

Høring om gjennomføring i norsk rett av direktiv (EU) 2019/1024 om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor

Denne høringsuttalelsen er utarbeidet på vegne av Geovekst-samarbeidet, som ivaretar ansvaret for det mest detaljerte felles kartgrunnlaget i Norge som dekker 352 av landets kommuner.

Samarbeidspartene i Geovekst kan berøres i betydelig grad av de vedtatte endringene som følger direktiv (EU) 2019/1024, og ønsker å gi en felles høringsuttalelse på vegne av samarbeidet.

Kort om Geovekst-samarbeidet

Samarbeidet har som formål «å samarbeide om å sikre oppdaterte detaljerte geodata for å bidra til å løse deler av partenes samfunnsoppdrag, etterkomme andre offentlige parters sammenfallende behov for geodata og for å tilgjengeliggjøre dataene for gjenbruk av andre aktører». Foruten kommunene deltar Statens vegvesen, fylkeskommunene, Nye Veger og Bane Nor fra samferdselssektoren, alle energiselskaper med nettkonsesjon, Telenor, Landbruksdepartementet med underliggende etater, NVE og Statens kartverk i samarbeidet.

Gjennom kostnadsdeling sikrer samarbeidet en årlig investering på ca. 180 mill.kr. til kontinuerlig og periodisk vedlikehold og kvalitetsheving av datatilfanget.

Dagens finansieringsmodell for data i Geovekst er satt sammen av (2021-tall):

- | | |
|---|------------------|
| • Samfinansiering fra partene i Geovekst-samarbeidet | ca. 156 mill.kr. |
| ○ Herav ca. 27 mill.kr. fra E-sektor/Telenor | |
| • Samfinansiering fra andre offentlige (Norge digitalt) | ca. 16 mill.kr. |
| • Inntekter fra salg av data | ca. 8 mill.kr. |

Datatilfanget og tjenester forvaltes, deles og tilgjengeliggjøres gjennom felles nasjonale løsninger som Sentral Felles Kartdatabase (SFKB), Digitalt sentralarkiv for flybilder (DSA), Norge i bilder (ortofoto), Nasjonal vegdatabank (NVDB), Høydedata.no (laserdata og terrengmodeller) og Geonorge (felles katalog og tilgjengeliggjøring). Noen av løsningene finansieres i dag sin helhet av Kartverket (SFKB, DSA og Geonorge) og Statens vegvesen (NVDB), mens Norge i bilder samfinansieres. Høydedata.no er finansiert gjennom prosjektet NDH ut 2022, men har ingen avklart finansiering fra 2023. Disse løsningene er helt essensielle for sikker forvaltning og tilgjengeliggjøring for bruk i dag og videre fremover. Flere av løsningene har betydelig teknisk gjeld og må tilføres økt finansiering for å tilfredsstille krav til sikkerhet og for å følge den teknologiske utviklingen.

Den norske samarbeidsmodellen har vært grunnleggende for å sikre et felles detaljert datagrunnlag, som er blant de beste i Europa og som er tilgjengelig på standardiserte formater for alle brukere. Datagrunnlaget «eies» av partene i fellesskap (rettighetshaver), noe som har vært grunnleggende for en 30 år lang suksess. Samarbeidsmodellen i Geovekst er unik globalt, bl.a. fordi den innebærer alle de tre forvaltningsnivåene i offentlig sektor og fordi vi har nasjonale standarder som er utviklet i tett samspill med aktørene i privat bransje.

Fra 2016 til 2019 innførte samarbeidet det nye konseptet Sentral FKB(SFKB), der vi gikk fra kommunale originaler i hver kommune til en felles nasjonal original. Dette muliggjorde et kontinuerlig oppdatert felles datagrunnlag tilgjengelig for alle brukere. Tidligere ble en nasjonal distribusjonsløsning og tjenester oppdatert én til to ganger i året.

Hvis data og tjenester som samarbeidet ivaretar blir gratis, vil i første rekke alle inntekter fra salg til næringsaktører/private bortfalle. I tillegg er det svært sannsynlig at flere av partene i samarbeidet vil velge å trekke seg ut. Dette gjelder i første omgang energiselskapene og Telenor. Deres bidrag i størrelsesorden 27 mill. kr. årlig vil da bortfalle. De øvrige Geovekst-partene og Norge digitalt-partene vil også kunne vurdere sin deltagelse/betaling hvis data skal være gratis, med mindre de pålegges videre deltagelse. Et bortfall av salg og partsbetaling fra energibedrifter og Telenor vil alene gi et bortfall på nær 20% av dagens finansiering. I tillegg kommer manglende finansiering av fellesløsningene.

På oppdrag fra KDD gjennomførte Kartverket og samarbeidet i 2021 en utredning med rapporten «*Den samfunnsmessige anslåtte nytteverdien, bruken og kostnaden av datasettene i Geovekst*». I rapporten fremgår at partene i samarbeidet i tillegg til nevnte 180 mill.kr. årlig finansierer ikke-samfinansierte kostnader i størrelsesorden 120 mill.kr. Dette omfatter dagens finansiering av fellesløsninger (ikke medregnet alle grunnleggende IT-kostnader), FoU-prosjekter, standardiseringsarbeid, koordinerings-/samordnings- og møteaktiviteter, veiledning og kompetansetiltak etc. Hvis flere av dagens parter og bidragsyttere bortfaller er det betydelig risiko for lavere innsats også på flere av disse viktige aktivitetene.

Vi vil også nevne at Geovekst samarbeider tett med de fire kommunene som står utenfor samarbeidet rundt bl.a. felles spesifikasjoner og standarder og leveranser gjennom de nasjonale fellesløsningene. Dette sikrer at tilbudet av data og tjenester for brukerne er homogent for hele landet. Disse 4 kommunene har betydelig del av sin finansiering av aktuelle data og tjenester fra salg og partsbetaling gjennom Norge digitalt. Vi er kjent med at disse kommunene vil gi egne høringsuttalelser. Flere av partene i Geovekst gir også egne høringsuttalelser.

Generelt om ODD-direktivet og høringsnotatet

Flere av endringene i det nye åpne-data direktivet utfordrer Geovekst-samarbeidet og måten vi frem til nå har finansiert og samarbeidet om et felles nasjonalt detaljert kartdatagrunnlag. Gjennom direktivet introduseres og reguleres også såkalte «datasett med høy verdi» spesifikt. Hvis deler av eller hele datagrunnlaget samarbeidet ivaretar omfattes, vil dette som nevnt over få betydelige konsekvenser og medføre behov for omfattende endringer ikke minst mht. finansiering.

Til kap.1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

«Det foreslås også å endre betalingssatsene for geodata og eiendomsinformasjon regulert i offentligforskrifta § 4 femte ledd. Det nye direktivet innskjerper satsene for offentlige organer uten inntjeningskrav, og det foreslås derfor at betalingssatsene for slike organer endres slik at inntektene ikke kan overstige de faktiske kostnadene ved reproduksjon og formidling av informasjon, samt anonymisering dersom det er relevant. Forslaget innebærer en innsnevring av hvilke kostnader som omfattes av marginalkostbegrepet etter offentligforskrifta § 4 femte ledd der det ikke foreligger inntjeningskrav. Berørte organer bes om mulig å gjøre rede for ev. virkninger av en slik endring»

Vi legger til grunn at våre data faller i kategorien «pålagt å generere inntekter» og at det dermed er unntak redegjort for i kap. 10 som bør være gjeldende for samarbeidets data.

Til Kap. 2.1 Overordnet om direktivet

Formålet med åpne data-direktivet er å fremme bruken av offentlige data og å stimulere til innovasjon av produkter og tjenester. Direktivet fastsetter derfor et sett med minimumsregler for viderebruk og ordninger for å fremme slik viderebruk.

Geovekst-samarbeidet har gjennom sin virketid i betydelig grad støttet formålet i direktivet og gjort grep for å fremme bruken av aktuelle data gjennom bl.a. innføringen av en nasjonal felles forvaltning med kontinuerlig oppdatering og homogene data, omfattende prisreduksjoner og tilrettelegging av tjenester og API er.

Det slås fast at prinsippet om at viderebruk av offentlige data som utgangspunkt skal være gratis. Noen unntak fra dette prinsippet er imidlertid videreført fra tidligere direktiv. Etter artikkel 6 nr. 3 må landene nå publisere en fullstendig liste på internett over offentlige organer med inntjeningskrav som kan kreve betaling utover marginalkostnaden.

Samarbeidet merker seg denne formuleringen og kommentere dette nærmere i tilknytning til kap. 10.

Til Kap. 2.2 Implementering i norsk rett

Samarbeidet støtter at aktuelle endringer som følge av direktivet implementeres gjennom offentlighetsloven og offentligforskriften, og merker seg at det skal nedsettes et offentlig utvalg som skal se på en mer helhetlig regulering av viderebruk av offentlig informasjon. Det fremstår litt uklart hva dette arbeidet kan medføre hvis direktivet allerede implementeres gjennom endringer i regelverket før et slikt utvalg kan levere sine innspill.

Til Kap. 3 Utvidelse av direktivets virkeområde... Kap. 3.1 Direktivet

Samarbeidet merker seg at åpne data-direktivet fastsetter en utvidelse (b) som inkluderer *enkelte typer offentlige foretak*. Geovekst-samarbeidet har i hele sin virketid omfattet alle energiselskaper med nettkonsesjon og Telenor. Siden alle(?) de aktuelle energiselskapene er mer enn 50% eid av offentlige organer (hovedsakelig kommuner) og Telenor er 54% eid av staten, bør det klargjøres om disse aktørene alle faller inn under begrepet offentlige foretak slik det nå tas inn under endringene i offentlighetslov og offentligforskrift og hvilke konsekvenser dette kan ha for deres leveranser.

Til kap. 5 Begrepsbruk og definisjoner – Kap. 5.1 Direktivet

"Dynamiske data": dokumenter i digital form som oppdateres hyppig eller i sanntid, særlig på grunn av deres volatilitet, eller at de raskt foreldes; data som genereres av sensorer anses vanligvis å være dynamiske data

Omtalen av begrepet sensorer og data som genereres av sensorer anses vanligvis å være dynamiske data, trenger en presisering. Data som fanges med luftbårne sensorer som benyttes innenfor Geovekst, primært bilde- og lasersensorer fra fly, helikopter eller drone, kan ikke anses som dynamiske data. Tilsvarende ser vi for oss økt utnyttelse av sensordata både fra vegbaserte sensorer og satellitter, som heller ikke kan falle inn under begrepet dynamiske data.

Under kap. 5.3 vurderer departementet å drøfte om bl.a. begrepet dynamiske data bør defineres i loven. Med henvisning til vår kommentar over, anbefaler vi at dette gjøres.

Til Kap. 6 Dynamiske data - 6.1 Direktivet

Dynamiske data er definert som «dokumenter i digital form som oppdateres hyppig eller i sanntid, særlig på grunn av deres volatilitet eller at de raskt foreldes», jf. artikkel 2 nr. 8. Sensorgenererte data anses vanligvis å være dynamiske data.

For sensordata som samles inn med formål om periodisk oppdatering av datagrunnlaget innenfor Geovekst, mener vi som nevnt at disse ikke kan anses som dynamiske data. Slik sett vil ikke reguleringene knyttet til dynamiske data om umiddelbar tilgjengeliggjøring være et krav til nevnte

sensordata innenfor Geovekst. Våre sensordata vil alltid gjennomgå prosessering og kontroller før de benyttes til formålet, men gjøres i hovedsakelig tilgjengelig etter godkjenning på dagens vilkår.

Til Kap. 7 Datasett med høy verdi – 7.1 Direktivet

Samarbeidet er kjent med at aktuelle data innenfor vår virksomhet er innenfor de seks tematiske områdene som er pekt ut som datasett med høy verdi. Dette kan gjelde både innenfor geografiske data, jordobservasjons- og miljødata og mobilitetsdata.

Samarbeidet har merket seg at EU-kommisjonen skal vedta nærmere definisjoner og krav til konkrete datasett innenfor hver av de tematiske områdene og at det skal foretas en konsekvensutredning, jfr. kommentar til artikkel 14.2. Siden den endelige utvelgelsen av konkrete datasett og bl.a. målestokk/oppløsning ikke foreligger, kommenteres ikke dette spesifikt til denne høringen.

Samarbeidet merker seg under Kap. 7.1:

Artikkel 14 nr. 5 har en overgangsordning som åpner for å gi unntak for offentlige organer som har en forpliktelse til å generere inntekter for å dekke en betydelig del av kostnadene knyttet til utøvelse av sine offentlige oppgaver. Ordningen gjelder kun dersom forpliktelsen vil ha en vesentlig innvirkning på budsjettene. Landene kan vedta slike unntak for opptil 2 år etter ikrafttredelse av den relevante gjennomføringsrettsakten vedtatt i samsvar med artikkel 14 nr. 1.

Siden finansieringen innenfor Geovekst inkluderer inntekter fra et bredt spekter av brukere, bør det hvis aktuelle data faller innenfor «Datasett med høy verdi», vurderes å sikre seg mulighet for slik utsettelse. Kommunene er den største parten innenfor samarbeidet og har inntekter fra salg av Geovekst-data som del av sin finansiering. Tilsvarende har også Kartverket tydelige inntektskrav i sine budsjetter.

Samarbeidet støtter at (7.3.2): *Departementet foreslår at tidsbegrensningen på 2 år for betaling for datasett med høy verdi tas inn i offentligforskrifta § 4 sjette ledd.*

Samarbeidet oppfatter det slik at videre reguleringer knyttet til datasett med høy verdi er i en prosess der implementeringsreglene nå er på høring i EU/EØS og at de eneste unntakene som gis hvis data reguleres under data med høy verdi, vil være en mulig 2 års utsettelse.

Til kap. 7.3.4 Forskriftshjemmel om utpeking av datasett med høy verdi

Samarbeidet støtter at Departementets forslag til at i offentlighetslovens §30 gis egen hjemmel til en regulering av hvilke datasett som har høy verdi i forskrift. Vi oppfatter at Norge her må forholde seg til EUs prosesser og valg. Ved implementeringen i Norge må det åpnes for konkrete nasjonale vurderinger som gir en mest mulig entydig opplisting av hvilke data som faller under kategorien «datasett med høy verdi».

Til kap. 10 Særlig om betaling for innsyn

10.1 Direktivet

Samarbeidspartene innenfor Geovekst merker seg:

Videre opprettholdes også i åpne data-direktivet det eksisterende unntaket om at offentlige organer kan ta betalt utover grensen for marginalkostnadene for formidling dersom de skulle være forpliktet til å generere inntekter for å dekke en betydelig del av driftskostnadene, jf. artikkel 6 nr. 2 bokstav a. Unntaket til å ta betalt utover marginalkost utvides til også å gjelde offentlige foretak, jf. artikkel 6 nr. 2 bokstav c. Hvilke offentlig foretak som omfattes, følger av artikkel 1 nr. 1 bokstav b. Av portalens avsnitt 36 fremgår det at

"I unntakstilfeller bør det tas hensyn til nødvendigheten av ikke å hindre den normale driften hos offentlige organer som er forpliktet til å generere inntekter for å dekke en betydelig del av kostnadene knyttet til utføring av deres offentlige oppgaver".

Videre merker vi oss:

I tråd med tidligere viderebruksdirektiv skal eventuelle gebyrer beregnes i tråd med objektive, åpne og kontrollerbare kriterier, jf. artikkel 6 nr. 4 første ledd. Taket for hvilke betalingssatser som kan omfattes, følger av artikkel 6 nr. 4 andre ledd. Dette taket utvides, i tråd med det som også gjelder for satsene der marginalkostnaden kan dekkes etter artikkel 6 nr. 1 andre ledd, til å omfatte kostnader forbundet med anonymisering og tiltak som treffes for å beskytte kommersielt fortrolige opplysninger. Artikkel 6 nr. 4 gjelder både for offentlige organer med inntjeningskrav og offentlige foretak, jf. artikkel 1 nr. 1 bokstav b. At kostnadene til datalagring kan inngå, er en presisering av gjeldende rett.

Samarbeidet legger til grunn - med forbehold om at ikke hele eller deler av dataene fra Geovekst defineres som data med høy verdi, at det for Geovekst-data foreligger forpliktelser om å generere inntekter for å dekke en betydelig del av driftskostnadene.

Vi merker oss også at:

Et nytt krav er, jf. artikkel 6 nr. 3, at medlemsstatene nå må publisere en fullstendig liste på nettet over alle offentlige organer som har tillatelse til å ta betalt utover marginalkostnadene, dersom de har inntjeningskrav knyttet til utøvelsen av offentlige oppgaver. Dette kravet gjelder imidlertid ikke for offentlige foretak. Det nye kravet vil gjelde i tillegg til de gjeldende transparensforpliktelsene som følger av artikkel 7, som også vil gjelde for offentlige foretak.

Siden finansieringsløsningen innenfor Geovekst-samarbeidet er svært sammensatt med mange deltagere, er det viktig å vurdere om en eller flere av deltakerne bør vurderes for oppføring på en slik liste. Vi er kjent med at det danske Kartverket SFDE står på en slik publisert liste fra danske myndigheter. Siden det kun er Kartverket og kommunen som formidler data fra samarbeidet mot betaling, bør de vurderes for en slik liste i Norge.

Til 10.3 Departementets vurderinger - 10.3.2 Inntjeningskrav

Det vises til kommentarene til 10.1. Samarbeidet støtter vurderingen mht. unntaket fra vederlagsfrihet, at datalagring er en kostnad som inngår i beregningsgrunnlaget og at Kartverket og kommunene bør vurderes oppført på en publisert liste, jfr. artikkel 6.3.

Vi støtter forslaget om ansvaret for denne oppgaven legges til KDD og kan delegeres til Digitaliseringsdirektoratet.

Til 10.3.3. Opphevelse av artikkel 6 nr.2 bokstav b om særlige dokumenter

Vi merker oss at EU ved opphevelsen av denne tidligere artikkelen foretar en ytterligere innstramming, men at 3) i unntakstilfeller der det foreligger inntektskrav – bør komme til anvendelse for data fra Geovekst-samarbeidet.

Til kap. 12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Samarbeidet merker seg:

... Dette vil kunne få økonomiske konsekvenser for statlige og kommunale etater som finansierer sin virksomhet på denne måten. Primært vil det kunne gjelde innsamling og produksjon av geodata (kart m.m.) og eiendomsinformasjon, jf. unntak for slike data i offentlegforskrifta § 4 femte ledd. Særlig vil

det kunne gjelde produksjon og vedlikehold av de mest detaljerte og nøyaktige kartdataene, som bl.a. er grunnlag for arealplanlegging, prosjektering og utbygging

Berørte organer oppfordres til å gi innspill på konsekvensene av endringene i regelverket.

Samarbeidet tolker selve høringsnotatet slik at det fortsatt vil kunne benyttes brukerbetaling som del av finansieringsgrunnlaget for data som inngår i Geovekst-samarbeidet. Vi mener det må legges til grunn at det foreligger inntektskrav knyttet til data samarbeidet ivaretar. Vi kan ikke se at denne fortolkningen fullt ut ivaretas i forslaget til endring i lov og forskrift. Samarbeidet mener at aktuelle detaljerte data fra Geovekst ikke bør falle inn under betegnelsen data med høy verdi med de alvorlige konsekvenser dette vil kunne få for videreføring av samarbeid om homogene detaljerte grunnlagsdata for hele landet.

Hvis forslaget likevel innebærer at det ikke fortsatt kan praktiseres brukerbetaling etter nytt regelverk, er det helt nødvendig å få på plass en vesentlig omlegging av dagens finansieringsmodell. I kap. 12 sier høringsnotatet at direktivet kan medføre en slik omlegging.

Vi legger med bakgrunn i vårt forslag til presisering av definisjonen for dynamiske data her at de foreslåtte endringene i §30 mht. tilgjengeliggjøring ved API og som massenedlasting ikke blir gjeldende for aktuelle sensordata innenfor samarbeidet.

Mange av partene i Geovekst-samarbeidet leverer som nevnt høringsuttalelser på vegne av egen etat. Disse høringsuttalelsene kan både utdype og støtte opp om innspillene i denne uttalelsen.

På vegne av Geovekst-samarbeidet

04.07.2022