



Rapport 2003:1

Utvecklingsrådet för Landskapsinformation

[www.uli.se](http://www.uli.se) • ökar, breddar, effektiviserar användning av geografisk information

# Geografisk information – principer för nyttjanderätter, finansiering och prissättning

Gösta Pellbäck  
Stefan Björkhammar  
Patrik Ottoson

Rapporten kan beställas via ULIs hemsida alternativt köpas direkt från ULIs kansli.  
ULIs medlemspris är 100 kr exklusive moms och frakt.  
Pris för icke ULI-medlemmar är 200 kr exklusive moms och frakt.

ULIs medlemmar har tillgång till rapporten i pdf-format på ULIs hemsida.

Hemsida: [www.uli.se](http://www.uli.se)

Beställningadress: ULI, 801 82 Gävle  
Telefon: 026-61 10 50  
Fax: 026-61 32 77  
E-post: [uli@uli.se](mailto:uli@uli.se)

ISSN 1101-8895  
ISRN ULI-03/1 - SE

Geografisk information –  
principer för nyttjanderätter, finansiering och prissättning  
ULI, Utvecklingsrådet för Landskapsinformation  
© Utvecklingsrådet för Landskapsinformation  
Maj 2003  
Upplaga 1000 exemplar  
Gävle Offset AB, Gävle



Rapport 2003:1

# Geografisk information – principer för nyttjanderätter, finansiering och prissättning

Gösta Pellbäck  
Stefan Björkhammar  
Patrik Ottoson

## Förord

ULI, Utvecklingsrådet för Landskapsinformation, är en ideell förening av svenska organisationer. Föreningen verkar för ökad, breddad och effektivare användning av geografisk information. ULI enagerar sig också inom områden såsom kompetensutveckling, forskningssamverkan, etiska aspekter på informationshanteringen samt anpassning av lagstiftning och politik. En närmare presentation återfinns på [www.uli.se](http://www.uli.se).

Geografisk informationsteknik genomgår en snabb utveckling. Myndigheter, medborgare och näringsliv tillgodogör sig detta genom att organisera sin informationshantering enligt de nya förutsättningarna. För att effektivt nyttja den nya tekniken krävs en god informationsinfrastruktur med överenskomna definitioner av begrepp och deras inbördes relationer.

Prissättning, finansiering och nyttjanderätter av geografisk information är ett av fyra områden som prioriteras i ULIs vision 2006. ULI ser som sin uppgift att föra fram fakta och debattera dessa frågor. Målet är att geografisk information tillhandahålls till rimliga priser med rätt kvalitet. Vad detta är kan ju diskuteras, men lägre priser ökar med stor sannolikhet användandet av geografisk information. Detta måste naturligtvis sättas i relation till andra faktorer såsom kvalitet och tillgänglighet. Denna rapport beskriver prissättning av och nyttjanderätter till geografisk information utifrån ett någorlunda neutralt perspektiv. Syftet med rapporten är att beskriva befintliga regler och hur dessa används.

ULI vill härmed tacka alla dem som på olika sätt bidragit till denna rapport. Gösta Pellbäck för GP-konsult (tidigare Svenska Kommunförbundet) har skrivit stora delar av rapporten. Lantmäteriet genom Stefan Björkhammar har bidragit med viktiga delar i rapporten. Arne Ransgård (tidigare Göteborgs stad) har skrivit vissa av bilagorna. Undertecknad har därefter sammanställt och kompletterat materialet. ULI vill också tacka de myndighetspersoner och de i ULIs styrelse som kontrollerat och granskat sakinnehållet i rapporten. ULI hoppas att denna rapport kommer att vara till nytta för informationshanteringen i många organisationer och kanske vara ett underlag för framtida debatter i ämnet.



Patrik Ottoson, chef ULI

## Sammanfattning

Lantmäteriet och de svenska kommunerna (genom Svenska Kommunförbundet) är normgivare vad gäller nyttjanderätter till och prissättning av geografisk information. Detta beror på att kanske 90-95% av all geografisk information i det svenska samhället produceras och tillhandahålls via dessa organisationer. Med olika internationella konventioner och direktiv samt svenska lagar hävdas upphovsrätt till geografisk information. För användande av denna information krävs nyttjanderätt, som regleras i olika former av avtal. Exempel på sådana avtal finns presenterade som bilagor till denna rapport.

Svenska myndigheter har enligt t.ex. Avgiftsförordningen (1992:191) och Kommunallagen möjlighet att ta betalt för geografisk information. Avgiftsmodellerna skiljer sig mellan olika myndigheter. Modellernas utformning för statliga myndigheter styrs dels av regleringsbrev, dels av interna föreskrifter. Det har dock utvecklats olika synsätt på hur avgifter skall sättas och till vilka nivåer. Detta beror bland annat på om myndigheten eller vissa delar av myndigheten producerar information som en huvudprodukt (t.ex. i Lantmäteriets fall) eller som en biprodukt (t.ex. i Vägverkets fall för den nationella vägdatan). Avgifterna och utformningen av nyttjanderätterna påverkas också av departementstillhörighet och av myndighetens interna ställningstagande. De kommunala avgifterna följer ungefär samma principer som de statliga.

Avgifts- och nyttjanderättssystemen har utvecklats under lång tid och beror sålunda på en historisk utveckling och allmänna politiska ställningstaganden. Ekonomiska förutsättningar för staten och kommunerna är också viktiga, d.v.s. den politiska realiteten. En tydlig tendens är till exempel att användarfinansieringen ökar, d.v.s. den del utöver anslaget som användarna tillför för att betala uppbyggnad och ajourhållning av data. Ofta tillämpas någon form av självkostnadsprincip som består av en uttagskostnad (d.v.s. direkta kostnader för uttaget) samt kostnader för uppbyggnad och underhåll av geografisk information. Full användarfinansiering innebär att användarna betalar producentens hela självkostnad och att staten eller kommunen sålunda inte bidrar med någonting.

Innehållet i den svenska Upphovsrättslagen styrs till stor del av den så kallade Bernkonventionen och WIPO:s Copyright-fördrag. Dessa lagar har långa traditioner och har förändrats kontinuerligt. Lagarna styr även upphovsrätten till immateriella tillgångar såsom uppgifter och information. Under de senaste tio åren har Sveriges informationspolitik påverkats av europeiska direktiv, resolutioner och initiativ. Det europeiska så kallade INSPIRE-projektet och andra initiativ kan komma att leda till EU-direktiv inom det geografiska informationsinfrastrukturområdet.

Den geografiska informationsinfrastrukturen är strategisk. Den är viktig för demokratin, hållbar utveckling, miljö, kommersialisering och välbefinnande samtidigt som den ger stora kostnads-/nyttoeffekter för många organisationer. Politiker och beslutsfattare måste fås att inse detta. Därför kan Sverige behöva någon form av samordningsorgan för informationinfrastruktur.

## Abstract

The National Land Survey (NLS) and the Swedish municipalities (through Swedish Association of Local Authorities) give standards for concerns about usufructs and pricing of geographic information. This depends on that perhaps 90-95% of all geographic information in the Swedish society is produced and disseminated by these organisations. The usufruct to geographic information is asserted through different international conventions and directives as well as Swedish laws. The usage of this information is controlled by the usufruct, which is regulated in contracts. There are a number of contract and licensing examples included in this report.

Swedish government agencies can, by e.g. the Regulation for fees (1992:191) and Municipality Act of 1977, charge for geographic information. The models of fees are different for different agencies. The design of the models for state-owned agencies is governed partly by Letters of instruction and partly by internal instructions. The municipality's fees follow approximately the same principles. Anyway, different point of views have been developed on how fees should be set and at which levels. These depends on e.g. if the agency or a larger part of the agency produces information as a main product (e.g. the case of the NLS) or as a by-product (e.g. in the case of the National Road Administration for the national road database). The fees and the usufructs are also influenced by which Ministry the agency belongs to and by internal standpoints of the agency.

The systems for fees and usufructs have been developed during a long period of time, and thus, they depend on a historical development and general political standpoints. The economy of the state or the municipality is also important, i.e. the political reality. An evident tendency is, for example, that user financing increases, i.e. the part exceeding the state grant in order to finance build-up and update of data. Often the principle of cost price is used. This principle consists of a check-out cost (i.e. direct costs related to the check-out), and costs related to the build-up and updating of geographic information. Full user financing means that the users pay the producer the whole cost price, and thus, that the state or the municipality do not contribute at all.

The content of the Swedish Copyright law (1960:729) is governed in its main part of the Berne convention and WIPO:s Copyright Treaty. These conventions have long traditions, and have been updated continuously. They do also govern the usufruct for immaterial assets like information. During the last ten years, the information policy of Sweden have been influenced by European directives, resolutions and initiatives. The European so-called INSPIRE project and other initiatives will most likely lead to different EU-directives.

The geographic information infrastructure is strategic. It is necessary for democracy, sustainable development, environment, commercialising and prosperity as well as it gives large cost/benefit effects in many organisations. Politicians and decision-makers have to understand this. Therefore, Sweden may need some kind of committee or organisation to co-ordinate issues of information infrastructure.

## Innehållsförteckning

Förord .....	4
Sammanfattning .....	5
Abstract .....	6
1. Inledning .....	9
1.1 Avgränsning .....	10
1.2 Disposition .....	10
2. Geografisk information och upphovsrätt .....	11
2.1 Upphovsrätt – internationella och nationella regler .....	12
2.2 Upphovsrätt i myndighetsmiljö .....	16
2.3 Upphovsrätt och arbetstagare .....	17
2.4 Upphandling .....	17
2.5 Databasskydd och katalogskydd .....	17
2.6 Licensavtal samt överlåtelse och upplåtelse av rättigheter .....	17
2.7 Ansvarsbestämmelser .....	19
3 Varför skall man hävda upphovsrätt till geografisk information? .....	22
3.1 Informationsinfrastruktur .....	22
3.2 Upphovsrätt och finansiering .....	24
3.3 Hur skyddas upphovsrätten? .....	25
4 Regler för avgifter i offentlig förvaltning .....	26
4.1 Begrepp .....	26
4.2 Kostnader till grund för avgifter – generell verksamhet .....	26
4.3 Kostnader till grund för avgifter – informationstjänster .....	27
4.4 Prissättningmodeller – generella principer .....	27
4.5 Statliga avgifter .....	28
4.6 Kommunala avgifter .....	28
5 Avgifter i verksamheten vid vissa statliga myndigheter .....	28
5.1 Lantmäteriet .....	29
5.2 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut .....	30
5.3 Sveriges geologiska undersökning .....	32
5.4 Sjöfartsverket .....	33
5.5 Vägverket .....	34
5.6 Riksantikvarieämbetet .....	35
5.7 Länsstyrelserna .....	36
5.8 Sammanfattning av den statliga avgiftspolitiken .....	36
6 Taxor och avtal i kommunerna .....	37
7 Internationell utblick .....	38
8 Utvecklingstendenser .....	40

9 Ramavtal och Normalavtal .....	42
9.1 Ramavtal .....	42
9.2 Normalavtal .....	42
10 SAM-projektet .....	43
11 Relationerna mellan myndigheter samt mellan myndigheter och statliga marknadsaktörer .....	44
11.1 Mellan statliga myndigheter .....	44
11.2 Mellan statliga myndigheter och statliga marknadsaktörer .....	44
11.3 Mellan staten och kommunerna .....	45
11.4 Mellan kommunerna .....	46
11.5 Mellan offentliga myndigheter och enskilda marknadsaktörer ..	46
12 Slutsatser och kommentarer .....	47
Bilaga A – Avgifter i offentlig verksamhet .....	48
Bilaga B – Ramavtal – Fördjupad samverkan mellan det statliga Lantmäteriet och kommunerna .....	49
Bilaga C – Ersättningsmodell som underlag för normalavtal mellan Lantmäteriet och kommunerna .....	73
Bilaga D – Normalavtal .....	77
Bilaga E – Normalavtal mellan Svenska Kommunförbundet och Telia ...	84
Bilaga F – Avtalsmall för licensavtal för kartor och geografiska databaser med attribut .....	97



## 1. Inledning

Geografisk information är sådan information som beskriver ett geografiskt läge i form av punktojekt, linjer, ytor eller tredimensionella objekt. I dess vida bemärkelse menas även objekt som direkt eller indirekt kan omvandlas till koordinater, t.ex. adresser. Geografisk information anses vara strategisk i många sammanhang. Genom att sätta verksamhetsinformation och andra analyser till ett geografiskt läge blir t.ex. beslutsunderlaget uppenbart och tydligt. Användningen av geografisk information har ökat med mer än 30 procent per år sedan 1990. Vissa menar att 80 procent av all information i samhället har en geografisk komponent. Informationen betingar ett högt värde. Lantmäteriverkets samlade information (fastighets- och landskapsinformation) har år 2002 värderats, beräknat på nyttan, till 50-70 miljarder kronor. Enligt en rapport från det europeiska GINIE-projektet anses nyttan vara tusen gånger mera värd än kostnaden för insamling av geografisk information ([www.lmu.jrc.it/ginie/doc/DP\\_final\\_se.pdf](http://www.lmu.jrc.it/ginie/doc/DP_final_se.pdf)). Denna faktor torde öka i takt med att fler verksamheter nyttjar geografiska data.



Figur 1. Pengar och geografisk information

Geografisk information har blivit billigare och bättre de senaste 10-15 åren. Detta till trots anses den av vissa vara för dyr. För andra effektiviserar data verksamheten såpass att kostnaden blir försumbar. Med denna rapport försöker ULI att klargöra vilka regler som tillämpas hos svenska myndigheter (statliga och kommunala).

Halva rapporten innehåller dessutom exempel på avtal angående nyttjanderätter. Dessa avtal är framtagna av Svenska Kommunförbundet för att underlätta avtalsskrivningar mellan kommuner och andra aktörer. Med dessa avtal som mall försöker ULI exemplifiera hur avtal kan skrivas för att underlätta för andra att upprätta egna nyttjanderättsavtal. Avtalen ger också insikt i de regler och lagar som gäller inom det geografiska informationsområdet.

Utöver priser och nyttjanderätter så finns andra aspekter som är viktiga. Ofta används uttrycket informationsinfrastruktur och dess komponenter, t.ex. metadata, standardisering och priser. Priset för och nyttjanderätten till data kan med andra ord inte ses som två enskilda företeelser utan de samverkar i ett mer komplicerat system, vilket till stor del är beroende på olika konventioner och omvärldspåverkan samt Sveriges historia och tradition. Systemet influeras för närvarande av globala initiativ och EU-initiativ. Detta är något som också beaktas i rapporten.

## 1.1 Avgränsning

Rapporten är skriven av framför allt Gösta Pellbäck och Stefan Björkhammar. Gösta har sitt ursprung i Svenska kommunförbundet (idag verksam i GP-konsult) och Stefan arbetar som jurist i Lantmäteriet. Patrik Ottoson (verksam i ULI) har till vissa delar skrivit om text och kompletterat med nytt material. ULI tar i denna rapport inte ställning till om prisläget, regler kring nyttjanderätten eller finansieringsprinciper är bra eller dåliga. Eftersom rapporten är skriven av personer med bakgrund i olika verksamheter så kan rapporten dock innehålla nyanserat material.

## 1.2 Disposition

Rapporten är indelad i tretton avsnitt:

- Inledning (kort beskrivning av syftet med rapporten)
- Geografisk information och upphovsrätt (allmän beskrivning av grundläggande begrepp)
- Varför skall man hävda upphovsrätt till geografisk information? (koppling mot andra verksamheter och informationsinfrastrukturer)
- Regler för avgifter i offentlig förvaltning (allmänna begrepp och kostnadsprinciper till grund för avgifter)
- Avgifter i verksamheten vid vissa statliga myndigheter (principer för statliga myndigheter med geografisk information)
- Taxor och avtal i kommunerna (principer för kommunala myndigheter)
- Internationell utblick
- Utvecklingstendenser
- Ramavtal och Normalavtal
- SAM-projektet
- Relationerna mellan myndigheter samt mellan myndigheter och marknadsaktörer
- Slutsatser och diskussion
- Bilaga A-F, Exempel på avtal för nyttjanderätter

## 2. Geografisk information och upphovsrätt

Det hittillsvarande traditionella sättet att förmedla geografisk information är genom spridning av informationen i analog form (papperskartor). Kartan äger upphovsrätligt skydd, men spridningen av pappersexemplaret sker utan att någon upphovsrätt upplåtes till förvärvaren av papperskartan. Numera sprids och nyttjas geografisk information huvudsakligen i digital form. I sådana situationer, liksom när det gäller framställning av papperskartor måste frågan om rätten att nyttja materialet övervägas. Den som vill trycka en upplaga av en karta och som inte innehar upphovsrätten till kartan, måste förvärva en sådan nyttjanderätt. På samma sätt måste en nyttjare av en digital karta (på datamedium) förvärva en sådan rätt. I detta avsnitt behandlas översiktligt upphovsrätt till geografisk information.

Följande typer av verk brukar ofta förekomma vid produktion och nyttjande av geografisk information:

- *Fotografi* kan erhålla upphovsrättsligt skydd. Med fotografi avses bild som uppkommit genom traditionell fotografisk teknik, men även bilder som uppkommit med annat jämförligt förfarande, t.ex. elektronisk registrering via satellit eller digital kamera. Flygfotografier anses äga upphovsrättsligt skydd liksom satellitbilder. Fotografi, som inte utgör ett verk i upphovsrättslagens mening äger visst begränsat skydd genom att fotografen själv äger bestämma över exemplarframställningen (49 a § upphovsrättslagen).
- *Ortofoto* utgör en bearbetning av en flygbild som innefattar skapande moment. Motsvarande gäller satellitbilder som rektifierats eller bearbetats på annat sätt. Upphovsrätt hävdas för ortofoton.
- *Kartor* är en prestation, vilken brukar anföras som stöd för att en karta utgör ett verk i upphovsrättslagens mening. Kartan har ett urval av relativt få uppgifter ur ett i princip oändligt stort antal uppgifter om landskapet och det som ryms i detsamma.
- *Databaser* med geografisk information kan äga upphovsrättsligt skydd. En skapande prestation sker vid utarbetandet av den struktur som informationen skall lagras och nyttjas i. I det fall redan skyddat material förs över till digital form (databas) så behåller material sitt skydd i det nya formatet. Skyddet är inte beroende av mediet på vilket det är lagrat. För att det skall vara att anse som en databas erfordras dock att informationen skall vara sökbar, d.v.s. det räcker inte att endast föra över en mängd information till ett datamedium. Databaser kan även äga skydd genom det så kallade databasskyddet i 49 § upphovsrättslagen.
- *Tabeller* torde i regel inte uppnå upphovsrättsligt skydd. Registrering av information i tabeller utgör typiskt sett inte sådan skapande verksamhet. Däremot kan konstruktionen av mer komplicerade tabellverk i sig erhålla upphovsrättsligt skydd. Tabellinformation kan erhålla skydd enligt katalogregeln eller enligt databasskyddet i 49 § upphovsrättslagen.

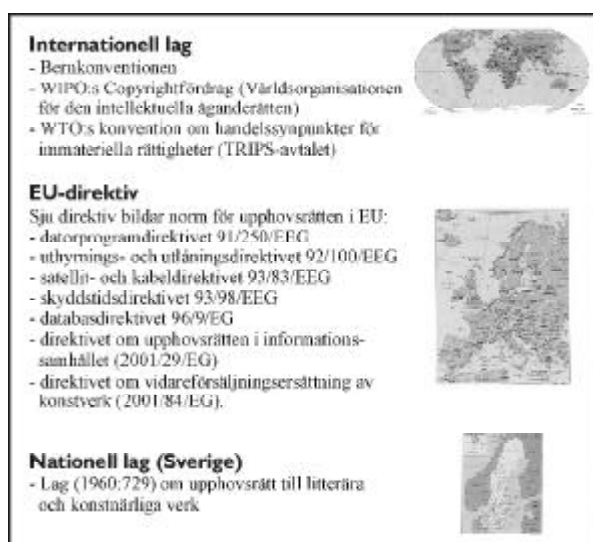
## 2.1 Upphovsrätt –internationella och nationella regler

Av det internationella regelsystemet följer att frågor om upphovsrätt skall bedömas av den nationella lagen i det enskilda fallet (nationalitetsprincipen). Det betyder att om ett exemplar av ett skyddat verk förs in i ett annat land än där det framställts, så skall t.ex. frågan om intrång i upphovsrätten avgöras med ledning av det senare landets lagstiftning. Denna princip har särskild betydelse när skyddat material sprids via Internet.

Inom den Europeiska Unionen strävar man efter att harmonisera regler för att förverkliga den inre marknaden, vilket innebär fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och människor. Genom utfärdande av direktiv på olika områden tvingas medlemsländerna att anpassa sina nationella regelsystem. Harmoniseringssträvandena på upphovsrättsområdet har varit och är betydande.

Den svenska upphovsrätten regleras i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. De nationella lagarna om upphovsrätt har en likartad struktur och uppbyggnad som de internationella genom att de är utformade med ledning av internationella konventioner på upphovsrättsområdet. I Europa är merparten av lagarna utformade med ledning av Bernkonventionen. Konventionen innehåller tvingande bestämmelser som måste föras över i den nationella lagen.

Inom vissa områden är länderna fria att besluta egna regler. Ett sådant område är upphovsrätter till sådant som produceras och förvaltas av myndigheter. På detta område kan det föreligga stora skillnader mellan olika länders lagar. Geografisk information som förvaltas av myndigheter befinner sig inom detta område.



Figur 2. Hierarkisk beskrivning av regelsystemet gällande upphovsrätt

### **Verk och verkshöjd**

Upphovsrätt är beteckningen på de olika rättigheter som uppkommer när t.ex. författare, konstnärer och fotografer har skapat ett verk. Verket utgör föremålet för de rättigheter som uppkommer. Verket utgör resultatet av det skapande arbetet som utförts. Allt arbete leder inte till att ett verk uppkommer. För att skydd skall kunna hävdas krävs att så kallad verkshöjd uppnås. Det betyder att ett viss mått av skapande på ett eller annat sätt skall framgå i verket. Ett mått på verkshöjd kan vara att bedöma sannolikheten för att någon kan göra ett likadant verk. Ju mindre sannolikhet desto mer talar för att det är fråga om ett verk i upphovsrättslagens mening.

Inom tekniskt präglade områden tenderar skyddsområdet att bli ”smalare”. Det betyder att variationerna mellan olika verksutformningar tenderar att bli mindre. Den ”tekniska miljön” lämnar ett mindre utrymme för upphovsmannens fria val. Ett exempel på ett sådant tekniskt styrt område utgör produktion av storskaliga kartor, där resultatet av olika upphovsmäns arbete ofta uppvisar likheter. I princip kan resultaten vara identiska. Det väsentliga för upphovsrätten är dock att en egen skapande insats i de båda fallen lett fram till resultatet.

Det som skyddas i ett verk är inte de fakta, data eller informationer som finns i detsamma. Det är i stället utformningen i en eller annan mening som skyddas. I kartor äger inte de enskilda geografiska företeelserna i kartbilden skydd utan det är urval och sammanställningen av ett antal uppgifter om landskapet som äger skydd.

### **Ursprunglig upphovsrätt**

Upphovsrätten uppkommer alltid genom skapande verksamhet av en människa. Upphovsrätten träder i kraft utan några särskilda registreringsåtgärder genom spridning av exemplar eller vid offentligt framförande av verket.

Den ursprungliga upphovsrätten innebär att upphovsmannen ensam äger bestämma över hur verket skall nyttjas. Upphovsrätten består av två olika slag av rättigheter; dels de ideella (moraliska) rättigheterna, dels de ekonomiska.

### **Beståndsdel 1 – Ideell rätt**

Den *ideella rätten* innefattar dels en rätt att bli angiven som upphovsman när exemplar av verket sprids eller det nyttjas på annat sätt (namnrätt), dels ett skydd mot att verket inte används på ett kränkande sätt (respekträtt). De ideella rättigheterna är knutna till upphovsmannens person. Dessa rättigheter kan inte överlåtas. Däremot kan de efterges, vilket betyder att man i en sådan situation kan underlåta att ange namnet på den som skapat verket. Det anses att anställda inom myndigheter generellt har eftergivit sina ideella rättigheter.

## **Beståndsdel 2 – Ekonomisk rätt**

Den ekonomiska rätten innefattar en ensamrätt att bestämma hur verket skall utnyttjas för:

- Exemplarframställning
- Göra verket tillgängligt för allmänheten i ursprungligt eller bearbetat skick. Med framställning av exemplar likställs att överföra verket på en anordning från vilken det kan återges (2 § 2 st).

Verket görs tillgängligt för allmänheten:

- När exemplar utbjudes till försäljning bland allmänheten eller när exemplar på annat sätt sprids allmänt (spridning)
- När exemplar av verket visas offentligt inklusive när det visas i TV
- När verket framföres offentligt inklusive när det sänds ut i radio eller i TV.

Det finns inga särskilda bestämmelser i lagen om överlåtelse och upplåtelse av de ekonomiska rättigheterna, med några undantag. Över- och upplåtelse sker genom avtal. Det behandlas nedan.

I de fall ett material är fixerat på ett elektroniskt medium, t.ex. på en diskett eller CD så förutsätter legalt nyttjande att ägaren av rättigheterna upplåtit rättigheter till nyttjaren eller att nyttjandet äger stöd i undantagsbestämmelserna i andra kapitlet i upphovsrättslagen.

Rätten att distribuera verk via Internet finns inte reglerad i Bernkonventionen. I en särskild traktat (Copyright-traktaten) har denna fråga reglerats. Där slås fast att upphovsmannen äger den exklusiva rätten att bestämma över verkets spridande via Internet. Termen för denna rätt är ”att kommunicera verket till allmänheten”.

### **Flera upphovsmän**

Inom företag och organisationer deltar ofta ett stort antal personer i arbetet som leder fram till material som kan skyddas med upphovsrätt. I det fall flera personer bidrar med självständiga prestationer – det går att urskilja vem som skapat en del av helheten – behåller upphovsmännen var för sig de ekonomiska rättigheterna till sina delar. Om bidragen inte utgör självständiga verk, innehar de rättigheterna gemensamt.

### **Anställningsförhållande**

I anställningsförhållanden överlåter eller upplåter arbetstagarna de ekonomiska rättigheterna till det som skapas i tjänsten till arbetsgivaren.

### **Upplåtelse och överlåtelse**

Upplåtelse och överlåtelse av upphovsrättigheter sker enligt vanliga avtalsrättsliga principer. I vissa fall kan parter ingå avtal om fullständig överlåtelse av upphovsrätt. Det är dock vanligare att upphovsrätten upplåses. Genom upplåtelsen får kunden tillåtelse att använda produkten på vissa villkor. När nyttjanderätt till en produkt upplåses blir det juridiskt sett fråga om ett licensavtal som upprättas mellan parterna.

### **Analogt och digitalt**

Det är en väsentlig skillnad på om verket är fixerat på ett medium där man på sedvanligt vis kan tillgodogöra sig innehållet i verket (analog situation) och fallet där verket finns fixerat på ett digitalt medium (digital situation). I den analoga situationen, t.ex. vid förvärv av en papperskarta (fysiskt objekt), övergår inga rättigheter till förvärvaren. Hans eller hennes nyttjande sker med stöd av bestämmelser i lagen. I den digitala situationen, t.ex. när kartan är fixerad på en diskett och är avsedd att nyttjas i en dator, måste en nyttjare dels förvärva exemplaret (fysiskt objekt och lös egendom), dels förvärva en rättighet att nyttja det digitalt lagrade materialet. Det senare sker i regel genom en upplåtelse av rättigheter till förvärvaren av exemplaret genom ett licensavtal.

### **Inskränkningar i ensamrätten**

Upphovsrätten har i lagstiftningen monopolinslag. Upphovsmannens ställning är mycket stark. För att reducera de negativa effekterna av ensamrättigheterna finns ett antal inskränkningar i de ekonomiska rättigheterna angivna i 2 kap i upphovsrättslagen:

- *Kopia för enskilt bruk (12 §)* – Av ett offentliggjort exemplar av ett verk är det tillåtet att göra kopior för enskilt privat bruk. Denna regel är emellertid försedd med undantag. Exemplar av datorprogram och sammanställningar i digital form, t.ex. databaser, får inte kopieras till digitalt medium.
- *Undervisningsverksamhet (13 §)* – För undervisningsverksamhet finns det vissa möjligheter att genom ett reprografiskt förfarande framställa exemplar. En förutsättning är att det finns ett avtal mellan en organisation som företräder upphovsmän på området och ”någon som bedriver undervisningsverksamhet i organiserade former”.
- *Arkiv, bibliotek och museer (16 §)* – Vissa arkiv och bibliotek har rätt att göra kopior av skyddat material och lämna ut dessa. Bland annat får utlämnande ske till låntagare av korta avsnitt eller av material som av säkerhetsskäl inte bör lämnas ut. Statliga och kommunala arkivmyndigheter samt folkbibliotek har dessa rättigheter.
- *Citaträtten (22 §)* – Citat ur ett offentliggjort verk får göras i enlighet med god sed och i den omfattning som betingas av ändamålet.

## 2.2 Upphovsrätt i myndighetsmiljö

### **Reglering av upphovsrätt till allmänna handlingar**

Upphovsrätt till handling, upprättad eller inkommen i den mening som anges i tryckfrihetsförordningen (allmän handling), behandlas främst i 9 §, 26 § och 26 a § upphovsrättslagen:

- I 9 § 1 st anges fall där upphovsrätt inte hävdas, d.v.s. författningar, myndigheters beslut, yttranden av svenska myndigheter samt officiella översättningar av de angivna handlingarna.
- I 9 § 2 st finns undantag från regeln i 1 st, bland annat i det fallet en karta ingår i en handling som anges i 1 st. I ett sådant fall skall eventuell upphovsrätt till kartan respekteras.
- I 26 § anges att vad som anförs skriftligen eller muntligen inför myndigheter kan återges. Bygglovshandlingar är ett exempel på handlingar som kan falla in under denna bestämmelse. Kartskisser och ritningar kan därför komma att återges i nyhetsmedia, även digitalt, i samband med redogörelser för ett ärende.
- Av 26 a § 2 st anges att myndigheten kan hävda full upphovsrätt till bland annat kartor och datorprogram.

I 26 b § behandlas förhållandet mellan offentlighetsprincipen och upphovsrätten. Ärenden innehållande handlingar som i vissa delar är upphovsrättsligt skyddade behåller i princip sin upphovsrätt, men disponering av materialet kan ske med stöd av bestämmelserna i andra kapitlet. I det fall myndigheten upphandlat rättigheter till material så innebär det att en upplåtelse eller en överlåtelse skett till myndigheten (staten eller kommunen).

I vissa fall kan sekretess inträda på grund av avtalsbestämmelser, som rör upplåtelser av rättigheter.

### **Offentlighetsprincipen och upphovsrätt**

Geografisk information som finns hos en myndighet kan i viss utsträckning erhållas med stöd av offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna – tidningar, radio och TV – skall ha insyn i statens och kommunernas verksamhet.

Allmän handling som innefattar upphovsrättsligt skyddat material skall lämnas ut i den ordning som anges i tryckfrihetsförordningen (26 b §). Detta gäller således både handlingar som lämnats in till myndigheten av enskilda och handlingar som upprättats av eller åt myndigheten. Exempel på allmänna handlingar är kartor, databaser med geografisk information och fastighetsinformation samt tabeller med liknande information.

I tryckfrihetsförordningen 2 kap 12 § anges att allmän handling skall tillhandahållas utan avgift i myndighetens lokaler om inte hinder möter på grund av av sekretess.



Den som vill ha en kopia av eller ett utdrag ur ett register eller en databas från en myndighet har enligt tryckfrihetsförordningen 2 kap 13 § rätt att erhålla en sådan mot en avgift som skall motsvara framställningskostnaden av handlingen. Detta gäller även om handlingen innefattar material som är skyddat av upphovsrätt. Myndigheten är dock endast skyldig att lämna ut handlingar i pappersformat.

### 2.3 Upphovsrätt och arbetstagare

Skapande verksamhet som utförs av en anställd genererar en ekonomisk rätt hos denne (ursprunglig upphovsrätt). Genom tjänsteavtalet, som på denna punkt kan vara mer eller mindre uttryckligt eller tyst och underförstått, upplåter eller överlåter den anställda sina ekonomiska rättigheter till arbetsgivaren. I vilket fall en (total) överlåtelse eller en upplåtelse sker beror på vad som avtalats eller avses avtalat i det enskilda fallet.

### 2.4 Upphandling

I det fall en organisation köper olika typer av karteringstjänster, t.ex. flygfotografering, är det av vikt att se till att de avtal som ingås klarar ut på vilket sätt resultatet av beställningen får nyttjas (upplåtelse eller överlåtelse).

### 2.5 Databasskydd och katalogskydd

I 49 § upphovsrättslagen finns två former av begränsat skydd som gäller vid sidan av upphovsrätten. Skyddet tillkommer den som gjort investeringen, t.ex. en organisation. Skydden är:

- *Katalogskyddet* – Den som har samlat ett stort antal uppgifter och ställt samman dem i katalog, tabell eller i liknande arbete äger själv bestämma över framställningen av exemplar av katalogen.
- *Databasskyddet* – På motsvarande sätt äger den som gjort en väsentlig investering som resulterat i en databas, utan att det därvid uppkommit upphovsrätt, själv att bestämma över framställningen av exemplar av databasen.

### 2.6 Licensavtal samt överlåtelse och upplåtelse av rättigheter

Upphovsmannen äger genom avtal möjlighet att förfoga över de ekonomiska rättigheterna som uppkommer vid skapande verksamhet. I upphovsrättslagen finns det inte (med något undantag som saknar intresse här) regler om överlåtelser av rättigheter. Förfogandet över de ekonomiska rättigheterna sker i stället i enlighet med sedvanliga civilrättsliga principer (avtal).

Det finns en viss stadgad terminologi, som med vissa variationer brukar tillämpas:

- Med **överlåtelse** avses att alla ekonomiska rättigheter överförs till en annan person, företag eller organisation. Upphovsmannen behåller endast den ideella rätten till verket.

- Med **upplåtelse** avses att upphovsmannen överför en begränsad rätt till en annan person, företag eller organisation. ”Resten” av de ekonomiska rättigheterna blir kvar hos upphovsmannen.
- Med en **icke exklusiv upplåtelse** avses att upplåtaren förbehåller sig rätten att upplåta rättigheter till andra.
- Med en **icke överlåtbar upplåtelse** menas att förvärvaren av rättigheterna inte äger överföra rättigheterna vidare till en annan person. Rättighetsinnehavaren brukar benämnas ”slutanvändare”.

De nu angivna exemplen brukar ingå som en del i ett licensavtal, där det väsentliga ur rättighetssynpunkt är regleringen hur materialet får nyttjas. Inom upphovsrätten finns det en ”stark” princip, som innebär att endast det som uttryckligen och klart anges i ett licensavtal omfattas av en upplåtelse. Oklarheter brukar i regel drabba förvärvaren av rättigheterna. Det är därför av väsentlig betydelse att licensklausulen motsvarar önskad nyttjanderätt, särskilt för den som vill nyttja materialet.

#### **Anställningsförhållanden**

Genom ett anställningsavtal kan de ekonomiska rättigheterna överlåtas (i sin helhet) eller upplåtas (begränsade rättigheter) till arbetsgivaren. Denna fråga finns inte reglerad i upphovsrättslagen, med undantag av rättigheter till datorprogram som framställs för en arbetsgivare. I det fallet överlåtes alla rättigheter till datorprogrammet till arbetsgivaren. I övriga fall avgöres överlåtelse- eller upplåtelsefrågan av avtal mellan parterna.

#### **Konsultförhållanden**

Om konsulter engageras på uppdrag, bör frågan om rättigheterna till det beställda materialet ägnas särskild uppmärksamhet. Om beställaren önskar ha full förfoganderätt över materialet för ajourföring (ändring av verket) eller möjlighet att göra upplåtelser till tredje man bör en överlåtelse av rättigheterna ske. Ett sådant avtal bör även reglera överlåtelser av fysiskt material, t.ex. äganderätt till negativ eller datamedium, eftersom upphovsrätten inte behandlar äganderätt till fysiska objekt som ansluter till rättigheterna.

#### **Upplåtelser av rättigheter**

Följande översikt av rättigheter kan vara till hjälp vid utformande av avtal av licensavtal. I första hand avses nyttjande i digital miljö:

- **Nyttjanderätt** innebär att materialet får presenteras på skärm, att utskrifter får göras. Det innebär dock inte att materialet får bearbetas.
- **Rätt att bearbeta** innebär att information får läggas till samt att innehållet i materialet får reduceras.

De nu angivna rättigheterna brukar kombineras:

- **Internt bruk** (slutanvändare) kan innebära att en anställd får använda materialet på en dator i sitt arbete.
- **Internt bruk** (fleranvändare) kan innebära att ett visst antal användare kan nyttja materialet i sitt arbete, t.ex. via ett lokalt nät.
- **Personligt bruk** innebär i regel att en person äger rätt att nyttja materialet på en dator åt gången. Ofta sker upplåtelsen genom ett förenklat förfarande, så kallat wrap-seal avtal (förpackningsavtal) eller click-wrap avtal (Internetavtal).

I det fallet materialet skall spridas av licenstagaren till tredje man byggs licensbestämmelsen ut med klausuler om bland annat distributions- och vidareöverlåtelse rättigheter. Följande klausuler kan användas:

- **Rätt att framställa kopior** (för exploateringsändamål) innebär att man genom avtalet ger någon rätt att framställa en viss upplaga av verket. Denna rätt kan avse pappersexemplar och exemplar där materialet finns på digitalt medium.
- **Rätt att distribuera exemplar** avser i första hand en rätt att sprida pappersexemplar.
- **Rätt att kommunicera verket i lokala nät** avser upplåtelse av rättigheter att internt i en organisation distribuera verket.
- **Rätt att upplåta rättigheter till tredje man** avser de fall materialet är lagrat på ett digitalt medium. Då kan rätten att teckna avtal med tredje man upplåtas. Ett alternativ är att endast distributionsrätten upplåtes medan rättigheterna till materialet upplåtes av innehavaren av de ekonomiska rättigheterna.
- **Rätt att kommunicera verket till allmänheten via elektroniska nät** avser upplåtelse av rättigheter att sprida materialet via olika öppna nät, t.ex. Internet.

## 2.7 Ansvarsbestämmelser

Frågor om ansvar för geografisk information är relativt komplicerade. I regel föreligger det ett avtal mellan producent eller rättighetsägare och nyttjare av informationen. Detta förhållande låter sig inte enkelt beskrivas. Det rymmer allt från förvärvet av papperskartan i bokhandeln till skräddarsydda informationsdatabaser för geografiska informationssystem. Ansvaret utgör i regel en del av det civilrättsliga avtal som ingås mellan leverantören och nyttjaren. Det betyder att ansvarsfrågan i princip skall grundas på vad parterna kommer överens om samt en eventuell tolkning vid tvist av överenskommelsen enligt avtalsrättsliga principer, så kallat kontraktsrätligt ansvar. Utmärkande för det kontraktsrättsliga ansvaret är att

det i princip endast gäller mellan avtalsparterna, medan så kallad tredje part inte kan åberopa det kontraktsrättsliga ansvaret. Denna princip har i några fall brutits genom domar i Högsta domstolen, t.ex. avseende rådgivning och värdering. Ansvaret har då utsträckts till att avse andra än parterna.

Beskrivning och bestämmande av det kontraktsrättsliga ansvaret tar sin utgångspunkt i vad parterna kommit överens om. Det kan t.ex. röra sig om leveranstider, kvalitet eller åtaganden att rätta till fel. Frågor om ansvar ser naturligtvis olika ut beroende på vad avtalet mellan parterna innehåller. Nedan anges några typexempel och några allmänna reflektioner om ansvaret:

- *Köp av papperskarta* – Ett avtal om köp av en papperskarta (eller på annat analogt medium) i bokhandeln utgör ett avtal om köp av lös egendom. Normalt avhandlas inte frågan om ansvaret för informationen mellan säljaren och köparen. På vissa kartor brukar producenten ange i vilken mån han ansvarar för innehållet. I regel handlar det om att han friskriver sig från ansvar för innehållet. Friskrivningen kan liknas vid den typ av förenklade avtalstecknande som är brukligt inom databranschen (wrap-avtal). Vid Lantmäteriet har frågor om skadeståndsansvar för fel i ekonomiska kartan prövats av Justitiekanslern, i ett särskilt förfarande. Frågan har inte, såvitt avser den produktion staten genom Lantmäteriet är ansvarig för, prövats av domstol.
- *Geografisk information i allmänhet* – I det fallet en producent av geografisk information erbjuder informationen till bruk av en intresserad marknad har det utbildats en viss praxis vad gäller ansvar. I regel inskränker sig producenten eller leverantören till ett ansvar för den geografiska informationen som motsvarar begreppet ”i befintligt skick”, vilket i praktiken innebär att han friskriver sig från ansvar. Friskrivningen kombineras i regel med en (kvalitets-) deklARATION, som gör att en eventuell nyttjare kan avgöra om materialet är användbart för hans syften. Vid en efterföljande diskussion om ansvar vägs de två faktorerna mot varandra.
- *Särskilda ”kartor”* – Det finns kartor (sjökort) som används för speciella ändamål, där ansvaret är strängare. Kartor för flygets och sjöfartens behov är sådana områden. Här kombineras de civilrättsliga ansvarsreglerna med offentligrättsliga regler om ansvar. Ytterligare ett annat område är storskaliga kartor som används inom plan- och byggväsendet.

### **Skräddarsydda databaser**

Om en producent har ingått ett avtal om att producera och leverera en skräddarsydd databas, torde det vara brukligt att i detalj reglera olika ansvarsaspekter. Ansvarsbilden kan se olika ut. Ju mer avancerade tillämpningar avses att utföras med ”hjälp av” den geografiska informationen desto fler överväganden och större ansvarsreglering måste göras. Exempel på tillämpningar där den geografiska in-

formationen har central ansvars betydelse är system för navigation och beslutsstödsystem.

### **Skadeståndslagen**

I det fallet geografisk information produceras av myndigheter finns det även vissa regler i skadeståndslagen (1972:207) som är av särskilt intresse. I vissa situationer kan kontraktsrättsliga och de nedan nämnda reglerna samtidigt vara tillämpliga, när den geografiska informationen levereras av en myndighet. Ansvaret enligt skadeståndslagen gäller, till skillnad från huvudfallet inom kontraktsrätten, gentemot alla som drabbas av den skadegörande handlingen.

- *Ansvar för information* – Enligt bestämmelsen i 3 kap 3 § skadeståndslagen kan en myndighet som distribuerar geografisk information bli ansvarig för så kallad ren förmögenhetsskada till följd av fel eller försummelse vid tillhandahållande av information. Enligt regeln i skadeståndslagen, skall ansvarsfrågan avgöras med beaktande bland annat av omständigheterna kring när information lämnades. Det senare avser t.ex. kvalitetsinformation som lämnats vid tillhandahållandet.
- *Ansvar vid myndighetsutövning* – I de fall en myndighet producerar och lämnar ut geografisk information ”i samband” med myndighetsutövning gäller bestämmelsen i 3 kap 2 § skadeståndslagen. Där anges att staten eller kommunen, skall ersätta skada som uppkommer som en följd av fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Det skall således vara fråga om en verksamhet som är författningsreglerad och där myndigheten ensidigt avgör ett ärende, som rör enskilt intresse. Exempel där denna ansvarsbestämmelse kan komma att tillämpas är i planärenden och i ärenden om fastighetsbildning, där redovisning i grafisk form brukar förekomma. Det allmänna har ett ansvar för åtgärder som i sig inte utgör myndighetsutövning, men som har ett samband med besluten i ärendet. Exempel är resultat av mätningar och nybyggnadskartor.
- *Ansvar enligt personuppgiftslagen* – I de fall den geografiska informationen innefattar personuppgifter enligt personuppgiftslagen (1998:204) kan ansvar för behandling i strid med lagen uppkomma. Denna bestämmelse är av särskild betydelse när geografiska informationssystem används för behandling av information. Exempel på personuppgifter med en geografisk komponent är adresser och fastighetsbeteckningar. Ansvarsbestämmelsen regleras i 48 § i personuppgiftslagen.
- *Ansvar enligt upphovsrättslagen* – Inom upphovsrätten gäller stränga ansvarsbestämmelser vad gäller rätten att upplåta rättigheter. Normalt föreligger strikt ansvar för de skador i form av ersättningar för upphovsrättsintrång som en nyttjare av information kan råka ut för på grund av att upplåtaren inte hade rätt att göra upplåtelsen. Möjligheten att freda sig genom

att hävda att man är i god tro föreligger inte i upphovsrätten. Det är därför av stor vikt att den som upplåter eller överlåter rättigheter verkligen är säker på att han har den rätten. I regel brukar nyttjaren kräva en uttrycklig garanti att så är fallet.

### **3 Varför skall man hävda upphovsrätt till geografisk information?**

#### **3.1 Informationsinfrastruktur**

Begreppet informationsinfrastruktur används allt oftare för att beskriva grunden för samhällets informationsförsörjning. Ordet infrastruktur uttolkas i Svenska Akademiens ordlista som ”underbyggnad, grundval”. Som samlingsbegrepp för geografisk information används ofta ordet spatial datainfrastruktur (SDI). Syftet med en SDI är att dela och använda geografisk information på ett effektivt sätt. Det finns fem olika nivåer: global, europeisk (eller amerikansk etc.), nationell, regional och lokal. Enligt GSDI (se nedan) och av andra definieras en informationsinfrastruktur att omfatta och vara ett ramverk för:

- politik
- organisationsfrågor
- teknologi (t.ex. Internet, lokala nät, 3G-telefoni, GSM och datorer)
- data (t.ex. grunddata, förädlade data och metadata)
- standarder (t.ex. terminologi, format och informationsmodeller)
- leveransrutiner (t.ex. tillgängliggöra data via Internet, regelverk och rättsliga aspekter)
- finansiella instrument (t.ex. finansieringsprinciper och prissättning)
- mänskliga resurser.

#### **Sverige**

Ett flertal utredningar och framställningar under senare år har behandlat frågor som berör den geografiska informationsinfrastrukturen. Några exempel är:

- Grunddatabasutredningen – ”Grunddata i samhällets tjänst” (SOU 1997:146)
- Rapport från REGGIT-gruppen – ”Grundläggande geografiska data” (M 1995:C/97-16)
- Regeringens uppdrag till Vägverket 1996-06-27 att upprätta en nationell digital vägdatabas (NVDB)
- Den förvaltningpolitiska propositionen (prop 1997/1998:136)
- E-infogruppens rapport ”Samhällets grundläggande information” (Ds 2000:34)

- IT-kommissionens skrivelse till regeringen 2001-03-20 ”Om behovet av insatser för utveckling av samhällets informationsinfrastruktur” (Dnr ITK2001/18)
- IT-kommissionens rapport ”Hur blir en ny infostruktur motorn i e-Sverige?” (SOU 2000:123)

Betecknande för de många propåer och utredningar som gjorts är att det ännu inte vuxit fram någon tydlig politik för informationens infrastruktur. Det finns få samordnande organ för informationsutbyte, vilket också gäller geografisk information. Några exempel på organ med en delvis samlande funktion inom detta område är Ekonomistyrningsverket, Statskontoret och IT-kommissionen, men de har endast ansvar för vissa av de komponenter som ingår i en informationsinfrastruktur. Det i ett antal utredningar påvisade förhållandet att satsningar på infrastrukturen är en för samhället lönsam verksamhet har inte fullt ut avspeglats i ett investeringstänkande. Den ses tyvärr fortfarande som en kostnad.

Lantmäteriet är den statliga organisation som bedriver den mest omfattande verksamheten inom området rikstäckande geografiska databaser. Lantmäteriet har successivt anpassat sin verksamhet till ett infrastrukturtänkande. Enligt skriften ”Sverige digitalt Vision 2004” etableras nu ett omfattande samarbete mellan Lantmäteriet och statliga/kommunala organisationer. Genom en organiserad samverkan under parollen ”ajourhållning vid källan” kan informationen i Lantmäteriets databaser hållas aktuell till förhållandevis låg kostnad.

Lantmäteriet har tillsammans med andra myndigheter (statliga och kommunala) etablerat ett antal nationella informationsinfrastrukturer. Vissa av dessa infrastrukturer lever idag sina egna liv även om flera myndigheter samlar in och uppdaterar data i samma databas. På sikt kommer dessa infrastrukturer att byggas samman för att i slutändan vara en. För att möjliggöra detta krävs harmoniserade regelverk och andra komponenter. På regional och lokal nivå finns även infrastrukturer, t.ex. Geodatacenter Skåne som är ett samarbete mellan 33 skånska kommuner.

### **Internationellt och Europa**

På internationell och europeisk basis drivs ett antal projekt och initiativ med syfte att åstadkomma en informationsinfrastruktur eller förutsättningar för en sådan. Några exempel på för Sverige viktiga initiativ är:

- GSDI – Global Spatial Data Infrastructure är ett nätverk och initiativ med syfte att åstadkomma en global spatial datainfrastruktur ([www.gsdi.org](http://www.gsdi.org)).
- GINIE – Geographic Information Network in Europe är ett projekt som finansierats av EU-programmet för informationssamhällets teknologier. Syftet med projektet är att utveckla en organiserad geografisk informationsstrategi på europeisk nivå. Dess partner är EUROGI, OGCE, JRC och Universitetet i Sheffield. ([www.ec-gis.org/ginie](http://www.ec-gis.org/ginie)).

- INSPIRE – INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe syftar till att tillhandahålla jämförbar geografisk information av hög kvalitet som behövs för utformning, genomförande, övervakning och utvärdering av gemenskapens politiska åtgärder ([www.ec-gis.org/inspire](http://www.ec-gis.org/inspire)).
- Vattendirektivet (ramdirektivet för vatten) syftar till att skydda Europas vatten mer entydigt och kraftfullt (2000/60/EC). Direktivet är särskilt betydelsefullt eftersom det kräver att stora mängder data samlas in över varje avrinningsområde i Europa. Den geografiska information skall behandlas för integrering och analyser på europeisk nivå. Detta direktiv ger den rättsliga basen för INSPIRE-initiativet.
- IACS – Integrated Administrative and Control System är ett administrativt kontrollsystem för övervakning av jordbrukspolitik och skötsel av kustzoner (COM(2000)547 och COM(2000)545).
- PSI-direktivet (Public Sector Information) (COM(2002)207) handlar om hur man kan vidareutveckla och kommersialisera handlingar (information) från den offentliga sektorn ([www.cordis.lu/econtent/psi/psi\\_policy.htm](http://www.cordis.lu/econtent/psi/psi_policy.htm)).
- e-Myndigheter handlar om att koppla samman offentlig administration genom Internet. Detta begrepp definieras i eEurope-initiativet, beslutat av Europarådet år 1999 ([europa.eu.int/information\\_society/eeurope/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/index_en.htm)).

### 3.2 Upphovsrätt och finansiering

Statsmakten manar sina myndigheter till viss försiktighet när det gäller att hävda upphovsrätt som skydd för åtkomst och användning av information. Att hävda upphovsrätt medför ibland komplikationer visavi ”det öppna samhället” och vid upprätthållandet av offentlighetsprincipen.

I förekommande fall är det den ekonomiska delen av upphovsrätten som hävdas för att bland annat ge utrymme för avgiftssättning på geografiska produkter. Att med hävdande av upphovsrätt avgiftsbelägga geografiska produkter kan motiveras med:

- att åstadkomma en efterfrågestyrd produktion
- att så långt möjligt undvika förvanskning av informationen
- att erhålla ett marginellt bidrag till finansieringen från användarna.

Det finns dock nackdelar med upphovsrätt och nuvarande finansieringssystem samt hur de är utformade, nämligen:

- att avgifterna motverkar användningen av geografiska databaser i resurssvaga organisationer
- att ett krångligt och dyrt administrativt system upprätthålls
- att marknaden för geografiska informationstjänster inte utvecklas
- att nyttjandet av geografisk information inte är optimalt i samhället.



Tidigare användes inom Lantmäteriet intressentfinansiering, vilken är en samfinansiering och förtida betalning av licensavgifter. Innebörden av detta var att vissa betydande användare träffade avtal med Lantmäteriverket om ekonomiskt stöd under förutsättning att vederbörande fick ett visst inflytande över produktionen, avseende prioriteringar i tid och rum. Detta används idag endast i mindre utsträckning på grund av att mycket kraft måste läggas på att administrera fleråriga projekt. Dessutom händer det att intressenterna hoppar av och bryter avtal innan projektet är avslutat. Detta kan bero på att t.ex. intressenternas mål är uppfyllda eller att deras ekonomi eller behov har förändrats.

Även inom kommunerna hävdas upphovsrätt till vissa produkter för att kunna avgiftsbelägga dessa. Vanligast förekommande är storskaliga geografiska databaser (primär- eller baskartor) och produkter av karaktären turistkartor. Med frekventa användare träffas normalt avtal om nyttjandet.

### 3.3 Hur skyddas upphovsrätten?

Bernkonventionen har sedan 1886 reviderats ungefär vart 20:e år fram till 1971. Därefter har det inte funnits enighet om hur konventionen skall uppdateras. Det är främst den digitala tekniken som försvårat synen på upphovsrätt samt hur man skall hantera immateriella rättigheter och skydd. År 1996 lyckades slutligen medlemsländerna att enas om två tilläggsprotokoll till Bernkonventionen – WIPO Copyright Treaty (WCT) och WIPO Performance and Phonograms Treaty (WPPT). WCT reglerar hur nya digitala företeelser, såsom datorprogram och databaser samt digitala överföringar av verk, skall behandlas upphovsrättsligt.

Enligt vissa bedömare blir det allt svårare att bevaka upphovsrätten och att databaser inte används på ett otillbörligt sätt. Informationsutbytet via nätverk (t.ex. Internet) har ökat dramatiskt de senaste åren. Användarna har i ökande utsträckning behov av att nyttja och vidareförädla databaser för olika ändamål. Sverige har en stark offentlighetsprincip som kan uppfattas som ett hot mot upphovsrätten, med dess ökande ekonomiska värde. De strävanden som gjorts för att även låta offentlighetsprincipen omfatta en skyldighet att lämna ut handlingar på digitalt medium kan påverka upphovsrätten till geografisk information. I betänkandet ”Offentlighetsprincipen och den nya tekniken” (SOU 2001:3) lämnades förslag i den frågan. I den efterföljande propositionen ”Offentlighetsprincipen och informationsområdet” (Prop 2001/02:70) infördes dock inte någon sådan generell rätt. Däremot infördes en ventil, som ger riksdagen rätt att för vissa fall i lag ange att handlingar skall tillhandahållas i digital form.

För att detektera otillbörligt utnyttjande av geografiska databaser kan bland annat elektroniska ”sniffningsfunktioner” användas. Data kan även kodas med någon form av ursprungsmärkning med syfte att upptäcka stöld.

## 4 Regler för avgifter i offentlig förvaltning

### 4.1 Begrepp

Följande begrepp och definitioner liksom andra fakta om avgifter i offentlig verksamhet är hämtade från Riksrevisionsverkets rapport RRV 1995:64 ”Principer för prissättning av informationstjänster – Regeringsuppdrag”, Ekonomistyrningsverkets rapport ESV 1999:6 ”Att beräkna kostnader m.m. för information i elektronisk form – Regeringsuppdrag” och ESV:s handledning ESV 2002:7 ”Alla myndigheter får ta betalt, men...”. Andra dokument som hanterar detta område är ESV:s handledningar ESV 1999:16 och ESV 2001:11.

### 4.2 Kostnader till grund för avgifter –generell verksamhet

Enligt avgiftsförordningen (SFS 1992:191) skall en myndighet ha bemyndigande för att ta ut en avgift samt bestämma dess storlek. Här uttrycks också att full kostnadstäckning gäller som ekonomiskt mål om inget annat beslutats. Det finns dock ett antal kostnadsmodeller som används inom olika myndigheter:

- *Direkt kostnad* – En kostnad som direkt i redovisningen hänförs till en viss vara eller tjänst.
- *Indirekt kostnad* – En kostnad som inte förs direkt i redovisningen till en viss vara eller tjänst, exempelvis kostnader för lokaler, tele, sjuk- och hälsovård. Fördelningen av de indirekta kostnaderna görs ofta schablonmässigt med hjälp av fördelningsnycklar.
- *Rörlig kostnad* – varierar med förändringen i producerad volym.
- *Fast kostnad* – är inom ett visst intervall opåverkad av förändring i verksamhetsvolymen.
- *Marginalkostnad* – Ett marginellt tillskott till totalkostnaden som tillkommer om ökningen av volymen är liten.
- *Särkostnad* – En kostnad som tillkommer eller bortfaller om en (marginalkostnad) viss verksamhet påbörjas eller läggs ner. Den är ofta rörlig.
- *Samkostnad* – En kostnad som är gemensam för alla handlingsalternativ i en beslutssituation och som inte påverkas av om en viss verksamhet påbörjas eller läggs ner.
- *Självkostnader* – Summan av samtliga kostnader som hör till en viss produkt eller tjänst.
- *Full kostnadstäckning* – Denna kostnadstäckning innebär att myndigheterna skall sätta avgifterna så att den långsiktiga självkostnaden täcks, d.v.s. samtliga med verksamheten direkta såväl som indirekta kostnader skall på några års sikt täckas av avgiftsintäkterna. Avgiftsnivån får dock inte överskrida den långsiktiga självkostnaden.

### 4.3 Kostnader till grund för avgifter –informationstjänster

I ”Principerna för prissättning av informationstjänster” (RRV 1995:64) anges grunden för hur kostnader sätts i samband med informationsutbyte. I denna rapport beskrivs tillämpliga principer och i vilka avseenden dessa kan frångås:

- *Uttagskostnad* – Direkta kostnader för informationsuttaget, t.ex. lönekostnaden för den tid som går åt för att framställa uttaget, materialkostnad och kostnad för distributionen (t.ex. diskett eller CD).
- *Självkostnad 1* – För myndighet vars primära uppgift inte är att tillhandahålla informationstjänster betraktas informationen som en biprodukt. Då gäller en prissättning baserad på uttagskostnad plus en skälig andel av indirekta kostnader.
- *Självkostnad 2* – För myndighet vars primära uppgift är att tillhandahålla informationstjänster är informationen en huvudprodukt. Då kan prissättningen baseras på uttagskostnad och andel av indirekta kostnader samt skälig andel av kostnaderna för uppbyggnad och ajourhållning av databasen, d.v.s. uppgiftsinsamling, metodutveckling, kompetensuppbyggnad, anskaffning av datorer och programvaror, lagring av uppgifter etc.

### 4.4 Prissättningsmodeller –generella principer

Kostnadsmodellen är ofta en grund för prissättningsmodellen. Priset kan dock användas som styrmedel. Priset kan också differentieras på olika sätt. Följande modeller kan användas:

- *Marknadsprissättning* – Förutsättningen är att ett marknadspris kan bestämmas, d.v.s. att myndigheten möter en marknad med fungerande konkurrens. Om ett marknadspris kan bestämmas och det är högre än myndighetens långsiktiga självkostnad för uttagen bör myndighetens avgift motsvara denna självkostnad. Avgiften kan annars betraktas som en skatt. Om marknadspriset är lägre än myndighetens självkostnad återstår för myndigheten att sänka sina självkostnader eller att avstå från uppdraget.
- *Prisdifferentiering* – Olika priser tas ut för en viss prestation då olika kunder orsakar olika kostnader. Detta är inte ekvivalent med prisdiskriminering.
- *Introduktionsprissättning* – En myndighet kan under ett inledningsskede erbjuda produkter till lägre priser. På sikt måste avgiften motsvara självkostnaden.
- *Självkostnadsprissättning* – Priset motsvarar självkostnaden.
- *Bidragsprissättning* – Vid tillfällig överkapacitet kan priset beräknas så att det täcker särkostnaden och ger största möjliga bidrag för att täcka samkostnaderna.

## 4.5 Statliga avgifter

Huvudprincipen för avgiftssättning är att statlig verksamhet skall finansieras med anslag. Från denna huvudprincip ges i avgiftsförordningen (SFS 1992:191) ett antal undantag som möjliggör avgiftsbeläggning:

- Avgiftsförordningen gäller för statliga myndigheter som leds under regeringen. En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster, besluta om avgiftsnivåer och disponera avgiftsintäkterna bara om det följer av lag, förordning eller särskilt beslut av regeringen.
- Regeringen har bestämt att full kostnadstäckning normalt skall gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet. Regeringen beslutar särskilt om undantag från den bestämmelsen. Kravet på full kostnadstäckning gäller på några års sikt.

## 4.6 Kommunalavgifter

Huvudprincipen för avgiftssättning för kommunerna är liksom för statliga myndigheter att verksamheten skall finansieras via anslag, i kommunens fall via kommunalskatten.

Kommunerna har dock möjligheter att avgiftsfinansiera viss verksamhet. Detta regleras i kommunallagen (1991:900) 8 kap 3 b och 3 c §§. För tjänster och nyttigheter som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla, får de ta ut avgifter endast om detta är särskilt föreskrivet.

I 3 b § kommunallagen är det föreskrivet att kommunerna inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaden (självkostnadsprincipen).

Självkostnadsprincipen innebär enligt förarbetet (prop 1993/94:188) att samtliga kostnader som vid normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till grund för självkostnaden. Att kommunerna inte kan ägna sig åt verksamhet med vinstsyfte framgår av bestämmelserna i kommunallagens 2 kap om den kommunala kompetensen (allmännyttig verksamhet).

En översiktlig redovisning av regelverket med avgifter i offentlig verksamhet återfinns i bilaga A.

## 5 Avgifter i verksamheten vid vissa statliga myndigheter

Antalet statliga myndigheter som nyttjar och tillhandahåller geografisk information blir allt fler. Av dessa urskiljer sig fyra på ett markant sätt: Lantmäteriet, Sverige meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Sjöfartsverket. Dessa myndigheter ser sina data som en huvudprodukt, d.v.s. mycket av myndighetens huvudsakliga verksamhet bedrivs för att t.ex. insamla, hålla, sprida och försälja data. Andra myndigheter ser sina data som en biprodukt, d.v.s. data används för att stödja den egna verksamheten

samt uppfylla de mål och syften man har i övrigt. Dessa synsätt påverkar priser, finansiering och nyttjanderättsvillkor till data. Det kan dock finnas principer som uppkommit av andra anledningar.

## 5.1 Lantmäteriet

I förordningen (1995:1418) med instruktionen för det statliga lantmäteriet ([www.jit.se/lagbok/9951418t.html](http://www.jit.se/lagbok/9951418t.html)) anges grunderna för Lantmäteriets verksamhet inklusive möjligheterna att besluta om avgifter.

Förordningen beskriver endast övergripande om hur avgifter får tas ut och inom vilka områden. Det är i regleringsbrevet från regeringen som avgiftssystemet regleras i detalj. Lantmäteriet medges undantag från huvudregeln om avgift. Myndigheten är ålagda att för landskaps- och fastighetsinformation samt information från den allmänna kartläggningen följa självkostnadsprincipen enligt alternativ 2. Denna princip gäller både för grunddata som försäljs av division LF-data och för förädlade data som försäljs av division Metria.

Lantmäteriet ges således genom regleringsbrevet rätt att utöver uttagskostnaden (kostnad för uttag och expediering) täcka in vissa kostnader för förvaltningen av informationssystemen, d.v.s. en användarfinansiering. Regeringen anger årligen i regleringsbrevet hur stor denna användarfinansiering högst får uppgå till.

För avgifter i verksamheten med fastighetsbildning gäller en särskild förordning. För fastighetsbildningen liksom för uppdragsverksamhet och myndighetsservice gäller kravet på långsiktigt full kostnadstäckning. Avgiftssystemen för dessa verksamheter kommenteras inte närmare i fortsättningen.

### Lantmäteriverkets föreskrifter

I Lantmäteriverkets föreskrifter (senast LMVFS 2002:2 och 2002:3, de ersätter LMVFS 2001:5) om avgifter för grundläggande geografisk information och fastighetsinformation regleras mer i detalj avgiftssystemet för denna verksamhet. Här definieras ytterligare några avgiftsbegrepp:

- *Årlig avgift* – Avgift för uppdaterad information. Endast arbetskostnad vid leverans tas ut. Licensavgiften reduceras med 20%.
- *Abonnemangavgift* – Avgift för uppdaterad information. Information levereras till kostnad enligt avtal. Licensavgiften reduceras med 20%.
- *Levereransavgift* – Avgift för uttag, sammanställning och leverans av information.



- *Licensavgift* – Avgift för nyttjande av geografisk information. Ett så kallat grundbelopp för respektive produkt används för beräkning av licensavgiften. Beloppet är fast och grundar sig på tidsåtgång (tidsfaktor), grad av nyttjande, mängd data och eventuellt uppdateringsåtagande.

I föreskrifterna bygger Lantmäteriet upp nyttjanderättsavgifterna kring ett grundbelopp som varierar mellan olika produkter och tjänster. Andra parametrar är volymer och frekvenser i användningen. Användarna erlägger nyttjanderättsavgifterna antingen för engångsuttag eller i förekommande fall som en årlig avgift. Vid nyttjande för publicering på webbsida via Internet utgår årliga nyttjanderättsavgifter.

Enligt 6 § (LMVFS 2002:2) skall inte avgift erläggas när:

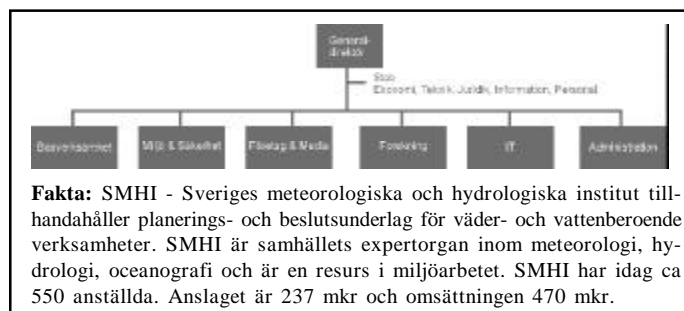
- statlig eller kommunal lantmäterimyndighet framställer följdprodukt för nyttjande vid lantmäteriförrättning
- följdprodukt endast används för information om grundläggande geografisk information och fastighetsinformation
- grundläggande geografisk information kopieras och utritas på papper i en färg och i format som inte är större än A3 samt nyttjas endast för internt bruk.

Avgiften kan reduceras i de fall upplåtelsen eller tjänsten avser undervisningsändamål samt för forskningsändamål (uppdragsfinansierad forskning är undantagen). Avgift kan även reduceras i samband med offertförfrågan. I de fall nyttjande inletts utan att avtal ingåtts bestäms avgiften till 150% av föreskriven förhandsdebiterad avgift.

Avgiftsinkomsterna får, med undantag för expeditonsavgifterna, disponeras av Lantmäteriet. Upplåtelsen av nyttjanderätt till Lantmäteriets databaser regleras i avtal med användaren. Ofta sker detta med så kallat licensavtal.

## 5.2 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut

SMHI har som sin uppgift av regeringen att ansvara för att ”affärsmässigt tillhandahålla planerings- och beslutsunderlag för väder- och vattenberoende verksamheter...”. Detta innebär bland annat att SMHI mäter, samlar in, kvalitetskontrollerar och lagrar data som sedan utgör basen för analyser och bearbetningar samt tjänster till samhället.



SMHI tillhandahåller lägesbundna meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska data samt miljödata. Myndigheten gör viss skillnad till vad och av vem data skall användas. Data kan tillhandahållas enligt följande villkor ([www.smhi.se](http://www.smhi.se)):

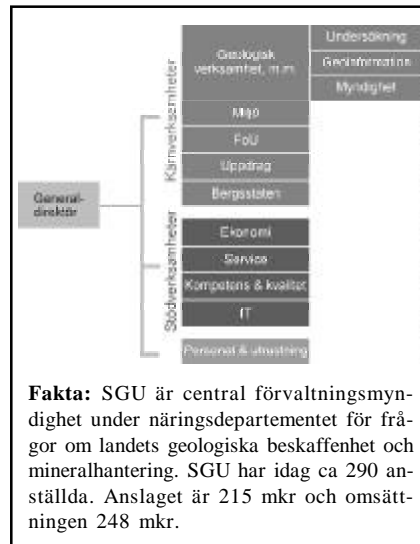
- *Datavärdskap* – SMHI är på uppdrag av Naturvårdsverket datavärd för vissa miljödata (luft och hav) som insamlats inom den svenska miljöövervakningen. SMHI är även datavärd för regionala data från några Vattenvårdsförbund längs Sveriges kust. Avgift tas ut för kopiekostnad (papper) eller kostnad för diskett samt förmedlingsavgift. Data finns tillgängliga på Internet för vetenskapsmän, forskare, myndigheter och allmänheten. För regionala data kan särskilda regler gälla.
- *Miljöprogram* – Naturvårdsverket har träffat ett samverkansavtal med SMHI angående data som skall användas för miljövärdsändamål. SMHI och Naturvårdsverket utför denna samverkan inom ramen för sina respektive myndighetsroller. När denna samverkan får en sådan omfattning att SMHI:s anslag inte kan eller bör täcka kostnaderna blir det fråga om uppdragsverksamhet till självkostnadspris. Till samverkansavtalet finns olika separata avtal kopplade. Naturvårdsverket erlägger bland annat årlig ersättning till SMHI för tillgång till institutets infrastruktur. För upplåtelse av data krävs licensavtal. Avgiften motsvarar kostnaden för kopia, diskett eller CD med en viss fastställd minimiavgift (150 kr).
- *BALTEX* – SMHI är ansvarigt för BALTEX Hydrologiska DataCenter, BHDC. Hydrologiska data samlas in av alla länder runt Östersjön. Dessa data används i olika forskningsprojekt och forskare behöver styrka att forskningen sker inom ramen för BALTEX. Avgiften regleras i licensavtal och motsvarar uttagskostnad med viss fastställd minimiavgift (700 kr)
- *Annan forskning* – Data som skall användas för icke-kommersiellt vetenskapligt ändamål inom ramen för forsknings- eller utbildningsprojekt. Nyttjanderätt till data är icke-exklusiv. Avgiften regleras i licensavtal och motsvarar uttagskostnad med viss fastställd minimiavgift (700 kr).
- *Andra användare* – Data eller databaser som tillhandahålls för andra ändamål än forskning. Avgiften motsvarar samtliga kostnader för uttaget samt ett bidrag till insamlingskostnaden, d.v.s. en modifierad självkostnadsprincip.

SMHI bedriver även affärsverksamhet främst med produkter och tjänster inom områdena Miljö, Energi, Infrastruktur samt Bygg och fastighet. Ersättningen bygger på självkostnadsprincipen samt ett procentuellt (för närvarande 8%) påslag för utnyttjande av SMHI:s infrastruktur. Det procentuella påslaget levereras in till statskassan. Köp kan göras genom t.ex. ”pay per view” eller abonnemang.

### 5.3 Sveriges geologiska undersökning

SGU tillhandahåller ett stort antal produkter med geografisk information ([www.sgu.se/kartpubl](http://www.sgu.se/kartpubl)). Tillsammans med Lantmäteriet, SMHI och Sjöfartverket publiceras dessa produkter i en särskild Kartplan ([www.lm.se/kartplan](http://www.lm.se/kartplan)). SGU har en verksamhetsinriktning som påminner om Lantmäteriets, d.v.s. både uppdrags- och myndighetsfunktioner. Även prissättningen på produkter och tjänster påminner om förhållandena inom Lantmäteriet.

SGU bedriver en externfinansierad uppdragsverksamhet som förutsätts ha ett nära samband med den anslagsfinansierade verksamheten. Verksamheten bedrivs på affärsmässiga grunder, men samtidigt med beaktande av SGU:s myndighetsroll. Uppdragsverksamheten bedrivs inom sex områden:



- *Miljö och energi* – Inventeringar och undersökningar av förorenade områden genomförs på uppdrag av såväl industrier som kommuner och länsstyrelser.
- *Miljösäkring* – Stöd och rådgivning inom efterbehandling av förorenade områden.
- *Fysisk planering* – Med stöd av GIS anpassas SGU:s geologiska information till beslutsunderlag för projekt inom samhällsplanering, infrastruktur samt bygg- och anläggning.
- *Malm och mineral* – Mineraljakt, utbildning, analysverksamhet och viss konsultation.
- *Grundvatten* – Vanligt förekommande grundvattenuppdrag är lokalisering av grundvattentäkter, utredningar och kartläggningar av grundvattnets sårbarhet och skydd samt konsekvensbeskrivningar och riskvärderingar för bygg- och anläggningsprojekt.
- *Internationellt* – SGU har en omfattande internationell uppdragsverksamhet, under 1990-talet främst i de baltiska staterna men även i länder som Tanzania och Ghana.

För tillhandahållande av produkter och uttag ur SGU:s databaser erlägger kunden nyttjanderättsavgift. Nyttjanderättsavgiften kan erläggas som årlig avgift eller som engångsavgift. Nyttjanderättsavgiften bygger på ett grundbelopp, som är ett beräkningsunderlag för den årliga avgiften.



Grundbeloppet kan när det gäller vissa informationsslag vara detsamma som en engångsavgift. Informationsslag som är belagda med årlig avgift kan erhållas mot en engångsavgift motsvarande 1,25 gånger grundbeloppet. Engångsavgifter ger inte rätt till kopior, uppdateringar och uttag av tidigare erhållen information.

För fortsatt nyttjande av informationen erlägger beställaren utöver grundbeloppet en årlig avgift, som utgör 10% av grundbeloppet. Årlig avgift medför rätt till kopior, uppdateringar eller uttag av tidigare erhållen information mot erläggande av en avgift motsvarande leveranskostnad.

Om en beställare som tidigare erlagt en engångsavgift önskar få kopior eller uppdateringar av den tidigare levererade informationen erläggs en leveransavgift. Denna avgift ingår normalt i grundbeloppet vid första beställningstillfället.

Nyttjanderättsavgifterna är satta så att de skall ge ett bidrag till SGU:s basverksamhet, d.v.s. avgiftsättning enligt självkostnadsprincipen. SGU disponerar alltså över dessa inkomster.

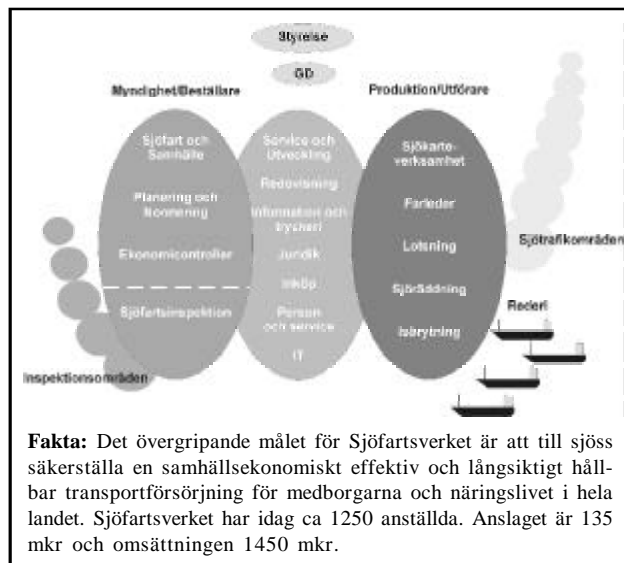
## 5.4 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket tillhandahåller sjökort, publikationer, geodetiska punkter, vattenståndsmärkesbeskrivningar och uppgifter ur den så kallade Djup-databasen. Därutöver görs sjömätningssupdrag och vissa andra tjänster ([www.sjofartsverket.se](http://www.sjofartsverket.se)).

Myndigheten uppger att den prispolitik som gäller innefattar krav på ”full kostnadstäckning”. När det gäller sjökort innefattar kostnadstäckningen:

- kostnader för att uppdatera (ajourhålla) sjökortsdatabasen
- kostnader för att göra uttag ur basen
- kostnader för tryckning och distribution.

Kostnadsbilden kan sägas vara sammansatt av uttagskostnad plus en del som kan betraktas som en användaravgift, d.v.s. medel som återförs att täcka del av kostnaden för förvaltningen av databasen. Verket tillämpar även nyttjande-



rättsavgifter och royalty-ersättningar för sina produkter. Sådana ersättningar genererar också medel som sedan används i finansieringen av basverksamheten.

När det gäller Djupdatabasen debiterar verket endast för uttagskostnad. Djupdatabasen är sekretessbelagd och uttag ur denna för kunds räkning måste först granskas och godkännas för spridning.

## 5.5 Vägverket

Den geografiska informationen vid Vägverket omfattar huvudsakligen:

- Vägdatbanken (VIS)
- Nationella vägdata-bas (NVDB)
- Avståndstabellen
- Trafikinformation.

Förutom i Vägverkets basorganisation hanteras och tillhandahålls geografisk information i viss utsträckning inom resultat-enheterna Vägverket Konsult och Vägverket Produktion.

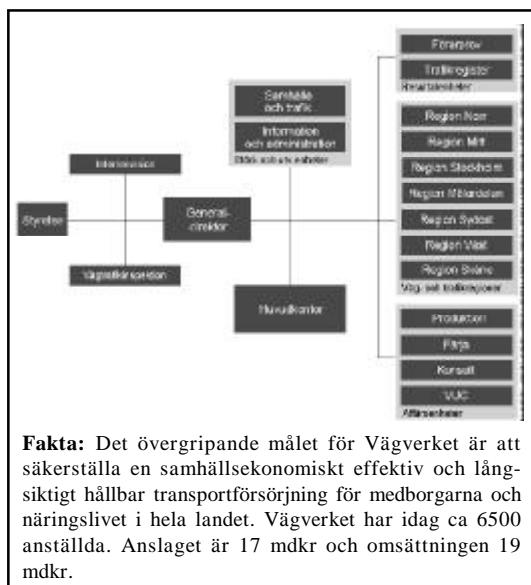
Vägverkets policy för tillhandahållandet av informations-

tjänster framgår av dokumentet "Riktlinjer för vissa informationstjänster vid Vägverket". Förutom tillämpningen av offentlighetsprincipen får Vägverket tillhandahålla informationstjänster på beställning i mån av tid och resurser. Vidare framgår att uppdragsverksamheten inte får inkräkta på basverksamheten.

För prissättningen gäller kravet på full kostnadstäckning om inte annat har beslutats i det enskilda fallet. För tillhandahållande av data från Vägverkets databaser gäller normalt principen om uttagskostnad. Vägverket tecknar ofta avtal med större användare och med samverkansparter.

Vägverkets resultatenheter skall alltid belastas med samma kostnad som externa kunder för motsvarande tjänst. Beställare av information ur Vägdatbanken och Trafikinformation, vilka utför insatser som gynnar Vägverkets sektorsansvar, erhåller informationen utan kostnad.

NVDB utgör ett undantag från huvudregeln om full kostnadstäckning. Regeringen har beslutat om särskilda utgångspunkter för prissättningen för uttag ur denna databas. Dessa utgångspunkter är att:



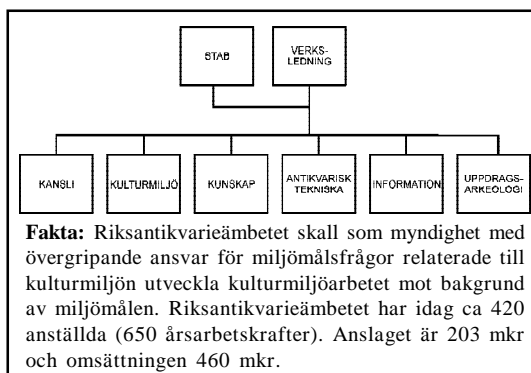
- avgifterna skall sättas på sådan nivå att en bred användning främjas
- den samhällsekonomiska nyttan skall vägas in vid fastställandet av avgifterna
- avgifterna skall baseras på en del av driftkostnaden (självkostnad enligt alternativ 1).

För tjänsten Avståndstabellen tillämpas ofta en prissättning enligt tillämpningen av offentlighetsprincipen via avgiftsförordningen.

## 5.6 Riksantikvarieämbetet

Målet för Riksantikvarieämbetet (RAÄ) är att som central myndighet arbeta för att målen för verksamheten inom kulturmiljöområdet uppnås. Mål för verksam-

heten är ett försvarat och bevarat kulturarv, ett hållbart samhälle med goda och stimulerande miljöer och med kulturmiljöarbetet som en drivande kraft i omställningen, allas förståelse, delaktighet och ansvarstagande för den egna kulturmiljön samt nationell och internationell solidaritet och respekt inför olika gruppers kulturarv. RAÄ har tre register med geografisk information:



- *Byggnadsregistret* togs i bruk 1993 och innehåller information om byggnader som skyddas enligt kulturminneslagen (KML) och förordningen om statliga byggnadsminnen. I registret finns uppgifter om byggnader tillhörande Svenska kyrkan (ca 3 750 kyrkor) samt information om kyrkoruiner och kyrkplatser. Vidare finns en förteckning över för närvarande 1 760 byggnadsminnen enligt KML, registrerade med ett begränsat antal uppgifter.
- *Fornminnesregistret* är ett nationellt register med uppgifter om fornlämningar och andra kulturhistoriska lämningar i hela landet. Idag innehåller registret information om närmare en miljon fasta fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar. Registret består av dels ekonomiska kartor med varje känd fornlämning markerad, dels texter som beskriver fornlämningen. Fornminnesregistret kommer att tillhandahållas digitalt under 2003.
- *Kulturmiljövårdens bebyggelseregister* är ett digitalt informationssystem som innehåller uppgifter om landets bebyggelse. Registret har varit i drift sedan 1998 och fylls på kontinuerligt. Registret är anpassat för GIS och konstruerat för att användas med digitala kartor.

Övergången till digitala system innebär betydande merkostnader för RAÄ för inköp av geografisk bakgrundsinformation från Lantmäteriet. För närvarande pågår

förhandlingar med Lantmäteriet om licenskostnader för den digitala fastighetskartan. RAÄ menar att de höga kostnaderna nu riskerar att göra det omöjligt för kulturmiljövårdssektorn att distribuera sin information, något som kan gå ut över både rättsäkerhet och strävandena i miljöpolitiken.

RAÄ är genom direktiv från Kulturdepartementet förhindrade att kompensera sina kostnader genom egna användaravgifter. RAÄ anser det också principiellt fel att försöka ta ut sådana.

## 5.7 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna i landet har en samordnad distributionswebb för geografiska data ([www.gis.lst.se/lstgis](http://www.gis.lst.se/lstgis)). Vid nedpackning av en datamängd får användaren kvit-

**Fakta:** Sverige är indelat i 21 län som alla har en länsstyrelse och en landshövding. Länsstyrelsen är en statlig myndighet och en länk mellan människor, kommuner, regering, riksdag och centrala myndigheter. Länsstyrelserna har idag sammanlagt ca 5000 anställda. Det totala anslaget är 2,0 mdkr och omsättningen 2,9 mdkr.

tera att man accepterat publicerat standardavtal. Avtalet informerar om ajourhållning av data och regler samt reglerar hur data får användas.

Länsstyrelsernas prispolitik bygger på att geografisk information som levereras direkt från distributionswebben tillhandahålls utan avgiftsdebitering. Vid manuella beställningar förekommer det att avgift debiteras. Denna motsvarar kostnaden för arbetstiden som åtgår för att bearbeta, förpacka och leverera uppgifterna, d.v.s. uttagkostnad.

## 5.8 Sammanfattning av den statliga avgiftspolitik

Formerna för statligt bedriven verksamhet med anknytning till geografisk information varierar mellan myndigheterna. Vägverket exempelvis har både bolag och resultatenheter, vilka har kravet på fullständig kostnadstäckning. Lantmäteriet, SGU och SMHI bedriver uppdragsverksamhet inom respektive myndighet. Samma krav på kostnadstäckning får anses råda för denna uppdragsverksamhet.

En svårighet vid jämförelsen mellan de statliga myndigheterna är att distinkta definitioner av olika avgiftstyper i stor utsträckning saknas. Uttagkostnad betyder exempelvis inte samma sak inom Vägverket som inom andra statliga myndigheter.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att den statliga prispolitiken avseende uttag ur geografiska databaser är mycket olika:

- RAÄ debiterar inte användarna för information
- Länsstyrelserna har mycket låga avgifter
- SGU, SMHI och Sjöfartsverket har nyttjanderättsavgifter som bidrar till viss begränsad finansiering av förvaltningen av databaserna
- Lantmäteriet har ett av statsmakterna uttalat krav om användarfinansiering.

## 6 Taxor och avtal i kommunerna

Kommunerna har enligt kommunallagen större möjligheter att avgiftsbelägga sin verksamhet än statliga myndigheter. För uppgifter som kommunen är skyldig att tillhandahålla krävs dock särskilt författningsstöd för avgiftsuttag.

Inom det geografiska området är den faktiska ansvarsfördelningen mellan staten (Lantmäteriet) och kommunerna av särskilt intresse. Medan Lantmäteriet svarar för riksnät och allmänna kartor (databaser) har kommunerna i praktiken ansetts ansvariga för lokala stornät och grundläggande storskalig kartproduktion. Grunden för det kommunala ansvarsområdet är kommunernas lagstadgade uppgifter inom den fysiska planeringen och tekniska försörjningssystem. Ansvarsfördelningen är av principiell natur och innebär att både Lantmäteriet och kommunerna arbetar med produktion av vissa grundläggande geografiska produkter utanför respektive ansvarsområde. Den tekniska utvecklingen med exempelvis GPS och Nätverks-RTK (realtidsmätning med GPS) har av praktiska skäl lett fram till att gränsen mellan statligt och kommunalt ansvar alltmer suddas ut. Samverkan mellan Lantmäteriet och kommunerna växer fram i takt med den allmänna IT-utvecklingen.

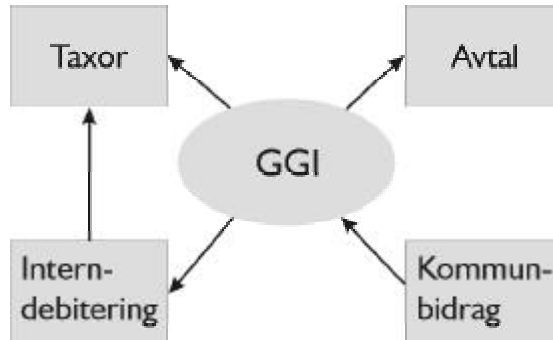
I kommunerna gjordes i mitten på 1970-talet en kraftsamling kring geografisk informationsinfrastruktur. Insatserna gick då under benämningen MBK (Mätning, Beräkning, Kartframställning). Syftet var att åstadkomma ett brett samutnyttjande av främst kommunernas stornät och primärkartor. Det handlade då om både förbättrat nyttjande inom kommunen och externt. Betydande externa intressenter var Telia och andra huvudmän för rikstäckande tekniska infrastruktursystem. MBK-verksamheten omfattade teknik, organisation och ekonomi för de produkter och tjänster, som inryms i denna basverksamhet. Begreppet MBK kan i dagens läge anses vara förlegat även om det fortfarande används i vissa sammanhang istället för det idag mer adekvata ”grundläggande geografisk information” (GGI).

Verksamheten med grundläggande geografisk information i kommunerna är inte en obligatorisk uppgift enligt kommunallagen. Därmed står det kommunerna fritt att avgiftsbelägga denna verksamhet utom när det gäller tillämpningen av offentlighetsprincipen. Det är en kommunalpolitisk fråga i vad mån avgifter skall tas ut för den geografiska basverksamheten. I ökande grad över tiden har kravet på en avgiftsfinansierad samhällsbyggnadsverksamhet rests i kommunerna. Därmed har också betydelsen av att finna lämpliga finansieringsformer ökat.

Konceptet för finansieringen är att kostnaderna för GGI fördelas ut på olika användare. Fördelningen av kostnaderna bygger i allmänhet på den uppskattade frekvensen av användning. Konsekvenserna av denna ekonomiska modell blir att vissa kostnader direkt kan täckas genom olika taxefinansieringar. Andra kostnader täcks genom intressentfinansiering med externa användare, som har avtal med kommunen.

Användare inom kommunen kan i vissa fall interndeberas i ett första steg. Om förvaltningen i fråga har en taxebelagd verksamhet kan det interndeberade

beloppet helt eller delvis läggs ut i taxa (t.ex. VA-taxan) i ett andra steg. I större eller mindre utsträckning skattefinansieras GGI. Detta sker med så kallat kommunbidrag. I en kommun kan det bestämmas genom politiskt beslut exempelvis att någon interndebitering inte skall tillämpas. Då ökar det direkta kommunbidraget i motsvarande mån. Noteras kan att fastig-hetsbildningen inte bidrar till finansieringen av GGI.



Figur 3. Fördelad finansiering av GGI i kommunerna

Kommunernas uppgifter inom den fysiska planeringen och plangenomförandet regleras i Plan- och Bygglagen (PBL), som ger kommunerna rätt att avgiftsfinansiera vissa åtgärder. I PBL-taxan regleras inom det geografiska området åtgärder som nybyggnadskarta, utstakning, kontrollmätning och fastighetsplaner. Kommunerna har där möjligheter att lägga in andel av GGI förutom de direkta kostnaderna för respektive åtgärd. PBL-taxan brukar även reglera avgifter för primär-, bas- och grundkartor. För större exploateringar och för permanenta användare av kommunala kartdatabaser träffas avtal.

## 7 Internationell utblick

De nationella lagarna för de europeiska länderna har upphovsrätt med likartad struktur, som bygger på internationella konventioner. Medan länderna i Europa lägger stor vikt vid att hävda upphovsrätt och reglera användningen av geografisk information sprids den i USA till viss del med fri nyttjanderätt. Där betonas mer än i Europa marknadens uppgift att vidareförädla och sprida tillämpningar som bygger på federalt producerade basdata. I USA kan data vara fria att använda, men är det inte generellt sett. Det är också stora skillnader i avgifter och nyttjande vad gäller federala, delstats- och countydata.

I takt med den allmänna IT-utvecklingen, särskilt med betoning på informationstjänster, ökar nu intresset i Europa för samordning kring tillhandahållandet av geografisk information. Begreppet Spatial DataInfrastruktur (SDI) har myntats och inbegriper ett ramverk för denna samordning.

De flesta länderna i Europa utvecklar SDI:er på nationell, regional eller lokal nivå. Flera europeiska länder är världsledande inom området (t.ex. de nordiska länderna), medan andra precis har börjat processen. I slutänden skall det finnas bara en SDI per nation eller till och med för hela Europa eller världen. I denna infrastruktur skall data kunna utbytas med t.ex. standardiserade metoder, erbjuda metadata samt ha harmoniserade pris- och nyttjanderättsmodeller. Data skall också kunna utbytas mellan olika nivåer på ett sömlöst sätt.

Ett kraftfullt initiativ har tagits av EU-kommissionen. Ur ”Spatiala datainfrastrukturer – Rekommendationer till handlingsplan” (GINIE – Geographic Information Network in Europe) framgår följande:

Syftet är att utveckla en infrastruktur för geografisk information i Europa. Satsningen går under benämningen INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe (INSPIRE). INSPIRE har som mål att ta fram ett rättsligt ramverk för att därigenom förstärka tillkomsten av ett europeiskt SDI. Visionen för initiativet är:

- att datafångst skall göras en gång och underhållas av den organisation som är bäst lämpad för detta
- att det måste vara möjligt att sömlöst kombinera geografisk information från olika europeiska datakällor samt dela eller utbyta informationen mellan flera användare och tillämpningar
- att det måste vara möjligt att dela eller utbyta information mellan olika SDI-nivåer (europeisk, nationell och regional)
- att informationen skall vara detaljerad för detaljerade undersökningar och generell för strategiska ändamål
- att det måste vara lätt att hitta geografiska data
- att det skall finnas definitioner som anger vad data kan användas till och under vilka villkor de kan tillhandahållas och användas
- att geografiska data måste vara lätta att förstå och tolka
- att data skall kunna checkas ut med hjälp av användarvänliga grafiska verktyg.

Konceptet för INSPIRE har stora likheter med det samarbete som sedan en tid har etablerats i Sverige mellan organisationer med verksamhet inom området geografisk information. Redan på 1980-talet inleddes således ett samarbete mellan dåvarande Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) och Svenska Kommunförbundet med inriktningen att fastighetsinformationen skulle registreras vid källan. Eftersom kommunerna i många fall är källan etablerades en ordning med avtalsreglerad samverkan mellan CFD och kommunerna. Lantmäteriet fullföljer nu dessa ambitioner och skapar samarbete med kommunerna och andra operatörer som producerar geografisk information.

Övriga delar av visionen ovan förutsätter en engagerad verksamhet med standardisering. Omfattande insatser görs i detta avseende både på nationell, europeisk och global nivå.

För att få politisk acceptans och förståelse för satsningar på infrastrukturen för geografisk information är det väsentligt att påvisa nyttorna. I en litteraturöversikt av Eken och Arken från oktober 1998 ”Samhällsekonomiska modeller för geografisk information” redovisas ett antal studier från Australien, USA, Norge, Danmark och Sverige om de samhällsekonomiska effekterna av GIS eller databaser med landskaps- och fastighetsinformation. I vissa av dessa studier påvisas kostnads-

/nyttförhållanden av varierande storlek. I den svenska studien ”Nordisk Kvantif” från 1986-1990 konstateras nyttoeffekten 1:4. Denna relation förekommer även i en studie från Australien – ”ANZLIC Benefit Study, 1995”.

I rapporten från REGGIT-gruppen 1997 ”Grundläggande geografiska data” (M 1995:C/97-16) åberopas en promemoria av Lars Ottoson, Lantmäteriverket, innehållande en redovisning av internationella förhållanden inom området geografisk information. (REG står för Regeringskansliet och GIT står för geografisk informationsteknik). Ur detta material kan följande noteras:

- I USA finns The Federal Geographic Data Committee (FGDC), vars uppgifter är Coordination of Surveying, Mapping and Related Spatial Data Activities. FGDC har inrikesministern som ordförande och är sammansatt av företrädare för nio departement och sex myndigheter.
- I Storbritannien finns en Intergovernmental Group on Geographic Information (IGGI) kopplad till regeringen.
- I Frankrike etablerades redan år 1985 en särskild organisation, Conseil National de l'Information Géographique (CNIG). CNIG arbetar med interdepartementala samordningsfrågor och är placerad under Ministre de l'Équipement.
- Australien och Nya Zeeland har ett gemensamt ”Peak intergovernment council” som heter Australia New Zealand Land Information Council (ANZLIC), med ansvar för ”coordination of land and geographic information management”.
- I Nederländerna skapades redan 1984 en organisation, RAVI, med uppgift att ge regeringen råd rörande geografisk information. RAVI ombildades 1993 till ett konsulterande organ, som betjänar både statliga och kommunala organisationer.

Noterbart är att det inte finns någon motsvarighet till ovannämnda samordningsorgan med anknytning till regeringen i Sverige. Detta till trots att de flesta europeiska länder utformar sådana samordningsorgan just nu.

## 8 Utvecklingstendenser

Den allmänna utvecklingen inom IT-området medför att efterfrågan på geografisk information ökar i accelererande takt. Ett utmärkande drag är att myndighets- och sektorsgränser suddas ut och nya allianser skapas. Ett exempel på detta är den nationella vägdatan (NVDB) där Vägverket, Lantmäteriet, skogsnäringen och kommunerna förutsätts samverka. Det är ett tydligt samarbete mellan det offentliga och privata näringslivet (på engelska kallat Public Private Partnership – PPP).



Ett annat exempel är den samverkan som har etablerats i Skåne och inom Storstockholm mellan Lantmäteriet och kommunerna. Kommunala tätortsdatabaser integreras där med Lantmäteriets databaser till produkter som efterfrågas från transportnäringen, räddningstjänsten, polisen med flera. Liknande aktiviteter pågår inom andra delar av landet. Dessa nya allianser torde komma att öka, vilket därigenom skapar samägda produkter, med gemensam upphovsrätt.

De internationella insatserna kommer att öka väsentligt. Främst gäller det en harmonisering inom Europa med enhetliga referenssystem och ”sömlösa” databaser för transportplanering, miljöövervakning m.m. Det tidigare nämnda projektet INSPIRE kommer troligtvis att utgöra en viktig del i de mekanismer som behövs för att sprida geografisk information över nationsgränserna. INSPIRE kommer att utmynnas i direktiv, som kommer att styra den svenska politiken inom det geografiska informationsområdet.

Inom Sverige, men också inom Europa i övrigt, finns en något ambivalent hållning till avgiftsuttag vad gäller produkter och tjänster från den offentliga sektorn. Ambivalensen i inställningen till avgiftsuttag består i:

- en önskan att förse marknaden med grunddata till låg kostnad och därmed stimulera näringslivet, samtidigt med
- att kostnaderna för att etablera och vidmakthålla geografiska databaser blir alltmer betydande.

I Sverige kan förhållandet exemplifieras med att regeringen i uppdraget till Vägverket att utveckla NVDB ger direktivet att kostnaden för uttag ur databasen skall vara låg för bred användning. Den andra ytterligheten är att regeringen begär en användarfinansiering för Lantmäteriets geografiska databaser.

EU-kommissionen har 2002-06-05 lämnat förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv ”om vidareutnyttjande och kommersialisering av handlingar från den offentliga sektorn”. Förslaget innebär att vissa grundläggande principer för hanteringen av offentlig information läggs fast. Medlemsländerna föreslås därutöver få frihet att bestämma avgifternas storlek. I förslaget konstateras å ena sidan att gjorda analyser visar att en lågprisvariant är till bäst nytta för samhället. Förslaget till direktiv ger å andra sidan medlemsländerna möjligheter att tillämpa en kostnadsorienterad prissättning. Med detta menas att priset för uttag kan baseras på uttagskostnad plus en rimlig vinstmarginal. Vidare poängteras betydelsen av standardiserade licensavtal.

Enligt direktiven till den nyligen tillsatta Lantmäteriutredningen (Dir 2002:86) förutsätts utredaren bland annat:

- ”pröva, definiera och tydliggöra det offentliga åtagandet inom lantmäteriområdet
- utvärdera ändamålsenligheten i de finansierings- och avgiftssystem som nu tillämpas samt lämna förslag till nödvändiga förändringar”.

Att tillsätta denna utredning tyder på att statsmakterna vill pröva nuvarande inriktning för Lantmäteriets verksamhet avseende såväl innehåll som finansieringsformer. I skrivande stund har dock statsmakterna lagt fram ett förslag i 2003 års Vårproposition att Lantmäteriets anslag skall minskas med 100 mkr på årsbasis. Detta skall finansieras via höjd användarfinansiering och innebär i praktiken att fastighetsinformationen blir helt användarfinansierad.

## 9 Ramavtal och Normalavtal

### 9.1 Ramavtal

Inom lantmäterisektorn har sedan länge tillämpats tekniken att reglera samverkansformerna mellan Lantmäteriet och kommunerna med Ramavtal. Sådana Ramavtal har tidigare träffats om informationsförsörjningsområdet och berörande kommunernas medverkan i statlig fastighetsbildning. Ramavtal ingås mellan Lantmäteriverket och Svenska Kommunförbundet. Det fullföljs sedan med Normalavtal mellan samma parter. Normalavtalen ligger sedan till grund för formella avtal mellan Lantmäteriverket och respektive kommun. Motsvarande ordning har etablerats gentemot Vägverket när det gäller den nationella vägdata-basen (NVDB).

År 2000 ingicks det nu gällande Ramavtalet mellan Lantmäteriverket och Svenska Kommunförbundet (bilaga B och C). Det reglerar i huvudsak all samverkan mellan Lantmäteriet och kommunerna. Den bärande idén med avtalet är att all registrering skall ske vid källan. Kommunerna blir därmed viktiga dataleverantörer till Lantmäteriets system inom landskaps- och fastighetsinformation. Ramavtalet reglerar även samarbetet mellan Lantmäteriet och kommunerna inom fastighetsbildningsområdet.

### 9.2 Normalavtal

Syftet med Normalavtal är att förenkla avtalsskrivandet mellan statlig myndighet/organisation och respektive kommun. Normalavtal har tecknats mellan Svenska Kommunförbundet samt respektive Lantmäteriverket, Vägverket, Telia och dåvarande Sveriges Elleverantörer.

Med Ramavtalet som grund har Normalavtalen (bilaga D) tecknats med Lantmäteriverket omfattande samverkan avseende:

- Kommunal lantmäterimyndighet (KLM) – fastighetsbildning och registrering
- Kommunal medverkan i statlig fastighetsbildning
- Digital registerkarta (DRK) – för kommuner utan KLM

- Kommunal ajourhållning av byggnader, belägenhetsadresser och planer i fastighetsregistret.

Normalavtalet med Vägverket omfattar kommunernas medverkan i NVDB. Normalavtalen med Telia och Elleverantörerna är av typen licensavtal. Normalavtalet med Telia bifogas som bilaga E.

## 10 SAM-projektet

SAM-projektet ([www.svekom.se/sam](http://www.svekom.se/sam)) står för samfinansierad samverkan mellan Svenska Kommunförbundet, länens Kommunförbund och kommunerna för utveckling, kompetenshöjning och avtalsreglering inom området geografisk informationsteknik.

Projektet uppstod 1997 som ett önskemål från kommunerna att stärka de centrala insatserna inom området och skall därför ses som ett komplement till de insatser och resurser som finns på Svenska Kommunförbundet. Projektet styrs genom antagna stadgar och leds av en Styrgrupp. Verksamheten är för närvarande indelad i sju programområden:

- Kanslifunktionen och projektledning
- Avtal och avtalsmallar
- Fullföljande av Normalavtal och mallavtal
- GIT-infrastruktur
- Samverkan
- Information och kommunikation
- Modeller för kostnadsuppföljning.

Tyngdpunkten har genom åren legat i avtal, avtalsmallar och stöd till kommunerna i avtalsfrågor. Utvecklingen inom IT-området har medfört att ett stort antal kartföretag efterfrågar kommunala kartdatabaser för vidareförädling. Denna växande marknad är något turbulent i den meningen att företag uppstår snabbt och ibland försvinner lika snabbt. Eftersom det inte finns någon enhetlig central part att teckna ramavtal eller motsvarande med, arbetar SAM-projektet med avtalsmallar som delges kommunerna. Ett exempel på avtalsmall i form av licensavtal bifogas som bilaga F.

Ett exempel på insatser inom programområdet GIT-infrastruktur är GIS-handboken. Syftet med handboken är att ge stöd och råd till kommuner som arbetar med brett införande av GIS i organisationen. En annan viktig komponent är att skapa kontaktnät mellan GIS-handläggare både inom kommunsektorn och med andra närstående organisationer (t.ex. länsstyrelserna). I detta hänseende kan GIS-handboken ses som ett komplement till StrateGIS-insatserna. Handboken vill också stödja insatser för att publicera goda GIS-exempel. GIS-handboken tillhandahålls på CD.

## 11 Relationerna mellan myndigheter samt mellan myndigheter och statliga marknadsaktörer

### 11.1 Mellan statliga myndigheter

Enligt 4 § i förvaltningslagen ankommer det på myndigheter att ge varandra stöd, upplysningar, råd, vägledning m.m. utan att debitera för kostnaderna. Det är respektive myndighet som avgör serviceskyldighetens omfattning. Uppgifter eller samarbete utöver serviceskyldigheten brukar avtalsregleras. Exempel på sådan avtalsreglerad samverkan är:

- Mellan Naturvårdverket och SMHI finns avtal avseende samverkan inom miljöområdet. Av detta samverkansavtal framgår att SMHI betraktar samverkan som uppdragsverksamhet när arbetet når en sådan omfattning att kostnader inte ”kan eller bör” täckas genom SMHI:s anslag.
- Mellan Vägverket och Lantmäteriverket finns avtal avseende samverkan för NVDB. Avtalen avser både samverkan generellt och när det gäller produktionen av vägdatabasen. Eftersom kostnadsansvaret för NVDB åvilar Vägverket utför Lantmäteriet produktionsinsatserna på uppdragsbasis.

När det gäller att upplåta geografisk information från Lantmäteriet till andra statliga myndigheter eller kommuner gäller i princip den ordinarie prislistan för Lantmäteriets verksamhet och de restriktioner som gäller för alla användare i nyttjandet av informationen. Denna prispolitik har över tiden utsatts för ifrågasättanden. Inte överraskande har denna kritik riktats mest hörbart från de statliga myndigheter som tillämpar en egen låg avgiftsnivå (t.ex. Länsstyrelserna och RAÄ).

### 11.2 Mellan statliga myndigheter och statliga marknadsaktörer

Med statliga marknadsaktörer avses såväl statliga bolag som resultatenheter inom respektive myndighet (t.ex. Metria inom Lantmäteriet och Vägverket Produktion). För statliga bolag är situationen okomplicerad eftersom förhållandena inte skiljer sig från andra företag, men för de statliga marknadsaktörerna finns ifrågasättanden samt komplicerade eller otydliga skiljelinjer mellan myndighets- och marknadsverksamheten.

När det gäller resultatenheter inom statliga myndigheter har inställningen från statsmakernas sida pendlat mellan ambitioner att bolagisera eller att låta verksamheten bedrivas som hittills. Ett exempel är bildandet av Sveriges Geologiska AB (SGAB) år 1982. Efter några års verksamhet såldes företaget. Nu bedriver SGU verksamheten inom myndigheten med uppdrag ”som har nära samband med den anslagsfinansierade verksamheten” och ”i den omfattning som myndighetsverksamheten tillåter”.

Det under avsnitt fem redovisade myndigheterna har tydliga ambitioner att från ekonomiska utgångspunkter behandla resultatenheterna på samma sätt som andra marknadsaktörer. För exempelvis Vägverket finns detta särskilt uttalat i ledningens ”Riktlinjer för vissa informationstjänster”. Inom SMHI ställs det krav på den affärsdrivande verksamheten att leverera in 8% av omslutningen till statskassan för nyttjandet av myndighetens infrastruktur. Lantmäteriet bedriver uppdrags-verksamhet både inom sina länsbaserade myndigheter (myndighetsservice) och inom resultatenheten Metria.

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en studie – ”Staten som kommersiell aktör” (2000:16). Studien behandlar bland annat ”Marknaden för geografisk information”. Statskontoret anser att det finns vissa konkurrens-snedvridande förhållanden med Lantmäteriet som aktör på marknaden och föreslår en bolagisering av Lantmäteriets totala uppdragsverksamhet. Frågan kommer att behandlas i den nu sittande Lantmäteriutredningen (Dir 2002:86).

### 11.3 Mellan staten och kommunerna

Principen om ”registrering vid källan” leder till en omfattande rapportering från kommunerna till statliga organ. Tidigare, och i viss mån fortfarande, reglerades kravet på kommunerna i dessa hänseenden författningsvägen. Inom området geografisk information genomförs nu ett koncept som brukar benämnas ”en lina till staten”. Med detta uttryck menas att uppgiftslämnandet inom området skall samordnas så att följande skickas från kommunerna till Lantmäteriet, som i förekommande fall skickar uppgifter vidare till andra statliga organ:

- uppgifter om byggnader och dess geometri till grund både för Lantmäteriets och taxeringens behov
- uppgifter till grund för skyddsrumspanering
- uppgifter om bostadsbyggnadsstatistik.

Konceptet med uppgiftslämnandet innehåller även principen om långtgående frivillighet för kommunerna och ersättning från staten. Genomförandet av konceptet har påbörjats med belägenhetsadresser, där Lantmäteriet utgör navet i samhällets försörjning med dessa adresser, som kommunerna svarar för.

Inom lantmäterisektorn har för ersättningarna till kommunerna en övergång skett från tillämpning av särkostnadsprincip till en nyttoprincip. Denna princip innebär att kommunerna får ersättningar baserade på en andel av Lantmäteriets intäkter.

Den påbörjade samproduktionen av geografisk information mellan Lantmäteriet och kommunerna leder till andra former av överenskommelser och avtal. Normalt bygger sådana allianser på gemensam upphovsrätt samt fördelning av kostnader och intäkter.

En annan väsentlig samverkansfråga inom det geografiska området finns mellan länsstyrelserna och kommunerna. En viktig motor i detta avseende är den myndighetssamverkan mellan parterna som förutsätts genom tillämpning av plan- och bygglagen (PBL). Genom projektet PilotGIS drevs utvecklingen framåt till en situation där nu GIS-tillämpningar används i stor omfattning. De utbildningsinsatser som gjorts genom projektet StrateGIS har väsentligt påskyndat denna process.

#### **11.4 Mellan kommunerna**

Möjligheterna till samverkan mellan kommuner regleras i kommunallagen. De viktigaste samverkansformerna är

- Kommunalförbund
- Gemensam nämnd
- Civilrättsliga avtal.

Inom området geografisk information grundas i allmänhet samarbetet mellan kommuner på civilrättsliga avtal eller överenskommelser i annan ordning. Kommunallagen reglerar även vad som principiellt är möjligt att samverka om.

Det område som för närvarande är mest aktuellt för samverkan mellan kommunerna inom det geografiska området är upprättandet av tätortsdatabaser. Sådana aktiviteter förekommer främst i Skåne, Storstockholm, Mälardalen, Småland och Västergötland. I Skåne har Kommunförbundet där etablerat ett bolag – Geodatacenter Skåne AB – som svarar för vissa administrativa uppgifter sammanhängande med tillhandahållandet av tätortsdatabaserna. Skånekommunerna samarbetar således med Lantmäteriet om Skånekartan som nu tillhandahålls på marknaden.

#### **11.5 Mellan offentliga myndigheter och enskilda marknadsaktörer**

Enligt Statskontorets kartläggning i studien ”Staten som kommersiell aktör” hade Lantmäteriet år 1998 en marknadsandel på 60% inom den konkurrensutsatta MBK- och GIS-marknaden. De 40% som alltså motsvarar den enskilda sektorn omsatte enligt studien 210-260 miljoner kronor under detta år.

Den offentliga sektorn har således en relativt dominerande ställning på marknaden. En förklaring kan vara att det offentliga åtagandet för svenska myndigheter skiljer sig mellan myndigheterna och att de har olika roller. Detta leder bland annat till att vidareförädlingen till stor del utförs i offentlig regi. Det finns anledning att förmoda att den allmänna utvecklingen med fler och mer lättillgängliga databaser samt ökningen av mobila tjänster kommer att medföra en ökad marknadsandel för privata företag.

Statskontoret anser i ovannämnda studie att det föreligger vissa konkurrensproblem på marknaden. Dessa består enligt Statskontoret bland annat av att

Lantmäteriet bedriver både myndighets- och konsultverksamhet med en oklar avgränsning mellan dessa båda funktioner.

De statliga myndigheter som tillhandahåller geografisk information betonar dock att det gäller samma villkor för egna uppdragstagare som för privata företag. Både statliga myndigheter och kommunerna upplåter geografisk information till privata marknadsaktörer i allmänhet genom licensavtal.

## 12 Slutsatser och kommentarer

De myndigheter som producerar och tillhandahåller geografisk information har mestadels någon form av avtalsskrivning kring nyttjanderätter till data. Normgivande inom denna bransch är Lantmäteriet och kommunerna (genom Svenska Kommunförbundet). I framtiden kommer sannolikt olika former av direktiv från Europa, bland annat genom INSPIRE-initiativet. Detta och efterföljande initiativ kommer att vara normgivande för hela Europas politik för den geografiska informationsinfrastrukturen. I takt med att nya Europamyndigheter inrättas kan man förmoda att en europeisk Kartmyndighet kan komma att inrättas. Mycken påverkan kommer således att ske från Europa.

Finns det några hinder med nuvarande system för prissättning och nyttjanderätter? De allra flesta kan nog vara överens om att användningen av geografisk information skulle öka med lägre priser. Lägre priser måste dock finansieras på något sätt, t.ex. högre omsättning eller större anslag. Marknaden kommer att utvecklas. Frågan är dock om marknaden utvecklas i takt med ökade datakostnader. Det skall dock noteras att geografisk information har blivit betydligt billigare de senaste åren. Samtidigt vill dock användarna använda mera data och över större områden. Den långsiktiga tendensen är dock att priserna faller och att användningen ökar, men också att användarfinansieringen ökar. Priset kan inte ses som en isolerad faktor utan måste sättas samman med noggrannhet, tillgänglighet och andra kvalitetsmått vad gäller data. Därför är utvecklingen av väl fungerande informationsinfrastrukturer av största vikt för myndigheter, medborgare och kommersiella aktörer.

Hur får branschen acceptans och förståelse för den informationsinfrastruktur som finns idag och som byggs upp för morgondagen? Svaret är ganska enkelt. Politiker och beslutsfattare på hög nivå måste inse värdet med denna infrastruktur. Vad gäller värdet så är inte det ekonomiska värdet det primära, utan kanske demokratiska värden och ett samhälle med en hållbar utveckling. Får vi bättre miljö, säkerhet och ekonomi samt om medborgarna kan delta i de demokratiska processerna med hjälp av geografisk information så är detta av mycket stor betydelse. Användarna måste naturligtvis se nyttan med informationen och tjänsterna. Till sist kommer det alltid till pengarna. Att värdera sina geografiska databaser utifrån kund- och användarnytta är en viktig åtgärd alla dataägare borde göra, såväl myndigheter som företag. Lantmäteriet har bland annat uppskattat sitt samlade datavärdet till 50-70 miljarder kr. Hur mycket är era data värda?

## Bilaga A – Avgifter i offentlig verksamhet

Situation	Bestämmelse	Avgift	Kommentar
<b>1. Service-skyldighet</b>	4 § förvaltningslagen upplysningar, råd, vägledning m.m.	Ingen	Det är myndigheten som avgör service-skyldighetens omfattning.
<b>2. Uppgifter ur allmän handling</b> Uppgifterna skall vara tillgängliga. Endast rutinbetonade åtgärder skall krävas.	2 kap tryckfrihetsförordningen	Avgiften regleras för statlig verksamhet i avgiftsförordningen (15-24 §§). För kommunerna gäller en av kommunfullmäktige antagen taxa.	Om någon begär bearbetning eller sammanställning av uppgifter får myndigheten bedöma om åtgärden kan betraktas som rutinbetonad. Om inte så är fallet blir det ett uppdrag.
<b>3. Rådgivning, kurser, konferenser, publikationer m.m.</b>	4 § avgiftsförordningen	Myndigheten får själv i normalfallet bestämma avgiftens storlek inom ramen för full kostnads-täckning och själv förfoga över intäkten	Tjänsten måste vara förenlig med myndighetens uppgift. En prövning gentemot punkt 1 behöver göras.
<b>4. Ansökningsavgifter</b>	9-14 §§ avgiftsförordningen	Avgiften regleras i förordningens avgiftsklasser.	Myndigheten får själv disponera intäkten efter särskild bemyndigande.
<b>5. Kopior, bevis, registerutdrag</b>	15-20 §§ avgiftsförordningen	Se punkt 2.	Myndigheten får själv disponera intäkten.



## ULI-publikationer

### Rapporter

2002:2 Kompetens inom Geografisk IT  
2002:1 Etik och geografisk information  
2001:3 GI i Sverige 2000  
2001:2 Nyttan med standardisering  
2001:1 Geografisk IT som strategisk resurs  
2000:1 Användning av tesauros i metadata  
1999:3 Lednings-GIS i Örebro kommun  
1999:2 Distribuerade geografiska metadata  
1999:1 GIS i Försvarmakten  
1998:2 ULIs historia  
1998:1 GIT i Kalmar  
1997:2 GIS i Sverige 1997  
1997:1 Kostnads/nyttoanalyser av GIS-projekt  
1996:1 GIS i Sverige 1995  
1992:1 Swedish R&D in GIS 1991  
1991:2 GIS-programvaror  
1991:1 Införande av GIS  
1990:1 GIS i Sverige

### Böcker

Eklundh Lars (red.), *Geografisk informationsbehandling*,  
1999, Stockholm, ISBN 91-540-5841-4

Malmström Bo, Wellving Anders, *Introduktion till GIS*, 1995,  
Gävle, ISBN 91-630-3245-7

ULI, Utvecklingsrådet för Landskapsinformation  
801 82 Gävle • Tel 026-61 10 50 • Fax 026-61 32 77  
E-post [uli@uli.se](mailto:uli@uli.se) • Hemsida [www.uli.se](http://www.uli.se)

