

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 OSLO

OSLO, 13.02.2009

Høringsuttalelse vedr. gjennomføring av Inspire-direktivet

1. Innledning

Vi viser til mottatt høringsbrev datert 2008-11-07.

Norsk Eiendomsinformasjon AS (NE) er som kjent et heield statlig selskap under Justisdepartementet. Selskapet er iht. avtaler med Justisdepartementet og Statens kartverk tillagt en rolle med å formidle elektronisk eiendomsinformasjon fra Grunnboken, Matrikkelen / GAB, samt kartdata til det profesjonelle markedet.

Gjennom et forhandlernetttverk og nettbutikken Infoland tilbyr NE formidling av data fra de parter i Norge digitalt som ønsker å benytte seg av NE som distributør. På denne måten bidrar NE til å gjøre data fra Norge digitalt-partene tilgjengelig også for brukere som ikke deltar i Norge digitalt-samarbeidet.

NE er selvfinansiert gjennom verdiøkning og videresalg av geodata- og eiendomsinformasjon fra mer enn 200 leverandører av slike data. Selskapet ble omfattet av den nye offentlighetsloven fra 2009-01-01.

2. Generelle kommentarer til lovforslaget

2.1 Overordnet om lov-prosessen og høringsnotatet:

Det følger av høringsnotatet at det ennå ikke er bestemt om Inspire-direktivet er EØS-relevant. Slik vi oppfatter dette utsagnet er det altså ennå ikke bestemt at Norge er pliktig å implementere direktivet i norsk rett.

Høringsnotatet som ledsager lovforslaget gjør ikke krav på å være noen Ot. prp. Når notatet likevel fremmer et konkret forslag til lovtekst, må høringsinstansene imidlertid stille de samme krav til notatet som man

ellers gjør til Ot. prp.'er. Vurdert opp mot en slik målestokk fremstår høringsnotatet, til tross for sitt omfang, som noe mangelfullt, ettersom flere sentrale problemstillinger er unnlatt kommentert eller ikke gitt tilstrekkelig fokus. Denne mangelfulle lovforberedelsen gjør at vår høringsuttalelse må sentreres til de områder vi antar har størst relevans, og uttalelsen gjør følgelig ikke krav på å være noen fullstendig utlegning omkring alle forhold vi mener bør kommenteres.

NE har notert at aktører innen geodatabransjen har ulike oppfatninger mht. om det er behov for en egen geodatalov, eller om Inspire kunne vært implementert i norsk rett via en innkorporering i allerede eksisterende lover. NE ønsker ikke å fremme noen synspunkter omkring behovet for en egen lov, eller ta stilling til hvorvidt Inspire i det hele tatt bør implementeres i norsk rett.

Forutsatt at Inspire-direktivet skal implementeres i norsk rett er NE enig i at det virker logisk å basere implementeringen på en ytterligere formalisering av Norge digitalt-samarbeidet.

2.2 Geodatalovens foreslåtte virkeområde vs. Inspire-direktivets krav:

Slik vi har forstått høringsnotatet og opplistingen av datasett i Vedlegg 1, legges det opp til en implementering som går lenger enn det Inspire-direktivet krever. I denne sammenheng savner vi en argumentasjon som kan begrunne et slikt valg. NE mener at man generelt ikke bør legge listen høyere enn det en kost- / nytte-vurdering skulle tilsi. Hvis man legger opp til en strengere implementering enn det Inspire krever, så bør dette begrunnes inngående, slik at man kan etterprøve at en slik mer-oppfyllelse av direktivet er en regningssvarende bruk av fellesskapets midler.

I høringsnotatet er det i liten grad fokusert på hva brukerne av de aktuelle tjenestene måtte etterspørre av krav til innhold i geodatatjenestene. Når en slik vurdering langt på vei er utelatt, kan man forledes til å tro at formålet i første rekke har vært å lage et regelverk som legger til rette for at alle geodata skal komme inn under den foreslåtte statens geodatamyndighets kontrollsfære. Dette kan være aktverdig nok, men da bør dette begrunnes i andre hensyn enn ønsket om å implementere Inspire-direktivet i norsk rett.

Et høyt ambisjonsnivå mht. omfang eller detaljeringsgrad på de datasett som skal inngå i de ulike tjenestene øker også risikoen for at dataene ikke blir sammenlignbare fra land til land grunnet ulik begrepsbruk eller ulik tolkning mht. hva som inngår / omfattes av det enkelte datasett fra land til land. En for ambisiøs detaljeringsgrad vil således kunne svekke kvaliteten på det nettverk av geodatatjenester som etableres i samsvar med direktivet.

2.3 Nærmere om lovforslagets omtale av Norge digitalt:

Lovforslaget er kortfattet og er tenkt som en minimumsløsning med sikte på å legge til rette for en rask implementering av Inspire-direktivet i norsk rett. I lovforslagets ordlyd er det sagt at en slik implementering skal skje i tilknytning til Norge digitalt-samarbeidet.

I denne sammenheng vil vi kommentere at det hadde vært fullt mulig å nøye seg med å lovfeste den infrastrukturen Inspire krever, men ikke lovfeste hvordan infrastrukturen skal gjennomføres og iverksettes. Det er således ikke påkrevet at Norge digitalt nevnes i loven, og man ville (selv uten en slik omtale av Norge digitalt i loven) likevel hatt full frihet til å basere implementeringen av Inspire på Norge-digitalt-samarbeidet.

Hvis det besluttet at Inspire-direktivet skal implementeres i norsk rett, og geodataloven sier at dette skal skje i tilknytning til Norge digitalt, bør det også sies noe mer om hvordan Norge digitalt skal være organisert. Når det legges opp til at minimum 600 offentlige organer blir lovpålagt å delta i Norge digitalt og samtidig blir lovpålagt å avgi geodata til Norge digitalt, mener vi det er behov for å tydeliggjøre en rekke forhold knyttet til Norge digitalts rolle, funksjon, organisering, evt. myndighet mv., herunder også hvem som skal bestemme hvilke funksjoner Norge digitalt skal ha ansvar for i fremtiden. I lovforslaget er en ytterligere formalisering av organiseringen av Norge digitalt ikke berørt. Vi mener dette er en mangel ved lovforslaget.

Lovforslaget indikerer at myndigheten i Norge digitalt skal utøves av nyvinningen "statens geodatamyndighet" som i lovforslaget er tiltenkt en rolle med å "koordinere" Norge digitalt. For alle praktiske formål vil det være Statens kartverk, i egenskap av å være "koordinator" for Norge digitalt, som vil utøve den myndighet som er påkrevet for å organisere det fremtidige Norge digitalt-samarbeidet. Vi synes dette burde komme tydeligere til uttrykk i lovforslaget, slik at loven i større grad gjenspeiler høringsnotatets klare omtale av forholdet.

Hensyntatt de store materielle verdier som geodataene representerer, synes vi rollefordelingen mellom Statens kartverk, statens geodatamyndighet, Norge digitalt og de deltakende parter i Norge digitalt burde komme klarere til uttrykk i lovforslaget og høringsnotatet. Det åpnes riktignok for at slike forhold kan bestemmes av Miljøverndepartementet i forskrift til loven, men ettersom slike forskrifter ikke foreligger ennå, er vi henvist til å avgi våre kommentarer omkring den manglende avklaringen av rollefordelingen allerede nå.

Ikke minst synes det viktig at statens geodatamyndighets øvrige oppgaver, roller, mandat og funksjoner defineres i god tid før et slikt nyopprettet organ tillegges ansvaret for å "koordinere" Norge digitalt.

2.4 Generelle bemerkninger omkring betaling ved avgivelse av geodata:

Uavhengig av hvordan fremtidig avgivelse av geodata fra Norge digitalt blir organisert, mener NE at fellesskapet er best tjent med at geodata (bortsett fra søke- og evt. visnings-/ innsynsløsninger) avgis mot vederlag.

Kostnadene med å utarbeide, kvalitetssikre, oppdatere og tilgjengeliggjøre geodata bortfaller ikke selv om dataene presenteres "gratis" for sluttbruker. Noen må uansett betale, enten det er fellesskapet over skatteseddelen, eller den som etterspør, gjør bruk av og har nytte av dataene. NE mener at det sistnevnte alternativ er det alternativ som best sikrer en tilbakebetaling til dataeierne, og at slik tilbakebetaling er en viktig forutsetning for å kunne sikre fortsatt utvikling og kvalitetssikring av eksisterende og nye geodata.

Dersom brukeren må betale for geodata vil han også kunne stille krav til de data som leveres, noe vi oppfatter som et viktig bidrag til kvalitetssikring av dataene.

For ordens skyld vil vi nevne at adgangen til å ta betalt for geodata er en grunnleggende premiss for hele Norge digitalt-konseptet. Dersom dataene var gratis ville det ikke være noe poeng å delta i Norge digitalt for å få "billigere" tilgang til dataene gjennom dette samarbeidet.

2.5 Rettigheter til geodata:

Geodata inngår som innsatsfaktor i stadig flere elektroniske applikasjoner i samfunnet. Dette har bidratt til en sterkt økende bevissthet omkring den materielle verdi som ligger i ulike geodata.

De organer (herunder private rettssubjekter) som blir lovpålagt å avgis geodata til Norge digitalt kan med god grunn spørre i hvilken utstrekning loven innebærer en forringelse av de rettigheter de måtte ha til egne geodata:

- Hvilke(t) organ er det i så fall som overtar de rettigheter som den enkelte Norge digitalt-part måtte gi avkall på ?
- Skal et slikt eventuelt avkall på rettigheter til egne geodata bli kompensert på noen måte ?
- Vil det bli etablert en fordelingsnøkkel som tilgodeser dataeierne hva gjelder salgsinntekter som måtte genereres fra de ulike betalingspliktige tjenestene ?
- Skal data som er avgitt til Norge digitalt som følge av geodataloven kunne benyttes av Norge digitalt eller statens geodatamyndighet i andre sammenhenger enn det Inspire-direktivet krever ?

Utfallet av disse spørsmålene kan ha store økonomiske konsekvenser for de impliserte, og vi vil derfor anbefale at spørsmålene omkring rettigheter til geodata blir avklart i god tid før loven foreligger i sin endelige form.

2.6 Nærmere om NEs fremtidige rolle ift. Norge digitalt :

Som nevnt tilbyr NE pr. i dag (gjennom forhandlere og nettbutikken Infoland) formidling av data fra Norge digitalt-parter som ser seg tjent med å bruke NE som distributør. Gjennom NEs distribusjonsløsninger gjøres data fra Norge digitalt-partene tilgjengelig også for brukere som ikke deltar i Norge digitalt-samarbeidet.

I høringsnotatet er NEs fremtidige rolle ift. Norge digitalt ikke omtalt. Vi har notert at enkelte nåværende og evt. fremtidige aktører innenfor Norge digitalt-samarbeidet har gitt uttrykk for skepsis med at NE pt. er den eneste tilknyttede felles-distributør for kommersiell avgivelse fra Norge digitalt. Til dette vil vi bemerke at det ikke er noe stort poeng for NE å ha noen enerett, og at NE ikke ønsker å stå i veien for at det velges andre måter å organisere den kommersielle avgivelsen av data fra Norge digitalt på. De generelle vilkårene for Norge digitalt-samarbeidet åpner opp for at partene allerede i dag kan benytte andre aktører enn NE ved formidling til kommersielle aktører.

3. Forholdet til offentlighetsloven

3.1 Forholdet mellom Gjenbruksdirektivet og den nye offentlighetsloven:

EUs gjenbruksdirektiv ble implementert i norsk rett via den nye offentlighetsloven som trådte i kraft 2009-01-01.

Generelt vil vi bemerke at etter en slik gjennomført implementering er det for alle praktiske formål ordlyden i den norske offentlighetsloven (og ikke ordlyden i selve Gjenbruksdirektivet) som angir hvordan Gjenbruksdirektivet skal forstås og praktiseres i Norge. Kun i de tilfeller der den norske offentlighetsloven m/ forarbeider er uklar, kan det være aktuelt å bruke ordlyden i Gjenbruksdirektivet som tolkningsmoment mht. hva som menes med den norske loven.

3.2 Norge digitalts forhold til den nye offentlighetsloven:

Vi har inntrykk av at det i høringsnotatet tas for gitt at Norge digitalt er / blir underlagt offentlighetslovens virkeområde.

For ordens skyld vil vi gjøre oppmerksom på at offentlighetslovens eventuelle anvendelse på Norge digitalt må vurderes opp mot de lovregler som angir offentlighetslovens virkeområde samt den tilhørende forskriftens regler om unntak fra loven.

Så langt vi kan se er Norge digitalt-samarbeidet som sådan ikke omfattet av offentlighetslovens virkeområde. Forutsatt at offentlighetsloven ikke får anvendelse på Norge digitalt, kan vi vanskelig se at lovens regler om betaling for innsyn (les: betaling for geodata) kommer til anvendelse på avgivelse fra Norge digitalt som sådan. Dette vil likevel ikke være til hinder for at de samme betalingsprinsipper som følger av

offentlighetsloven likevel kan legges til grunn, men det skjer i så fall ikke som følge av at offentlighetsloven krever det.

3.3 Nærmere om betaling for data iht. avgivelse utledet av geodataloven:

En avgjørende premiss ifm. betalingsspørsmålet er om offentlighetsloven får anvendelse på Norge digitalt (se nærmere om dette ovenfor). I denne sammenheng er det også av stor betydning hvordan avgivelse av geodata fra Norge digitalt blir organisert. Dersom avgivelsen skjer via et organ som er omfattet av offentlighetsloven, vil lovens regler om betaling for innsyn få anvendelse på avgiverorganets prisfastsettelse. Hvis avgivelse skjer via ett eller flere organ som ikke er omfattet av offentlighetsloven, vil offentlighetslovens regler om betaling for innsyn bare få anvendelse for disse organene dersom dette følger av annet regelverk for prising av data.

I det nedenstående legges det (litt forenklet) til grunn at partene i Norge digitalt må forholde seg til at offentlighetslovens regler om betaling for innsyn får anvendelse ved avgivelse av geodata fra Norge digitalt.

Mot slutten av pkt. 10.3 i høringsnotatet er det sagt følgende:

For å kunne videreføre gjeldende prispolitikk må derfor offentlig tilgang til geodata etter direktivet ikke forstås som rett til innsyn i offentlig virksomhet.

Vi synes det er påkrevet med noen kommentarer ifm. dette utsagnet, da vi oppfatter utsagnet som meget sentralt, men ufullstendig. Det synes å foreligge en del uklarheter omkring adgangen til å ta betalt for geodata etter offentlighetslovens ikrafttredelse. I et forsøk på å klargjøre rettstilstanden tillater vi oss å presentere følgende resonnement:

1. Offentlig eide geodata omfattes av både Gjenbruksdirektivet og av "dokument"-begrepet i ny offentlighetslov.
2. Etter implementering av Gjenbruksdirektivet i den nye offentlighetsloven er det bare adgang til å ta betalt (for geodata) dersom man har en forskriftshjemmel til dette, og denne hjemmelen må være utledet av offentlighetslovens § 8, 2. eller 3. ledd. Dette følger av offentlighetslovens § 8, 1. ledd.
3. Betalingsadgangen iht. offentlighetsloven er begrenset til de dokumenter man kan kreve innsyn i (dvs. "saksdokument, journalar og liknande register for organet"). Dette følger av lovens § 8, 1. ledd jfr. lovens § 3.
4. Dette betyr at en avgjørende presmiss for at et offentlig organ i det hele tatt kan ta betalt for geodata, er at geodata omfattes av innsynsretten etter offentlighetsloven.
5. I kommentarene til forskriftene til offentlighetsloven i kgl. res. av 2008-10-17 er det presisert at geodata omfattes av innsynsretten etter offentlighetsloven:

Femte ledd regulerar høvet til å ta betalt for geodata (kart m.m.) og eigedomsinformasjon. Dette er informasjon som ikkje høyrer til kjernen av offentlig informasjon, men som er omfatta av innsynsretten etter offentleglova.

Rent umiddelbart vil man kunne stusse over at kjøp av for eksempel en terrengmodell for et selvvalgt opptrukket polygon er å anse som utøvelse av innsynsrett iht. et saksdokument i offentlig virksomhet. Vår oppfatning er imidlertid at dette er en nødvendig premiss for at offentlige organer skal kunne ta betalt for slike data, hensyntatt den ordlyd som offentlighetslovens § 8 var utstyrt med da loven ble fremmet for og senere vedtatt av Stortinget.

Dette betyr at det må legges til grunn at innsynsretten etter offentlighetsloven også omfatter innsyn i geodata. Hvorvidt dette får konsekvenser for prising av geodata som avgis iht. geodataloven er betinget av om et fremtidig Norge digitalt blir omfattet av offentlighetsloven og hvordan avgivelse av slike geodata blir organisert.

Tidlig i pkt. 10.3 i høringsnotatet heter det:

Den nye offentlighetsloven som implementerer viderebruksdirektivet i Norge, legger heller ikke opp til endringer i gjeldende finansierungsordning og prispolitikk for geodata.

Vår oppfatning er at dette ikke er helt korrekt. Frem til offentlighetslovens ikrafttredelse var prising av offentlige kartdata i svært liten grad lovregulert, men med offentlighetsloven er det innført regler for prising av slike data, og vi mener disse reglene innebærer en endring av rettstilstanden. Det er imidlertid en utfordring at reglene er uklare, og at det er liten støtte å finne i offentlighetslovens forarbeider.

I de tilfeller det er adgang til å ta betalt for offentlige data legger offentlighetsloven til grunn at prisen må ta utgangspunkt i organets egne kostnader, og ikke i kundens nytte av de kjøpte data. Dette følger av § 7 og § 8, men prinsippet gjelder ikke helt uten unntak.

Et særlig spørsmål er om det for kartdata kan legges opp til publiseringsprising; altså at den pris kunden må betale for de kjøpte data for eksempel er påvirket av antall treff i kundens egen kartløsning der de kjøpte kartdata inngår. I kgl. res. av 2008-10-17 er denne problemstillingen gitt følgende omtale:

Reglane om prising vil ikkje vere til hinder for at det blir kravd ulik pris for same produkt avhengig av korleis brukaren skal nytte produktet. Lisensiering er altså ikkje utelukka. Etter offentleglova § 7 fyrste ledd kan informasjon som det er gitt tilgang til etter offentleglova eller anna lovgiving, som gir ålmenta rett til innsyn i offentlig verksemd, brukast til eitkvart føremål dersom ikkje anna lovgiving eller retten til ein tredjeperson er til hinder for det. Dette inneber at det berre vil vere høve til å prise produkta etter bruken dersom dette har eit særskilt grunnlag, f.eks. at verksemda har immaterielle rettar til informasjonen.

Slik vi oppfatter Justisdepartementets utlegning, er det adgang til å prise geodata etter bruken i de tilfeller der dette har et "særskilt grunnlag", typisk at det offentlige organet har immaterielle rettigheter til den informasjonen som selges. I hvilken grad det er adgang til å prise geodata etter bruken / nytten også i andre tilfeller er ikke klargjort for oss. I mangel av holdepunkter for noe annet vil vi tro at gjenbruksprinsippet i offentlighetslovens § 7, 1. ledd vil forhindre publiseringsprising i slike andre tilfeller, med mindre det offentlige organet kan fremvise et annet "særskilt grunnlag" som likevel skulle hjemle en adgang til publiseringsprising.

De ovenstående prinsippene for prising av geodata er nedfelt i gjeldende formell lov. Slik vi ser det innebærer prinsippene en endring ift. det som var praksis frem til 2009-01-01, og offentlighetsloven innebærer følgelig en endring som må hensyntas hva gjelder finansieringsordningen og prispolitikken for geodata.

3.4 Nærmere om forholdet til ikke-diskrimineringsprinsippet mv.:

I høringsnotatet pkt. 10.3 er det lagt til grunn at retten til viderebruk av geodata som avgis iht. geodataloven skal kunne avgrenses mot kommersielle formål.

Dersom avgivelsen blir regulert av offentlighetsloven (ref. ovenstående) vil en avgrensning mot kommersiell gjenbruk måtte ligge innenfor offentlighetslovens øvrige regler. I denne forbindelse er det særlig § 7, 1. ledd om retten til fri gjenbruk av offentlige data, og forbudet mot diskriminering i § 6, 1. ledd som må hensyntas.

3.5 Behov for avklaringer :

Finansiering og avgivelse av geodata har hatt lite fokus da offentlighetsloven ble utformet. Like fullt får lovens regler full effekt på dette området. Dette har skapt en del uklarheter.

I utkastet til geodatalov er det ikke nedfelt konkrete prisbestemmelser, men det følger forutsetningsvis at det skal være adgang til å ta betalt for andre tjenester enn søketjenestene. Hvorvidt offentlighetslovens prisprinsipper får anvendelse på Norge digitalt vil være betinget av hvordan Norge digitalt blir organisert. Hvis Norge digitalt omfattes av offentlighetsloven, mener vi det er påkrevet med et aktivt sideblikk til offentlighetslovens regler for prising av data når "parallelle regler" er tenkt utformet ifm. geodataloven. Videre mener vi det er behov for en klargjøring mht. om det på generelt grunnlag kan legges opp til publiseringsprising av geodata, eller om dette er begrenset til de tilfeller der det offentlige organet kan påberope seg immaterielle rettigheter til informasjonen. Uansett er det også av interesse å få klarhet i om en hvilken som helst grad av immateriell rett til informasjonen er tilstrekkelig til å begrunne at kundene må betale en pris basert på gjenbruk.

Vi mener at en avklaring av disse spørsmålene er både viktig og prosessforebyggende. Det ville være svært uheldig dersom en kraftig utvidelse av Norge digitalt forutsettes å støtte seg på finansieringsprinsipper som viser seg å ikke ha ryggdekning i norsk lov.

4. Kommentarer til de enkelte bestemmelser i lovforslaget

Til § 1:

Vi mener lovens formålsbeskrivelse fortrinnsvis bør gjenspeile Inspire-direktivets krav om etablering av en infrastruktur for geografisk informasjon. I den grad avgivelse av geodata til EØS, og allmennhetens tilgang til de respektive tjenestene ikke kan sies å være omfattet av en slik formålsbeskrivelse, bør også disse forholdene fremkomme som en del av geodatalovens uttrykte formål.

Til § 2:

Vi har ingen konkrete kommentarer til ordlyden i § 2 som sådan, men vil vise til det vi har sagt under pkt. 2.2 ovenfor i denne høringsuttalelsen hva gjelder en evt. meroppfyllelse ift. det som er direktivets minimumskrav.

Til § 3:

"Norge digitalt" er i § 3 definert som "et avtaleregulert samarbeid om etablering, forvaltning og finansiering av en geografisk infrastruktur for Norge". Som nevnt tidligere i denne høringsuttalelsen mener vi det kan være behov for en ytterligere formalisering av Norge digitalt dersom Norge digitalt skal tildeles den rolle lovforslaget legger opp til. En legaldefinisjon av Norge digitalt må deretter gjenspeile denne formaliserte utgaven av Norge digitalt.

Uavhengig av om det skjer en formalisering, mener vi at beskrivelsen av Norge digitalt som "et avtaleregulert samarbeid" er lite forenlig med at partene faktisk er lovpålagt å delta i dette "samarbeidet". Vi oppfatter at begrepet "samarbeid" er forbundet med en viss grad av frivillighet mht. deltakelse, men en avtale vil ikke være basert på frivillighet dersom den deltakende part har innsigelser mot de avtalevikår vedkommende pålegges å akseptere.

"Statens geodatamyndighet" er i § 3 definert som "det statsorgan som koordinerer Norge digitalt". Vi savner en klargjøring av hva som er statens geodatamyndighets rolle, funksjon, myndighetsområde mv. I tillegg mener vi det er påkrevet med en utdyping av hva som menes med å "koordinere" Norge digitalt.

Til § 4:

Bestemmelsen legger opp til tvungen deltakelse i Norge digitalt. Vi mener at dette prinsippet er uheldig. Norge digitalt er i dag basert på frivillig

deltakelse, og vårt inntrykk er at dette har vært en viktig suksessparameter.

Hvis man tenker seg at Norge digitalt skal videreføres som et samarbeid, slik § 3 indikerer, er vår erfaring at de samarbeid som er basert på frivillighet har vært mer suksessrike enn de "samarbeid" som er basert på elementer av myndighetsutøvelse / tvang. Hvis "samarbeidet" innebærer at én aktør gis rett til å bestemme over de andre, er dette et prinsipp som ikke legger til rette for et suksessrikt fremtidig samarbeid.

Dersom samarbeidet baseres på fortsatt frivillighet dukker det selvfølgelig opp et spørsmål om hvordan man skal få tilgang til de datasett som en implementering av Inspire vil forutsette. Vi vil likevel tro at det finnes virkemidler som gjør at man kan få tilgang som nevnt og oppfylle Inspire-forpliktelsene uten at man trenger å påtvinge de respektive dataeierne et samarbeid som noen av dem kanskje har motforestillinger mot.

Loven krever at alle aktører som inngår i opplistingen i § 4, 1. ledd, bokstav a- h "skal" delta i Norge digitalt. Vi oppfatter bruken av "skal" som uegnet. Vi vil tro at det finnes aktører som faller inn under lovforslagets opplisting av pliktige deltakere, men som likefullt er helt uaktuelle som deltakere i Norge digitalt. For å unngå at slike aktører lever på siden av loven, bør man velge en annen mer dynamisk ordlyd.

Lovens § 4, 1. ledd bokstav c sier at "statlige organ som produserer eller bruker geodata omfattet av loven", skal delta i Norge digitalt. Vi konstaterer at Inspire-direktivet m/ portalen har en meget omfattende og lite konkretisert definisjon av hva som menes med "public authority". Oversatt til norsk, og inkorporert i forslag til geodataloven bringes denne upresise definisjonen videre, og i kombinasjon med et annet uklart vurderingstema. Den valgte ordlyden reiser en rekke spørsmål mht. hvem som blir lovpålagt å delta i Norge digitalt, og vi kan ikke se at disse sentrale spørsmålene er avklart i høringsnotatet:

- Hvor går grensen for hva som er et "statlig organ" ? Er statlig eierskap tilstrekkelig ? Må organet drive myndighetsutøvelse ? Er det organets funksjoner eller organisering som skal tillegges vekt ?
- Hva menes med at det statlige organet "bruker" geodata ? Finnes det noen organer som ikke bruker geodata ? Hvor ofte må man bruke geodata før den lovpålagte plikten til å delta i Norge digitalt oppstår ? Hvis man kun distribuerer geodata, er man da en "bruker" av slike data ? Kan man bli ansett for å produsere eller bruke geodata dersom man setter sammen geodata fra andre og selger bearbeidede geodata videre i et profesjonelt marked ?

Lovens § 4, 1. ledd bokstav d og e anvender samme premiss for lovpålagt deltakelse som bokstav c ("produserer eller bruker geodata"), men høringsnotatet kommenterer ikke hvordan bestemmelsene skal forstås. Høringsnotatets henvisning til Inspire-direktivets ordlyd avdekker at direktivet (også i norsk oversettelse) har en ordlyd som er mer egnet.

Lovens § 4, 1. ledd bokstav e sier at "rettssubjekter som utfører offentlige forvaltningsoppgaver og som produserer eller bruker geodata" er lovpålagt å delta i Norge digitalt. Foruten usikkerheten mht. hva som menes med å "bruke" geodata, savner vi en klargjøring av hva som menes med å utføre offentlige forvaltningsoppgaver. Skal man anses for å utføre offentlige forvaltningsoppgaver i lovens forstand selv om dette utgjør en ørliten andel av den totale virksomheten? Hva med selskaper som utfører slike oppgaver i noen grad, men bare iht. en tidsbegrenset avtale?

Dersom man velger å legge opp til en lovpålagt deltakelse gitt at lovens kriterier er oppfylt, er det viktig at innholdet i kriteriene er tydelig beskrevet. Et alternativ er å lage en lovtekst som baserer seg på mere dynamiske vurderingstema.

Slik vi forstår lovforslagets § 4, 1. ledd bokstav h, åpner bestemmelsen for at delvis selvfinansierte aktører ikke bare kan delta i Norge digitalt, men faktisk blir lovpålagt å delta, med de fordeler og ulemper dette måtte medføre for dem. Gjennom sin deltakelse i Norge digitalt vil vi tro at disse aktørene kan anses å få tilgang til geodata på bedre vilkår enn det sammenlignbare konkurrenter gjør. I så fall risikerer man at en slik forfordelt tilgang til geodata fort kan være uforenlig med ikke-diskrimineringsprinsippet i offentlighetsloven § 6, 1. ledd.

Til § 5 og § 6:

Vi synes det er uklart hvem som er ansvarlig for å tilgjengeliggjøre geodata for allmennheten. Lovforslagets § 5, 1. ledd indikerer at det er deltakerne selv som skal forestå slik tilgjengeliggjøring. Denne forståelsen styrkes ved at det i høringsnotatet står følgende i merknad til § 5:

Utgangspunktet er at hver deltaker gjør sine geodata tilgjengelig for de andre deltakerne og allmennheten ved å opprette og operere sine egne geodatatenester.

Samtidig står det i lovforslagets § 6, 1. ledd:

Statens geodatamyndighet skal gjøre tjenestene nevnt i § 5, første ledd tilgjengelige for allmennheten.

Vi synes disse formuleringene harmonerer dårlig, og at det er behov for en tydeliggjøring av regelverket, samt en klargjøring av de respektives roller og funksjoner.

Til § 6 forøvrig:

Bestemmelsens første ledd åpner for at brukere som skal benytte tjenestene til verdiøkende og andre kommersielle formål kan henvises til egne distribusjonsløsninger. Forutsatt en slik formulering tror vi det er behov for en tydeliggjøring av hvor grensene skal trekkes for hva som er verdiøkning / ikke verdiøkning / kommersielt / ikke kommersielt.

Samtidig er vår oppfatning at det kan være vanskelig å trekke noen slik grense.

Enhver form for videreformidling av data har et element av verdiøkning i seg. Da Gjenbruksdirektivet skulle implementeres i offentlighetsloven, valgte lovgiver derfor bevisst å ikke gi seg inn på noen definisjon av mulige forskjeller mellom innsyn / bruk / tilgang / gjenbruk / osv. nettopp fordi det viste seg vanskelig å trekke noen slik grense. Tilsvarende er det vanskelig å trekke en grense mellom hva som er kommersielle formål, og hva som ikke er det. Salg av geodata mot vederlag fra en privat aktør vil stort sett bli ansett å være "kommersielle formål", mens det ikke er gitt at tilsvarende salg fra en offentlig aktør anses å være kommersielt. Hva med salg fra aktører som er delvis selvfinansiert ?

Lovforslagets § 6, 6. ledd bokstav c innskrenker allmennhetens rett til tilgang til tjenestene når slik tilgang vil få negative følger for "immaterialrettigheter".

I høringsnotatet er det ikke sagt noe om hva som menes med "immaterialrettigheter" i denne sammenheng, og direktivets ordlyd gir heller ingen støtte. Dette er overraskende, for den valgte ordlyden både i direktivet og i lovforslaget gir ikke meningsinnhold: Immaterialrettigheter som sådan kan vanskelig påføres negative følger.

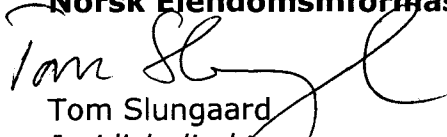
Bestemmelsen etterlater en uvisshet mht. hva som menes, samt et helt vidåpent skjønn mht. hvor store de negative følgene må være (for immaterialrettigheter) før disse følgene kan begrunne en begrensning i tilgangen til tjenestene.

Vi savner et grundig fokus på hva som menes med "immaterialrettigheter" i § 6, 6. ledd, og i hvilken grad forholdet til slike rettigheter kan brukes til å regulere tilgangen til geodata. Dette er spørsmål som er av stor relevans for dem som krever betaling for geodata, og svarene på spørsmålene kan ha store materielle konsekvenser for dataeierne. I denne sammenheng vil vi forøvrig vise til våre kommentarer under pkt. 2.5 og pkt. 3.5 ovenfor.

Til de øvrige paragrafene i lovforslaget har vi ingen kommentarer.

Med vennlig hilsen

Norsk Eiendomsinformasjon AS


Tom Slungaard
Juridisk direktør
tom.slungaard@eiendomsinfo.no