en ny utgift, mens for etablerte parter kan kostnaden gå noe ned. For alle samarbeidspartene betyr dette raskere tilgang til nasjonale geodata. " (Understrekningen er gjort av oss.)

Primærkommunene er en dominerende leverandør av data til denne infrastrukturen som her blir lovregulert. Det synes rimelig at kommunene får dekket alle ekstra kostnader som følger av loven, og som tilfører stor nytteverdi til de andre offentlige sektorene. Dette bør være en tydelig uttalt premiss for loven.

3. 2 Vederlag for bruk av data

Som nevnt ovenfor under pkt 2, kan Statens geodatamyndighet inngå avtale om deling av geodata og tjenester med myndigheter og institusjoner fra andre EØS-stater i flg. § 4 (3), jfr. direktivets artikkel 17 nr 4. Statens geodatamyndighet kan herunder lisensiere data fra Norge digitalt og tilhørende tjenester og kreve betaling for dette. Direktivets artikkel 17 nr. 3 beskriver rammene for slik betaling og lisens.

Dette gjelder betaling mellom offentlige brukere. Det er naturlig at Statens geodatamyndighet benytter denne bestemmelseren også ved formidling av data til andre brukere. Også i slike tilfeller må det være en klar og omforent forståelse av at vederlaget må beregnes på bakgrunn av kostnader som påløper i forbindelse med kommunens innsamling, produksjon, utvikling og formidling av dataene, samt en rimelig avkastning på investeringene.

Det fremgår av kommentarene til lovforslaget at departementet foreslår en utvidelse i forhold til det minimumskravet som direktivet fastsetter. Høringsnotatet antar på side 53 at en kan forutsette et skille mellom "Inspire-data" og øvrige data i Norge digitalt. For data som ligger innenfor loven,

men faller utenfor direktivet, vil vi peke på at det må kunne legges til grunn andre prinsipper for prising av data og tjenester, jfr. bl.a. problemstillingen om immaterielle rettigheter som beskrives under pkt 2 ovenfor.

4. Samarbeidet Norge digitalt og samordning/styring

Som nevnt under pkt. 1 ovenfor, *anbefaler Bergen kommune at Norge digitalt holdes utenfor loven*, og at loven ikke går lengre enn minimumskravene i EU-direktivet. Det er stor entusiasme og motivasjon for videreutvikling av samarbeidet. Utviklingen av nettjenester, tekniske standarder og -spesifikasjoner er kommet langt for de nasjonale brukerne.

Dersom Norge digitalt lovfestes, vil en rekke forhold i Norge digitalt bli påvirket, bl.a.:

- Dagens kriterier og mekanismer for deltagelse må tilpasses.
- Dagens omforente økonomimodeller kan måtte endres (jfr. små nye parter/brukere).
- Obligatoriske datasett kan måtte endres, for eksempel relatert til parter som bare opererer i maritime områder/bare på land.
- Forpliktelser for de ulike dataansvarlige relatert til EU-direktivet må innarbeides i forskrift, eventuelt som et minimum som tillegg til dagens avtaler.

Se for øvrig vår mer fyldige kommentar til § 4 nedenfor under pkt. 8.

5. Ordninger med en særskilt dedikert formidler må ikke begrense kommunens formidlingsmuligheter

Det fremgår av høringsnotatet side 38 at EU-direktivet ikke er til hinder for å benytte ordninger med en særskilt dedikert formidler. Ordninger med en dedikert formidler må ikke være til hinder for at kommunen, som i dag under Norge digitalt, kan tilby tjenester innenfor hele det aktuelle virksomhetsområdet. Dette bør komme klart fram i lovteksten.

6. Klageadgang

Det framgår av høringsnotatets side 43 at det ikke er behov for egne klageregler i geodataloven, men at de generelle klageregler som følger av forvaltningsloven skal gjelde. Ettersom offentlig myndighet etter lovforslaget omfatter flere organer enn hva som regnes for forvaltningsorgan etter forvaltningsloven og etter som beslutningsprosesser ikke er helt klare for et lovfestet Norge digitalt, mener vi at lovteksten bør uttrykke klageadgang, som deretter kan detaljeres i forskriftene.

7. Geodetisk grunnlag

Høringsnotatet tar på side 42 opp en argumentasjon for å flytte bestemmelsene om *geodetisk grunnlag* fra matrikkelloven til en geodatalov. Vi er enige i at bestemmelsene om geodetisk grunnlag ikke passer særlig godt med de øvrige tema i matrikkelloven. Den foreslalte geodataloven gjelder imidlertid søker og formidling av informasjon over nett. Bestemmelsene om geodetisk grunnlag gjelder etablering og detaljering av geodetiske nett, rett til atkomst til grunn, varsling, skadeverk og erstatning. Vi mener derfor at matrikkelloven tross alt passer noe bedre for dette regelverket enn geodataloven.

8. Konkrete merknader til lovutkastet

§1 Formål

Lovens formål må tydeliggjøres. Slik forslaget er utformet, er formålet å sikre tilgang til geografisk informasjon (geodata) for offentlige virksomheter og for allmennheten. Det må komme tydelig

fram at her er to formål: 1) Betjene et nasjonalt behov og 2) leveranse til den europeiske infrastrukturen. (Jfr. høringsnotatet side 53.)

§2 Virkeområde

Paragrafen gir bare hjemmel for en forskrift. Paragrafen bør indikere hvilke tema som omfattes av loven, samt gjøre klart at det i forskrift fastsettes hvem som er ansvarlig for de nasjonale datasettene for de ulike temaene. I samsvar med EU-direktivet bør det presiseres at dataetablering ikke omfattes av loven.

§3 Definisjoner

- Under bokstaven a): Dersom Norge digitalt lovfestes, bør Norge digitalt beskrives som et forskritsregulert samarbeid for offentlig sektor, som i tillegg åpner for avtaleregulert samarbeid med privat sektor (kfr. pkt 1 og 4 ovenfor).
- Definisjonen på "Statens geodatamyndighet" under bokstav b) er ikke tilfredsstillende. Flere etater har myndighetsroller når det gjelder egne geodata. Det blir også for snevert å definere Statens geodatamyndighet som det organ som koordinerer Norge digitalt. I alle fall bør det vurderes om denne myndigheten kan defineres som: det statsorgan som følger opp lovens virkeområde.

Det bør videre vurderes om flere definisjoner bør innføres, f. eks.:

- infrastruktur for geografisk informasjon,
- EU-direktivet definerer geodata som: Data med direkte og indirekte referanse til et bestemt sted eller geografisk område. Her bør også tas inn definisjon på *basis geodata* og *tematiske geodata*, slik vi finner det i Norge digitalt. Disse to datatypene er forskjellige i struktur, bruk, rettigheter og økonomisk kompensasjon.

§4 Samarbeidet Norge digitalt

Utkastet (1): Hvis Norge digitalt skal lovfestes bør ordningen presiseres bedre (jfr. kommentar til §3) og selv om en kanskje forutsetter at ordningen i stor utstrekning skal fortsette som i dag, bør loven etter vår mening beskrive virksomheten, styreform og rådgivende organ (kfr. pkt 1 og 4 ovenfor).

Dersom man ikke lovfester Norge digitalt kan § 4 være for eks. "Deltakere i den nasjonale geografiske infrastrukturen", og "... Loven omfatter leveranser fra følgende virksomheter...".

Vdr. bokstav h). Så vidt vi forstår kan de kriteriene for forskningsinstitutter som her er utdype i høringsnotatet virke konkurransevridende. Punktet må derfor bearbeides ytterligere.

Utkastet (2): Med et forskritsregulert samarbeid for offentlig sektor, må dette leddet tilpasses.

Utkastet (3): Som nevnt ovenfor under pkt 3.2, nevner høringsnotatet at en kan forutsette et skille mellom "EU-data" og øvrige data i Norge digitalt. Det virker klargjørende om vi i dette leddet skiller mellom forskriftspålagt leveranse etter EU-direktivet og avtale om deling av andre geodatasett og tjenester. (Jfr. vår kommentar til § 2.)

Utkastets (7): Infrastruktur for geografisk informasjon er meget teknologisk og kunnskapspreget. Det er derfor riktig at en stor del av reglene som skal ligge til grunn for praktisk gjennomføring blir konkretisert i forskrift. Dette punktet i lovutkastet gir imidlertid en meget generell forskritshjemmel. Som det framgår av uttalelsene foran, bør viktige faktorer for gjennomføring av loven komme i selve lovteksten. Ut over dette bør hjemmelen for å gi forskrift som et minimum angi hvilke tema som kan reguleres i forskriften.

Siste punktum i dette ledet legger all fortolkning av eksisterende avtaler om deltagelse i Norge digitalt til departementet. I den grad deltagelsen blir regulert i forskrift, har denne bestemmelsen ingen betydning. For forhold som ikke blir dekket av forskrift virker denne bestemmelsen meget urimelig og etablerer en ubalanse mellom avtalepartene. Det foreslås derfor at siste punktum i utkastets § 4 (7) utgår.

Ny § "4a" Datainnhold og rettigheter

Dersom Norge digitalt skal lovfestes, må det her (eller under § 4) tas inn bestemmelser som tilsvarer Norges digitals regler om rettighetshavere og bruksretter.

Denne paragrafen må også si noe om at forvaltning og tilgjengeliggjøring av de geodatassetten som skal inngå i den nasjonale infrastrukturen skal ivaretas av respektive etater, parter eller sammenslutninger. Nasjonale datasett skal bearbeides og forvaltes iht. nasjonale standarder og spesifikasjoner. (Jfr. høringsnotatet side 19 hvor det framgår at denne friheten har medlemsstatene i forhold til EU-direktivet.) Videre må det konkretiseres at geodatatjenester for deling av data i europeisk infrastruktur avledes fra nasjonale datasett.

§5 Geodatatjenestene

Lovforslaget regulerer her kun de bestemmelserne som følger av EU-direktivet. Det vil være naturlig også her å operere med den samme todelingen som vi har kommentert i § 1: Et nasjonalt formål og et EU-formål.

§7 Interoperabilitet

Det bør vurderes om Norge bør ha normative henvisninger til standarder vedr. metadata og nettverkstjenester som sikrer interoperabilitet på et nasjonalt nivå, selv om EU har valgt bort disse.