

Reykjavík, 3. desember 2010.

Efni: Frumvarp til laga um grunngerð landupplýsinga (121. mál).

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur m.a. í sér innleiðingu á INSPIRE-tilskipun ESB.

Viðskiptaráð vill byrja á því að taka undir ummæli í greinargerð frumvarpsins í þá veru að sú samræming sem felst í því sé að meginstefnu til af hinu góða. Það skiptir miklu að ná heildstætt utan um tiltekna málaflokka t.a.m. umhverfis- og skipulagsmál, uppræta tvíverknað og að auka skilvirkni innan stjórnáráðs – ekki síst nú þegar ríkissjóður þarf að ráðast í fordæmislausan niðurskurð útgjalda. Þá fagnar ráðið því að hið opinbera hyggst gæta fyllsta kostnaðaraðhalds við framkvæmd þeirra verkefna sem leiða af frumvarpinu.

Að því sögðu gerir Viðskiptaráð þó talsverðar athugasemdir við frumvarp þetta. Þær athugasemdir lúta fyrst og fremst að hlutverki Landmælinga Íslands (hér eftir LMÍ) skv. frumvarpinu, sem er aukið verulega. Telur undirritaður að frumvarpið, hvað þetta varðar, gangi gegn markmiðum laga um landmælingar og kortagerð nr. 103/2006. Eru þessar athugasemdir hluti af þeirri áherslu ráðsins að ríkið standi ekki í beinni samkeppni við einkaaðila, enda er bolmagn þess slíkt að einkaaðilar mega sín lítils í samanburði.

I. Frumvarpsundirbúningur

Auk efnislegra athugasemda við frumvarp þetta telur Viðskiptaráð að standa hefði mátt betur að vinnslu þess. Vísar undirritaður hvað það varðar til þess að frumvarpið er með öllu smíðað innan stjórnáráðs án nokkurrar aðkomu annarra hagsmunaaðila, t.a.m. einkafyrirtækja á þessu sviði sem hafa náð talsverðri fötfestu. Ef litið er til handbókar um undirbúning og frágang lagafrumvarpa þá er þar hvatt til samráðs við hagsmunaaðila og almenning þar sem samráð *“stuðlar að því að forsendur mála liggja fyrir áður en ákvörðun er tekin. Einnig styðst samráð við þau lýðræðisrök að þeir sem ákvarðanirnar varða eigi þess kost að hafa áhrif á efni þeirra.”*

Þá virðist sem frumvarpið sé að meginstefnu til samið af LMÍ, en þrjár af fimm nefndarmönnum starfshópsins sem samdi frumvarpið voru starfsmenn LMÍ. Hvort þessi samsetning hópsins sé orsök þess að frumvarpið feli í sér að starfsemi LMÍ verði mun viðameiri er ólíklegt. Samsetning hópsins, viðamikil hlutverk LMÍ og það að aðrir aðilar sem frumvarpið varðar hafi ekki haft tök á að koma að smíði þess er hins vegar til þess fallið að vekja upp spurningar. Slíka stöðu er unnt að forðast með virku samráði við ólíka aðila. Þó leitað hafi verið áhlits fjölda opinberra stofnanna, sem er vel, þá verður að hafa það í huga að 2. mgr. 5. gr. frumvarpsins gæti haft áhrif á viðhorf þeirra til frumvarpsins. Verði frumvarpið að lögum mun LMÍ þannig standa straum af þeim kostnaði sem viðkomandi stofnanir hefðu ella gert, þ.e. kostnaðurinn fellur ekki til hjá þeim sem þjónustunnar óskar. Auk freistnivandans sem slíkt skapar þá ýtir það undir ógagnsæi í rekstri ríkissjóðs, en báðir þessir þættir eru líklegir til að draga úr kostnaðaraðhaldi.

Til viðbótar við framangreint telur undirritaður að frumvarpshöfundar hefðu mátt rekja hverja helstu afleiðingarnar frumvarpsins eru fyrir þau fyrirtæki sem starfa á landupplýsingamarkaðnum, en þau eru ekki mörg. Væri það í samræmi við áður nefnda handbók forsætisráðuneytisins, en þar segir m.a. í kafla 5.1.1. að samráð við hagsmunaaðila sé *“gagnlegt til þess að koma augu á áhrifin og hversu viðhlutarmikil þau eru.”*

II. LMÍ og samkeppnisrekstur

Viðskiptaráð hefur áður viðrað skoðanir sínar á samkeppnisrekstri LMÍ, sem hefur viðgengist til fjölda ára. Hefur ráðið, í ljósi yfirburðarstöðu LMÍ gagnvart einkaaðilum, lagt til að starfsemi LMÍ verði takmörkuð verulega eða lögð niður og að verkefni stofnunarinnar verði boðin út. Með tilkomu laga um landmælingar og grunnkortagerð

árið 2006 urðu ákveðnar breytingar til batnaðar fyrir einkaaðila, en með lögnum var ætlunin að “*skilgreina hlutverk hins opinbera*” á því sviði og draga þannig skýra línu “*á milli starfsemi ríkisins og einkaaðila.*”

Þrátt fyrir þessa ætlan laganna hefur LMÍ áfram stundað samkeppnisrekstur, nú á sviði starfrænnar kortagerðar. Stofnuninni er heimilt skv. 4. tl. 1. mgr. 4. gr. fyrrgreindra laga að gera, viðhalda og miðla þekjum á mælikvarðanum 1:50.000. Er það mat einkaaðila á þessu sviði að stofnunin hafi farið út fyrir þennan ramma í sinni starfsemi. Vegna þessa komu Viðskiptaráð og Loftmyndir ehf. ákveðnum athugasemdum áleiðis til ráðuneytisins fyrri hluta ársins 2008 og bentu m.a. þar á að unnt væri að skoða gögn með mun meiri nákvæmni í [Kortaskjá LMÍ](#)¹ en lögin leyfðu. Þannig var unnt að þysja nánar að viðkomandi svæði í Kortaskjámum og þá fengust gögn með mun meiri nákvæmni en 1:50.000, meira í áttina að 1:10.000. Af nýjum [Atlas Kortaskjá LMÍ](#)² má sjá að stofnunin hefur, ef eitthvað er, bætt um betur frá því athugasemdir ráðsins voru lagðar fram.

Annar þáttur sem ráðið gerði athugasemdir við var samstarf LMÍ og 4x4 klúbbsins um að keyra alla slóða og troðninga á landinu. Var þetta samstarf hluti af átaki til að draga úr utanvegaakstri, en ráðið benti á að sá málaflokkur heyri undir sveitarfélögum og voru þau þegar farin að vinna í málinu m.a. með aðstoð Loftmynda ehf. sem átti tiltæk gögn. Nú hefur ráðuneytið ákveðið að endurvekja þetta [átak](#)³ og er einn þáttur þess að “*löglegir vegir verða rétt skráðir á opinberum kortagrunnum, sem auðvelt verður að nálgast*”. Rétt er að koma því áleiðis hér að þessi gögn eru og hafa verið til í nokkur ár. Er þessi þáttur hins nýja átaks því óþarfur.

Var það mat ráðsins að LMÍ hefði farið á svig við markmið laganna með söfnun, framleiðslu, miðlun og sölu gagna sem eru í beinni samkeppni við framleiðsluvörur einkafyrirtækja. Vegna þess var þess óskað að ráðuneytið setti með reglugerð skýr fyrirmæli um hlutverk stofnunarinnar. Sú reglugerð leit dagsins ljós [29. október 2009](#)⁴ og heilt yfir má segja að það orki tvímælis hvort nákvæmnismörk hennar séu í samræmi við áðurgreindan nákvæmnismælikvarða laganna. Af þessu má ráða að eitt meginmarkmið áðurnefndra laga, þ.e. að LMÍ dragi „*sig úr þeim rekstri sem nú telst vera samkeppnisrekstur*“ hefur ekki að náð fram að ganga og telur undirritaður að þetta frumvarp geri illt verra hvað það varðar.

Viðskiptaráð leggur til að nefndin hlutist til um að 4. gr. laga um landmælingar og grunnkortagerð verði breytt þannig að komið sé í veg fyrir ofangreindan samkeppnisrekstur LMÍ.

III. LMÍ og Inspire tilskipunin – 2., 5. og 9. gr.

Samkvæmt 5. gr. frumvarpsins er LMÍ falið að starfrækja landupplýsingagátt, en ákvæðið á rætur sínar að rekja til 11. gr. tilskipunarinnar. Ákvæði frumvarpsins kallar á breytingar á áðurnefndum lögum um landmælingar og grunnkortagerð og er ákvæði í þá veru að finna í 16. gr. frumvarpsins.

Í greingerð frumvarpsins með 16. gr. segir að þetta nýja hlutverk LMÍ sé í samræmi við “*þær breytingar sem gerðar voru á lögum um starfsemi stofnunarinnar árið 2006, þar sem kjarnaverkefni voru skilgrind betur en áður og svokölluð samkeppnisverkefni voru boðin út til einkaaðila, svo sem gerð og útgáfa prentaðra korta.*” Eins og rakið er hér að framan þá telur undirritaður að núverandi starfsemi LMÍ, á sviði stafrænnar kortagerðar, sé ekki fyllilega í samræmi við þennan tilgang laganna. Verði frumvarp þetta að lögum er ljóst að rekstur LMÍ á þessu sviði verði kyrfilega lögbundinn, í beinni samkeppni við einkafyrirtæki á þessu sviði. Getur undirritaður því ekki tekið undir framangreinda túlkun greinargerðarinnar.

Vegna þess telur undirritaður að áhersla eigi að vera lögð á að flestir þeir verkþættir sem falla til vegna framkvæmd frumvarpsins verði boðnir út, sbr. ummæli í greinargerð þess með 9. gr. Þó tilskipunin geri ráð fyrir að opinber stofnun annist framkvæmd hennar innan hvers ríkis þá verður að hafa það í huga að um tilskipun er að ræða. Stjórnvöldum er því heimilt, andstætt því sem gildir um reglugerðir ESB, að ná markmiðum hennar með öðrum hætti en kveðið er á um í texta tilskipunarinnar. Þá er tilskipunin ekki hluti af EES-samningnum, sem gefur

¹ <http://atlas.lmi.is/is50v/>

² <http://atlas.lmi.is/kortasia/>

³ <http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1655>

⁴ <http://www.reglugerd.is/interpro/dkm/WebGuard.nsf/2d8cdab9a540c73600256a0d0055eeb1/a4afd43e06161475002576730040d54f?OpenDocument>

stjórnvöldum eðli máls samkvæmt aukið svigrúm við upptöku hennar í löggjöf, sbr. samræmingarnefnd sú sem kveðið er á um í 10. gr. en tilskipunin kveður ekki á um stofnun slíkrar nefndar.

Viðskiptaráð leggur til að 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að skylt verði að kanna hagkvæmni þess að bjóða út þá verkþætti sem þar eru nefndir og að slík útboð skuli þá viðhöfð reynist þau hagkvæmari. Þá leggur Viðskiptaráð til að 2. mgr. 9. gr. og 1. mgr. 5. gr. verði breytt þannig að Landmælingar eða annar aðili í umboði ráðuneytisins skuli hafa umsjón með þeim þáttum sem þar eru nefndir, sem opnar frekar fyrir útboðsleiðina.

Þá leggur undirritaður áherslu á að sá þáttur landupplýsingagáttarinnar, sem telja má að sé í beinni samkeppni við einkaaðila og veita á án endurgjalds, verði í fullu samræmi við þær nákvæmnisafmarkanir sem ákveðnar voru með lögum um landmælingar og grunnkortagerð. Gera þyrfti ákveðnar breytingar á áður nefndri reglugerð til að þær afmarkanir standist tilgang laganna.

Viðskiptaráð leggur til að 2. málslíð 1. mgr. 2. gr. verði breytt þannig að reglugerð ráðherra verði að taka mið af nákvæmnisafmörkunum laga um landmælingar og grunnkortagerð.

Að lokum veltir undirritaður því upp hvort að 2. mgr. 5. gr. sé í samræmi við 2. mgr. 11. gr., en í fyrrnefnda ákvæðinu segir að upplýsingar landupplýsingagáttarinnar skuli vera opnar öllum. Ekki er tilgreint hvað í því felst en ef síðarnefnda ákvæðið er skoðað segir að innheimta megi gjald fyrir tiltekna þjónustuliði 5. gr. Heppilegra væri að skýra 2. mgr. 5. gr. nánar og þá með vísan til 2. mgr. 11. gr.

Viðskiptaráð leggur til að 2. mgr. 5. gr. verði breytt þannig að þjónusta skv. 2. mgr. 5. gr. verði opin öllum, sbr. þó 2. mgr. 11. gr.

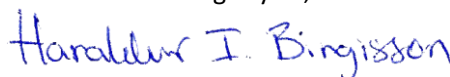
IV. Niðurlag

Undirritaður vill ítreka það að frumvarp þetta felur í sér margvíslegt hagræði fyrir opinbera aðila og munar þar mestu um áhrif þess á að draga úr tvíverknaði og þar með úr opinberum útgjöldum. Áhersla fjárlagaskrifstofu á lágmarkskostnað við innleiðingu INSPIRE – tilskipunar ESB er í takt við þær áherslur sem ríkja þurfa í rekstri ríkisins á næstu árum. Það má þó gera enn betur með því að nýta þá vinnu sem unnin hefur verið innan einkafyrirtækja á þessu sviði í stað þess að ríkið leggist í umfangsmikla endurvinnslu. Þá mætti einnig gera betur með því að skoða það að bjóða verkefni LMÍ skv. frumvarpinu út, sem og með því að nýta ráðgjöf utanaðkomandi aðili í stað þess að halda núverandi rekstri LMÍ óbreyttum.

Í nýlegu svari umhverfisráðherra við [fyrirspurn á Alþingi](#)⁵ kemur fram að gagnaöflun af þessu tagi sé dýr og er þar nefnt að stofnanir og sveitarfélög séu að nota nokkur hundruð milljónir af opinberu fé í þessi gögn og notkun þeirra. Var það mat ráðherra að mikilvægt væri að nýta betur opinbert fé í þennan málaflokk. Þá er ljóst af ársreikningum LMÍ að stofnunin hefur kostað skattgreiðendur tæpar 200 m.kr.⁶ undanfarin ár. Full ástæða er því til að taka undir með ráðherra og telur undirritaður að með framangreindum aðgerðum megi nýta fé skattgreiðenda enn betur en lagt er upp með.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki óbreytt fram að ganga og hvetur nefndina til að taka ofangreindar athugasemdir til skoðunar.

Virðingarfyllst,



Haraldur I. Birgisson
Yfirlögfræðingur Viðskiptaráðs

⁵ <http://www.althingi.is/alttext/135/s/0736.html>

⁶ Skv. ársreikningum þá voru framlög ríkisins til LMÍ 224 mkr. árið 2008, 211 mkr. árið 2007, 195 mkr. árið 2006 og 183 mkr. árið 2005.