



Oslo kommune
Byrådsavdeling for finans og utvikling

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
Myntgt. 2
0030 OSLO

Dato: 16.02.2009

Deres ref:
200500280-/DH

Vår ref (saksnr):
200804820-17

Saksbeh:
Rita Bjørnulf, 23 46 14 57

Arkivkode:
930

OSLO KOMMUNES HØRINGSUTTAELSE OM GJENNOMFØRING AV INSPIRE-DIREKTIVET

Byrådet avgir etter delegert fullmakt uttalelse til Miljøverndepartementets høringsbrev av 07.11.2008 om gjennomføring av Inspire-direktivet. Følgende høringsuttalelse ble behandlet av byrådet den 10.02.2009 i byrådssak 1022.3/09:

Med innføring av Inspire-direktivet vil det eksisterende geodatasamarbeidet Norge Digitalt bli obligatorisk for alle offentlige forvaltningsorganer, fylkeskommuner, samt kommunene gjennom implementering av en ny lov om geodata. For flere av kommunens etater vil det være positivt at Oslo kommune blir en del av Norge Digitalt, fordi det vil bedre tilgang til kart- og geodata fra andre statlige forvaltningsetater og nabokommuner. Dette vil gjøre tilgangen til digitale data ved regional og overordnet planlegging enklere.

Dette vil blant annet gjelde for Vann- og avløpsetaten, som vil bli involvert i *Norge digitalt* gjennom samarbeid og kartavtale med Plan- og bygningsetaten. Det vil også gjelde for Friluftsetaten, som ofte forvalter, samarbeider og planlegger på tvers av kommunegrenser. Med de samme begrunnelser er Samferdselsetaten opptatt av at Oslo kommune blir en del av Norge Digitalt. I tillegg vil bedre tilgang til sentral eiendomsinformasjon komme til nytte ved Kemnerkontorets beregning og innfordring av kommunale avgifter og gebyrer. Disse etatene støtter derfor opp om at Oslo kommune går inn i samarbeidet om Norge digitalt.

Under vil Oslo kommune imidlertid trekke frem prinsipielle sider ved forslaget til ny lov som vil ha vesentlig betydning for Oslo kommune.

Rettigheter og verdier

Oslo kommune vil i første rekke spesielt og prinsipielt henlede oppmerksomheten på forholdet omkring de immaterielle rettighetene til de aktuelle dataene og de verdier dette representerer. Dette spørsmålet har vært brakt opp i andre sammenhenger tidligere, senest i forbindelse med matrikkelloven om eighedsregistrering i Norge.

Oslo 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. Dette representerer betydelige investeringer og løpende utviklings- og driftskostnader for Oslo kommune. Kartdata og ortofoto for Oslo kommune som er aktuelle i Norge digitalt-sammenheng representerer løpende utviklings- og driftskostnader på i størrelsesorden 25 mill. kr pr år. Disse forhold er ikke avklart i departementets beskrivelse av direktivgjennomføringen. Oslo kommune mener det er avgjørende at dette avklares før kommunen pålegges å inngå formell avtale om deltakelse i Norge digitalt.

Vederlag for bruk av geodata

Vederlag for bruk av geodata må dekke fagutvikling og fordeles på partene som bidrar til etablering og vedlikehold av datasettene. Slik det følger av høringsforslaget, kommentarer til § 4 i forslaget til ny lov, er det forutsatt at: *”Statens geodatamyndighet kan på vegne av Norge-digitalt-partene inngå avtale om deling av geodata og tilhørende tjenester med offentlige myndigheter i andre EØS-stater, og til EU- og EØS-organ, med henblikk på offentlige oppgaver som kan få virkninger for miljøet. Statens geodatamyndighet kan herunder lisensiere Norge digitalt-data og tilhørende tjenester og kreve betaling for dette, jf. artikkel 17 nr. 3.”*

I Inspire-direktivet art. 17 følger: *”Enhver slik betaling og lisens må være fullt ut forenlig med det overordnede målet om å forenkle delingen av geodatasett og -tjenester mellom offentlige myndigheter. Når betaling blir krevd, skal betalingen holdes på det laveste nivå som kreves for å sikre nødvendig kvalitet og forsyning av geodatasett og -tjenester til sammen med en rimelig avkastning på investert kapital, samtidig som krav om selvfinansiering for offentlige myndigheter som leverer geodatasett og -tjenester, anerkjennes når dette er relevant.”*

Det som er referert ovenfor gjelder betaling mellom offentlige brukere. I den grad statens geodata-myndighet benytter denne bestemmelsen, eller på annen måte lisensierer eller formidler data til andre brukere, må det være basert på en klar og omforent forståelse av reglene at vederlaget også må beregnes på bakgrunn av påløpende kostnader. Dette er kostnader som påløper i forbindelse med kommunens innsamling, produksjon, utvikling og formidling av dataene, samt en rimelig avkastning på investeringene. Ved beregning av vederlaget må dette hensyntas, og kommunen må godskrives sin del av dette ut fra Norge digitals / kommunens relative innsats med å fremskaffe dataene. I tråd med det som er sagt i høringsnotatet side 53, vil en peke på at det for data som faller utenfor direktivet, men anses å ligge innenfor loven, må kunne legges til grunn andre prinsipper for prising av data og tjenester.

Bruk av datasett

Deltakende parter må både kunne påvirke hvem som gis anledning til bruk av datasett og motta vederlag. Etter § 6 (2) i forslaget til ny lov skal søke- og visningstjenestene være gratis tilgjengelig for allmennheten (direktivets art 14.1). Dette er den samme avgrensningen som følger av den nye offentleglova § 8, 1. ledd, jfr. § 8, 3. ledd (jfr. forskrift til offentleglova § 4, 5. ledd), hvor innholdet i ”selvkostprinsippet” er nærmere presisert. Dette gjelder imidlertid ikke for levering av data til kommersielle formål. Oslo kommune legger til grunn at de samme prinsippene må gjelde for kommunens salg av data etter at den nye geodataloven er vedtatt.

Oslo kommune ser lovforslaget som en plikt til å stille visse typer spesifiserte data til disposisjon for statens geodatamyndighet gjennom Norge digitalt, og at kommunen beholder alle rettigheter til datamaterialet. Dette gjelder de tjenester og den formidling av data som statens geodatamyndighet gjennom Norge digitalt etter forslaget til ny lov skal forestå, og som Oslo kommune er rettighetshaver til. Prinsipper, konsekvenser og eventuelle begrensninger må

være avklart, og reelle forhandlinger må være gjennomført, dersom konkret avtale mellom Oslo kommune og Norge digitalt skal inngås.

Slik direktivet legger opp til mht. vederlag/lisens for rettigheter til datamateriale kan det beregnes vederlag for all bruk unntatt for geodatasett og -tjenester til EU-/EØS-organer for å oppfylle rapporteringsforpliktelser etter Fellesskapets miljølovgivning. Her står det blant annet at det ikke skal kreves noen form for betaling for geodatasett og -tjenester som medlemsstatene leverer til Fellesskapets institusjoner og organ for å oppfylle sine rapporteringsforpliktelser etter Fellesskapets miljølovgivning (jfr. art 17.3). Hvilke rapporteringsforpliktelser som foreligger og hvilke datasett dette omfatter, bør utdypes og klargjøres nærmere. Det legges i § 4 (3) og (4) i forslaget til ny lov opp til at det er statens geodatamyndighet som kan inngå avtaler om slik bruk (jfr. lovutkastets § 3b).

Når det gjelder de mest aktuelle datasett knyttet til geodata, herunder digitale kart og ortofoto, bør derfor kommunen fortsatt i prinsippet kunne ta betalt for dette, enten direkte eller via Norge digitalt. Reelt synes imidlertid situasjonen å være en noe annen. Oslo kommune har, slik det fremgår av lovforslaget, ingen mulighet for å kreve vederlag, herunder å kontrollere bruken av de aktuelle data.

En konsekvens av lovutkastet vil derfor kunne være at Oslo kommune vil få betydelig reduserte inntekter ved salg av geodata. Høringsutkastet mangler en vurdering av hvilke økonomiske konsekvenser lovforslaget kan få for partene i Norge digitalt, herunder kommunene. For større kommuner kan dette gi store utslag. Kommunens rett til å kreve vederlag bør fremgå av lovteksten. Både kostnader og eventuell redusert inntjening må derfor kompenseres fra Staten dersom kommunen skal pålegges medlemskap i Norge digitalt. Det vises her til tidligere kontakt mellom Oslo kommune og departementet om disse forhold. Oslo kommune mener at disse forhold må synliggjøres og avklares.

Kostnader for etablering og drift

Kostnader for etablering og drift av tjenester må avklares. Det fremgår på side 43 at når direktivet blir gjort gjeldende for Norge, vil ansvaret for å følge opp Inspire innenfor de enkelte temaområdene bli tillagt de enkelte fagetatene. Det forutsettes at etatene må dekke sine egne kostnader til anskaffelse, drift, tilpasning av teknisk utstyr og programvare. Dette 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 anslått investeringene i nødvendige systemer til kr. 60.000 og kr. 40.000 pr. år for driften for hver kommune. I tillegg kommer utgifter til etablering av metadata.

Ut fra erfaringer i Oslo kommune synes dette å være en betydelig underestimering. Det bør foretas en grundigere vurdering av dette. Særlig uttrykkes bekymring for økte kostnader i forbindelse med tilpasning til nye krav til utvikling. Oslo kommune vil være behjelpelig med å etablere nødvendig grunnlag for å vurdere det reelle omfanget av disse kostnadene. Det er heller ikke gjort anslag over kostnader som knytter seg til de krav etter loven som går ut over direktivet.

Allmennhetens tilgang til tjenestene

Allmennhetens tilgang til tjenestene må samsvare med offentlighetslovens krav. Det legges i lovforslaget opp til at allmennheten skal ha omfattende tilgang til geodata. Dette er en rettighet som går lenger enn offentlighetslovens innsynsrett, hvor det normalt er tale om saksorientert informasjon. Etter forslaget til ny lov § 6 (5) skal imidlertid "allmennheten ikke ha rett til

tilgang til tjenestene når slik tilgang vil få negative følger for internasjonale forbindelser, offentlig sikkerhet og nasjonalt forsvar.” Det fremgår av høringsnotatet på side 56 at *”Grunnene for å begrense tilgangen som nevnt i femte og sjette ledd, skal fortolkes restriktivt (jfr. art. 13 nr. 2), idet det i hvert enkelt tilfelle tas hensyn til offentlighetens interesse av å få tilgang til tjenestene.”*

Oslo kommune vil peke på at særlig kartdata kan inneholde svært sensitiv informasjon som knytter seg til offentlig sikkerhet. Her kan nevnes informasjon om el. overføringsanlegg, trafostasjoner, vannforsyningsanlegg, annen kritisk infrastruktur, samt militære og spesielle sivile bygg og anlegg mv. Samt at Oslo kommune i kraft av å være hovedstad har et større omfang av kritisk infrastruktur, bygg og anlegg representert i kartdatabaser og ortofoto enn andre kommuner. Oslo kommune etterlyser en drøfting og nærmere vurdering av denne problemstillingen.

En særskilt formidler

Ordninger med en særskilt dedikert formidler må ikke begrense kommunens formidlingsmuligheter. Det fremgår av høringsnotatet side 38: *”Departementet legger til grunn at direktivet ikke er til hinder for å benytte ordninger med en særskilt dedikert formidler som sikrer tilgangen til tjenestene for allmennheten så vel som kommersielle brukere, -- Det forutsetter at allmennheten får tilgang til alle data og tjenester, og ikke bare det formidleren ser seg kommersielt tjent med å tilby.”*

Oslo kommune vil her peke på at ordninger med en dedikert formidler ikke må være til hinder for at kommunen fortsatt kan tilby tjenester innenfor hele det aktuelle virksomhetsområdet. Oslo kommune kan imidlertid ikke se at lovforslaget vil være til hinder for det, men dette bør presiseres i lovteksten.

Klageadgang

Det forutsettes at de generelle klageregler som følger av forvaltningsloven skal gjelde. Det vises på side 43 til at det er et fåtall av avgjørelsene etter loven som vil være å anse som enkeltvedtak. Det synes derfor tilstrekkelig å benytte eksisterende klageregler. Oslo kommune vil her peke på at det må avklares hvem som skal være klageorgan, etter som begrepet ”offentlig myndighet” omfatter flere organer enn hva som regnes som forvaltningsorgan etter forv. lovens definisjon.

Begrensning av tilgang, immaterielle rettigheter

Etter lovens § 6 skal allmennheten ha full tilgang til tjenestene. Det er imidlertid i tredje ledd pkt c (direktivets art. 13 pkt e) forutsatt at denne tilgangen ikke må krenke immaterielle rettigheter. Dette forstås slik at ved avgrensning av immaterielle rettigheter legges åndsverkslovens regler til grunn.

Utforming av avtaler

Det er i § 4 (7) gitt en svært generell forskriftshjemmel i forslaget til ny geodatalov. Det heter her: *Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om samarbeidet Norge digitalt, herunder gi bindende retningslinjer for hvordan avtaler som inngås i medhold av loven, skal utformes. Departementet kan fatte vedtak om hvordan avtaler som er inngått i medhold av loven, skal forstås.*

Oslo kommune kan forstå at staten ønsker å ha en viss innflytelse over konkrete avtaler med deltakerne. Det bør imidlertid angis i bestemmelsene hvilke temaer som skal kunne reguleres i

forskrift. Siste punktum legger all fortolkning av avtalene om deltakelse i Norge digitalt til departementet. Dette fremstår ikke som rimelig, idet det med dette etableres ubalanse mellom avtalepartene både ved avtaleinngåelse og ved avgjørelse av omtvistede forhold. Det foreslås derfor at (7) siste punktum tas ut.

Konklusjon

Oslo kommune støtter arbeidet med etablering av Norge digitalt og har forståelse for implementeringen av Inspire-direktivet. Norge digitalt-samarbeidet foregår i dag basert på åpenhet, dialog, samarbeid og konsensus før det fattes bindende vedtak for partene. Oslo kommune mener dette er viktige prinsipper som bør videreføres også etter at lov om geodata blir vedtatt. Oslo kommune stiller spørsmål ved i hvilken grad det er hensiktsmessig at lovforslaget går vesentlig lenger i virkeområde enn rådsdirektivet.

Oslo kommune mener direktivet ikke kan implementeres på en hensiktsmessig måte før punktene i vår høringsuttalelse er avklart, og at flere prinsipper og konsekvenser av det nye lovforslaget er nærmere vurdert. Det er viktig at kommunens verdier i etablerte geodatasett kompenseres, og at grunnlaget for fremtidige inntekter avklares, før direktivet implementeres. Særlig uttrykkes bekymring for økte kostnader i forbindelse med tilpasning til nye krav til utvikling.

Med hilsen

Arild Sundberg
kommunaldirektør

Pål Hernæs
plan- og strategisjef

Godkjent og ekspedert elektronisk