



INSPIRE – en infrastruktur för geografisk information i Europa

Miljödepartementet

2004-10-15

Dokumentbeteckning

KOM(2004) 516

Europaparlamentets och Rådets direktiv om upprättandet av en infrastruktur för geografisk information i gemenskapen (INSPIRE)

Sammanfattning

Förslaget till direktiv syftar till att skapa en gemensam infrastruktur för geografisk information i gemenskapen. Med geografisk information menas tex. lägesanknuten information om vatten, vägar och markanvändning. Utgångspunkten för direktivet är att förbättra förutsättningarna för att nå de miljöpolitiska mål som EU har satt upp. En framtida utvidgning till andra sektorer som jordbruk, transport och energi är dock möjlig. Ett av målen med arbetet är att harmonisera geografisk information genom att medlemsländerna använder gemensamma standarder och specifikationer. Utgångspunkten är att den infrastruktur som byggs upp inom gemenskapen ska grundas på infrastrukturer för geografisk information som inrättats och drivs av medlemsländerna. Förslaget är därför utformat så att de geografiska data som redan finns ska kunna utnyttjas på bästa möjliga sätt, genom krav på dokumentation på befintliga geografiska data och införande av tjänster som medför att geografiska data blir mer tillgängliga och kompatibla. I begreppet infrastruktur ingår även åtgärder för att göra det enklare att få tillgång till informationen och tydliggöra de villkor som ska gälla för användningen av informationen samt organisatoriska samarbetsformer.

Med utgångspunkt i de remissvar som inkommit stödjer Sverige de grundläggande tankarna i förslaget till direktiv. Sverige stödjer direktivets förslag till en stegvis ansats beträffande harmonisering, den föreslagna strukturen för samordning och att tredje part ges möjlighet att delta. Sverige anser dock att förändringar bl.a. bör genomföras i de delar som behandlar delning och vidareutnyttjande av data och i kraven på anpassning av data.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Europeiska kommissionen har tagit initiativet till att skapa en gemensam infrastruktur för geografisk information i Europa. Initiativet har resulterat i ett förslag till direktiv. Med geografisk information menas tex. lägesanknuten information om vatten, vägar och markanvändning. I begreppet infrastruktur ingår bl.a. användandet av gemensamma standarder för geografisk information samt åtgärder för att göra det enklare att få tillgång till informationen och tydliggöra de villkor som ska gälla för användningen av informationen. Även organisatoriska samarbetsformer samt teknik för att underlätta åtkomst till informationen ingår.

Det föreslagna direktivet kommer att innebära en konsekvent dokumentation av geografiska data och datakvalitet i EU, mer enhetlig geografisk information som omfattar hela EU, integrerade tjänster för att finna och få tillgång till informationen samt gemensamma bestämmelser för tillgång till, utbyte och utnyttjande av informationen. Direktivet omfattar geografiska data som innehas av en offentlig instans men möjlighet finns även för tredje part att delta. Genomförandebestämmelser av mer teknisk och föreskrivande karaktär kommer att tas fram inom en genomförandekommitté som tillsätts av kommissionen.

Utgångspunkten för direktivet är att förbättra förutsättningarna för att nå de miljöpolitiska mål som EU har satt upp men en framtida utvidgning till andra sektorer som jordbruk, transport och energi är möjlig.

Uppbyggnaden av de nationella infrastrukturen bör ske successivt och därmed har de geografiska data som omfattas av förslaget till direktiv getts olika prioritet. Detta innebär att direktivet innehåller olika datum för genomförandet beroende på om geografiska data är avsedda att användas som georeferens för att t.ex. redovisa miljöinformation, om data behövs i miljöarbetet och i vilken utsträckning harmonisering redan är på gång inom gemenskapen.

De geografiska data som omfattas av direktivet är uppdelade i tre grupper där grupp 1 och 2 omfattas av långtgående krav på harmonisering, men med skilda tidplaner vad avser framtagning av specifikationer och genomförande i nationella system för geografisk information. Grupp 3 har mindre långtgående krav på harmonisering.

I grupp 1 ingår referenskoordinatsystem, geografiska rutnätssystem, geografiska namn, administrativa enheter, transportnät, hydrografi och skyddade områden.

I grupp 2 ingår digitala höjdmodeller, identitetsbeteckningar för fastigheter, fastighetsskiften, landtäckedata och ortofoto.

I grupp 3 ingår statistiska enheter, byggnader, mark, geologi, markanvändning, geografisk fördelning av data om människors hälsa och säkerhet, offentlig service och anläggningar för miljöövervakning, produktions- och industrianläggningar, jordbruks- och vattenbruksanläggningar, befolkningsfördelning, områden med särskild förvaltning m.m., naturliga riskområden, atmosfäriska förhållanden, geografiska meteorologiska förhållanden, geografiska oceanografiska förhållanden, havsområden, biogeografiska regioner, naturtyper och biotoper samt djur- och växtarters utbredning.

Direktivet omfattar inte några krav på medlemsländerna vad gäller datainsamling utan är utformat så att de data som byggts upp inom ramen för nationella satsningar på infrastrukturen för geografisk information ska kunna utnyttjas på bästa möjliga sätt. De geografiska data som samlas in eller uppdateras senare än två år efter antagandet av harmoniserade specifikationer ska anpassas eller kunna transformeras till dessa specifikationer.

Ett av huvudsyftena med direktivet är att underlätta åtkomsten till data, bl.a. genom att skapa metadata (data om data) för geografiska data och utveckla olika tjänster via Internet. Tjänsterna ska göra det möjligt att söka, visa, överföra och transformera geografiska data samt sätta sig i förbindelse med datatjänster. Tjänsterna ska göras tillgängliga utan hinder för offentliga instanser men direktivet öppnar även upp möjligheten för tredje part att delta förutsatt att geografiska data och tjänster anpassas till genomförandebestämmelserna. Utöver de tjänster som medlemsländerna tillhandahåller ska kommissionen inrätta och driva en geoportal på Internet för gemenskapen.

Förslaget till direktiv innehåller krav på att medlemsländerna ska anta bestämmelser om samutnyttjande av geografiska data och tjänster mellan offentliga instanser. Kravet gäller vid utförandet av offentliga uppgifter som direkt eller indirekt kan påverka miljön. Förslaget till direktiv innehåller även krav på att begränsningar av handelsmässig, procedurmässig, institutionell och ekonomisk natur avlägsnas i samband med samutnyttjandet.

Kommissionen ska ansvara för att samordna infrastrukturen för geografisk information på gemenskapsnivå med bistånd från Europeiska miljöbyrån. På nationell nivå ska medlemsländerna inrätta lämpliga strukturer för att samordna användare, producenter, leverantörer av förädlade tjänster och samordningsorgan. Medlemsländerna ska även utse en offentlig instans som ansvarar för kontakterna med kommissionen kring detta direktiv.

Förslaget till direktiv innehåller en möjlighet för medlemsstaterna att begränsa allmänhetens tillgång till tjänster om tillgången innebär påverkan på sekretess rörande internationella förbindelser eller nationella försvaret, domstolsförfarande, sekretess som omfattar kommersiell eller industriell

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

En granskning av förslaget till direktiv bör göras för att klargöra direktivets konsekvenser i förhållande till svensk lagstiftning, bl.a. sekretesslagstiftningen. Det måste bevakas att direktivet inte kommer att påverka nationella regler om statistiksekretess.

Den information som omfattas av förslaget till direktiv är till stor del att anse som landskapsinformation varför kopplingar finns till lagen om skydd för landskapsinformation.

Uppgifter om fastighetsbeteckning liksom vissa adressuppgifter utgör indirekt personuppgifter.

1.3 Budgetära konsekvenser

Kommissionen har genomfört en utvidgad konsekvensanalys för INSPIRE. Konsekvensanalysen visar på att nödvändiga investeringar kommer i stor utsträckning att belasta den offentliga sektorn och beräknas uppgå till i genomsnitt 3,6-5,4 miljoner euro per år och medlemsstat. Detta skulle motsvara cirka en procent av de totala utgifterna för geografisk information. Fördelarna omfattar bl.a. miljövinster, mer omfattande samhällsvinster och vinster inom den privata sektorn. Endast miljövinster har kvantifierats. Den genomsnittliga årliga vinsten per medlemsstat beräknas uppgå till 27-42 miljoner euro.

I förslaget till direktiv har finansieringen av genomförandet inte behandlats. Förslaget kommer att innebära kostnader för de myndigheter som omfattas av förslaget samt för kommunerna. Samtidigt torde rationaliseringsvinster inom den offentliga sektorn uppstå. Företagens vidareförädling bedöms främjas. Enskilda får bättre tillgång till relevant miljöinformation. De enskilda ländernas kostnader, och fördelningen av dessa, är i dagsläget okänd. Ambitionsnivån i de kommande genomförandebestämmelserna kommer att påverka kostnaderna vid genomförandet av direktivet.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige stödjer de grundläggande tankarna i förslaget om att den europeiska infrastrukturen baseras på de infrastrukturer som redan etablerats och drivs av medlemsstaterna. En majoritet av remissinstanserna har uttryckt ett starkt stöd för förslaget till direktiv. Den harmonisering av geografisk information

som förslaget innebär, den stegvisa ansats samt de samordningsstrukturer som föreslås ligger helt i linje med de synpunkter Sverige tidigare fört fram under utarbetandet av förslaget till direktiv. INSPIRE skapar förutsättningar för uppbyggnad, beskrivning och åtkomst till geografisk information på ett standardiserat sätt vilket effektiviserar hanteringen av miljödata både nationellt och inom gemenskapen. Ett genomförande av direktivet kommer att innebära en betydande kostnadseffektivitet i hanteringen av geografisk information men en långsiktig och hållbar finansiering måste garanteras både nationellt och på europeisk nivå.

Sverige anser att både direktivets utformning, kommande genomförandebestämmelser samt nationellt genomförande bör ha som utgångspunkt att den infrastruktur som etableras ska kunna användas också inom andra politikområden än miljöområdet. Aktuella sektorer är t.ex. jordbruk, transport och energi.

Sverige stödjer direktivets förslag till samordning nationellt och på gemenskapsnivå samt att en kommitté inrättas med ansvar för att anta genomförandebestämmelser. Sverige vill dock framhålla vikten av att användarnas krav blir styrande för utarbetandet av dessa genomförandebestämmelser. Sverige stödjer även möjligheten för tredje part att delta i upprättandet av nättjänster och vill framhålla den viktiga roll som de privata aktörerna har när det gäller utvecklingen av tjänster baserade på geografisk information.

Sverige anser att anpassning av data inte bör begränsas till endast nya data för de teman som anges i bilagorna. I förslaget till direktiv anges krav på att de data som samlas in eller uppdateras senare än två år efter antagandet av motsvarande specifikationer ska anpassas i enlighet med dessa. Grundidén för INSPIRE bygger på att redan existerande data ska göras tillgängliga enligt harmoniserade specifikationer. Att begränsa kravet på anpassning i medlemsländerna enbart till de data som samlas in eller uppdateras innebär en väsentlig begränsning av nyttan för användarna. Vidare innebär det att tiden till dess att direktivet får full genomslagskraft fördröjs. Sverige anser därför att det bör eftersträvas att direktivet också omfattar anpassning av existerande data för vissa av de geografiska data som föreslagits. Den merkostnad som detta innebär uppvägs sannolikt av de vinster som en anpassning av existerande data innebär.

Sverige stödjer de grundläggande idéerna i direktivet kring samutnyttjande och vidareutnyttjande av data men anser att denna samverkan även fortsättningsvis bör hanteras på nationell nivå och ser därför inte något behov av att i direktivet fastställa krav på hur detta genomförande ska gå till. När det gäller vidareutnyttjande av data bör förslaget till direktiv för INSPIRE inte gå längre än vad som redan inryms i det befintliga direktivet för vidareutnyttjande av offentlig information inom den offentliga sektorn (PSI). Förslaget till direktiv för INSPIRE ålägger medlemsstaterna att vidta

åtgärder för att förhindra snedvridning av konkurrensen i fall där offentliga instanser bedriver kommersiell verksamhet som inte är kopplad till utförandet av deras offentliga uppgifter. Det faktum att PSI-direktivet finns innebär enligt svensk mening att det inte finns något behov av att i INSPIRE ta upp detta krav.

Sverige kan inte acceptera skrivningar som kan innebära att förslaget påverkar den nationella statistiksekretessen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget till direktiv presenterades för rådets miljöarbetsgrupp den 23 juli 2004. Flertalet medlemsstater saknade positioner och diskussionen var begränsad. Medlemsländerna har ombetts inkomma med skriftliga synpunkter i oktober.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Okänt på detta stadium.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till 39 remissinstanser. En stor majoritet av dessa är positiva till kommissionens förslag till direktiv för INSPIRE. Flertalet remissinstanser betonar vikten av att direktivet bör ha som utgångspunkt att den infrastruktur som etableras även ska kunna användas inom andra politikområden. Några remissinstanser betonar vikten av att användarnas krav sätts i fokus.

Flera remissinstanser framhåller att finansieringen inte hanteras i direktivet och framhåller de ökade kostnader som ett genomförande innebär. Svenska kommunförbundet har i sitt remissvar framfört att det är statens ansvar att finansiera infrastrukturen.

Flertalet remissinstanser framhåller att direktivet bör omfatta ett krav på att medlemsländerna anpassar också existerande data till framtagna gemensamma specifikationer. Att begränsa kravet på anpassning i medlemsländerna till data som samlas in eller uppdateras innebär en begränsning i nyttan.

Några remissinstanser anser att det inte finns något behov av att i direktivet reglera utbyte av geografiska data mellan myndigheter, denna fråga bör hanteras på nationell nivå. Dessutom anser några remissinstanser att förslaget är otydligt formulerat när det gäller samutnyttjande av data mellan offentliga myndigheter och kravet på att begränsningar i ekonomisk natur ska avlägsnas.

Många remissinstanser ser positivt på att tredje part ges möjlighet att delta och några remissinstanser lyfter även fram den positiva inverkan som förslaget kommer att få när det gäller marknaden för förädlade tjänster av geografisk information.

Flera remissinstanser lyfter fram vikten av att beakta sekretess- och säkerhetsaspekter när tillgängligheten till data underlättas och tematisk information kan kombineras.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ambitionen är att nå en överenskommelse i första läsningen med Europaparlamentet. Ordförandeskapet har begärt medlemsstaternas skriftliga synpunkter på förslaget senast den 1 oktober 2004.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 175.1 i EG-fördraget. Artikel 251, sambeslut mellan Parlamentet och Rådet.

3.3 Fackuttryck/termer

Tredje part: en fysisk eller juridisk person som inte är en offentlig instans

Geografiska data: data som direkt eller indirekt avser en viss plats eller visst geografiskt område

Geografiskt objekt: en representation av en företeelse i världen kopplad till en särskild plats eller visst geografiskt område t ex en adress, ett ortnamn, en administrativ enhet, en väg, en byggnad osv.

Verksamhetsinformation: Attribut till den geografiska informationen, t ex vägbredd, vägbeläggning, hastighet etc.kopplat till objektet väg.

Geografiskt dataset: en samling geografiska objekt i en databas, ofta med tillhörande verksamhetsinformation kopplad till den geografiska företeelsen.

Geografiskt tema: ett dataset bestående av geografiska objekt avseende endast ett tema, t ex byggnader eller vägar osv.

Geografisk information: information om företeelser knutna till ett läge på jordytan. Traditionellt har geografisk information presenterats i form av tryckta kartor där olika teman kombinerats ihop till en komplicerad sammansatt produkt t.ex. en topografisk karta, för att passa många olika typer av användare samtidigt.

För att öka den individuella nyttan hanteras numera geografisk information oftast digitalt och genom separata geografiska teman i så kallade geografiska informationssystem (GIS).

Geografiska informationssystem (GIS): IT-system, oftast i form av expertsystem, specialdesignade för att hantera geografisk information avseende bl a analys och presentation. GIS-tekniken används även för att bygga in geografiska datatjänster i befintliga IT-system.

Metadata: information som beskriver geografiska dataset och geografiska datatjänster och gör det möjligt att finna, inventera och utnyttja dem

Geoportal: En portal på Internet som är speciellt designad, med hjälp av bl a metadata, för användare att enkelt söka, titta på, beställa och hämta olika geografiska dataset.

Referenskoordinatsystem: Koordinat- och höjdsystem som behövs för att entydigt bestämma läget för ett geografiskt objekt på jordytan. INSPIRE förskriver att informationen ska vara knutet till ett specifikt europeiskt system, med globalt ursprung. I Sverige använder vi för närvarande ett antal olika nationella och kommunala system som inte är identiskt med denna föreskrivna standard. Under en övergångsperiod hanteras, vid behov, dessa svenska system med hjälp av icke felfria transformationer.

Georeferens: Innebär att verksamhetsinformation är kopplat (refererat) till ett geografiskt läge. Detta geografiska läge måste i praktiken vara knutet till ett specifikt referenskoordinatsystem för att möjliggöra utbyte av information.

Orofoton: Flyg- eller satellitbilder som är omräknade till att sammanfalla med ett referenskoordinatsystem och därmed blir georefererade. Det innebär att bilderna kan läggas ihop med övriga geografiska dataset, t ex vägar och byggnader, som är georefererade i samma system.

Marktäckedata: Ett EU-täckande satellitbildsbaserat dataset som innehåller översiktlig markanvändningsdata, med ursprung ur EU-projektet CORINE Land Cover (CLC).