

Sveriges genomförande av Inspiredirektivet

Monica Lagerqvist Nilsson och Christina Wasström



Monica Lagerqvist Nilsson



Christina Wasström

Monica Lagerqvist Nilsson and Christina Wasström: Swedish implementation of the INSPIRE directive

KART OG PLAN, Vol. 70, pp 127–133. P. O. B. 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

The Swedish Government and Parliament have assigned Lantmäteriet – the Swedish mapping, cadastre and land registration authority – the role of coordinator for the national geodata infrastructure. The responsibility comprises coordination of production, co-operation, dissemination and research as well as development. The responsibility also includes coordination of the implementation of EC directives related to geodata, such as INSPIRE. The Swedish Government has established a Geodata Advisory Board supporting Lantmäteriet in its coordination role.

Furthermore, a National Geodata Strategy has been developed covering all strategic issues related to the handling of geodata in Sweden. Lantmäteriet is responsible for updating this strategy in close co-operation with the Geodata Advisory Board and other stakeholders.

The basic aim of the National Geodata Strategy is to construct a national infrastructure for geodata and encourage greater co-operation in the geodata sector. The strategy should provide guidelines for all involved parties in Sweden. It should be the platform for creating the infrastructure and for participating in European and international collaboration in this field. Implementation of the EC directive INSPIRE is an important part of the strategy. A Geodata Project has been established. Over a period of three years, the project will create a business model and technical infrastructure for making geodata and services available to Swedish society and Europe.

The INSPIRE directive states that all member states shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with the directive. In Sweden that requirement will be fulfilled by a new Swedish law and regulation which are planned to enter into force in January 2011.

Key words: Inspire directive. Spatial data infrastructure. National geodata strategy.

Monica Lagerqvist Nilsson, Master of Engineering, Deputy Director, Ministry of the Environment.

E-mail: monica.lagerqvist-nilsson@environment.ministry.se

Christina Wasström, Master of Engineering, Inspire Co-ordinator, Lantmäteriet (Swedish mapping, cadastre and land registration authority). E-mail: christina.wasstrom@lm.se

Inspiredirektivet, direktiv 2007/2/EG om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire), trädde i kraft den 15 maj 2007. Målet är att skapa en infrastruktur för rumslig (geografisk) information i Europa. Bakgrunden till direktivet är behovet av bättre tillgång till information för att utforma och genomföra EU:s miljöpolitik. Medlemsstaterna ska skapa och driva en infrastruktur med enkelt användbara elektroniska tjänster

som gör informationen tillgänglig via Internet för dels allmänheten inom EU, dels myndigheter, kommuner och enskilda organ som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter inom EU i deras arbete som rör miljön. Vilken information som ryms under benämningen «rumslig information» definieras bl.a. i direktivets tre bilagor och kan vara allt från fastighetsområden, vägar, vattendrag till skyddade områden meteorologiska och hydrologiska förhållanden samt miljöfarliga

anläggningar. Inspire bidrar till att lösa flera problem som är förknippad med geografisk information – bl.a. svårighet att få tillgång till informationen, bristande kvalitet och problem vid informationsutbyte mellan myndigheter. Som stöd för att bygga upp ett ramverk för den Europeiska infrastrukturen fastställer Inspire särskilda regler för att göra geodata och tjänster tillgängliga på ett standardiserat sätt.

Nationell samordning

Lantmäteriet har av regeringen fått ett nationellt samordningsansvar för geodata. Ansvaret omfattar bland annat frågor om produktion, samverkan och utveckling. Ansvaret omfattar även samordning och stöd vid

genomförande av EU-direktivet Inspire samt att bevaka Sveriges intressen internationellt inom verksamhetsområdet. Regeringen beslutade i juni 2006 att ge Lantmäteriet i uppdrag att tillsammans med Geodatarådet och i samråd med andra berörda myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting utarbeta en nationell strategisk plan för den samlade informationsförsörjningen inom geodataområdet, där Inspire är en viktig beståndsdel. Den första versionen av den nationella geodatastrategin redovisades till regeringen i mars 2007 och har sedan reviderats vid två tillfällen, 2008 och 2009. Från och med 2010 ersätts de årliga revideringarna av strategin med statusrapporter som beskriver hur arbetet med den nationella infrastrukturen går framåt.



Figur 1. Geodatastrategin – bit för bit.

Geodatastrategin är en vägledning till producenter och användare av geodata vad avser utveckling och användning av standarder och specifikationer, metadata och metadata-tjänster, tjänster för spridning av information, policy för åtkomst och användning, forskning och utbildning samt organisation och former för samarbete. För att förverkliga strategins intentioner har åtta insatsområden identifierats innehållande strategiska mål, inriktning och prioriterade aktiviteter:

- Samverkan
- Informationsstruktur
- Teknisk infrastruktur

- Nationell metadata katalog
- Geodetiska referenssystem
- Forskning, utveckling och utbildning
- Regelverk
- Finansierings- och prismodeller.

Målet med den nationella geodatastrategin är att åstadkomma en nationell infrastruktur för geodataområdet, att bidra till utvecklingen av den svenska e-förvaltningen och att främja en nära samverkan mellan offentlig och privat sektor för att skapa goda förutsättningar för vidareförädling av geodata. Som en del i arbetet med en svensk infrastruktur för geodata ingår det svenska ge-

nomförandet av EU-direktivet Inspire

Hur organiseras genomförandet av Inspire i Sverige?

Ansvar för att införa Inspire är fördelat mellan fem huvudaktörer eller aktörsgrupper; EU-kommissionen, riksdag/regeringen, samordnaren (Lantmäteriet) och berörda myndigheter dvs. myndigheter med ett informationsansvar enligt förslag till ny lag och förordning.

EU-kommissionen ansvarar för att ta fram förslag till genomförandebestämmelser. Kommissionen är även ansvarig för uppbyggnaden av en geoportal på EU-nivå samt för uppföljning och övervakning när det gäller genomförandet av direktivet.

Riksdag och regering ansvarar för införande av direktivet i nationell rätt. Genom uppdrag till myndigheterna kan regeringen säkerställa att nödvändiga åtgärder genomförs. Regeringen har gett Lantmäteriet i uppdrag att tillsammans med Geodatarådet och i samråd med andra berörda myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting utarbeta en nationell geodatastrategi.

Lantmäteriet har ett nationellt samordningsansvar för geodata. Ansvar för omfattar bland annat frågor om produktion, samverkan och utveckling samt samordning och stöd vid genomförandet av direktivet, och att bevaka Sveriges intressen internationellt inom verksamhetsområdet. Med ansvaret följer också uppdraget att uppdatera den nationella geodatastrategin. Lantmäteriet ansvarar även, i egenskap av kontaktpunkt gentemot Kommissionen, för den nationella rapporteringen till Kommissionen. Som stöd i sin samordningsroll har Lantmäteriet det av regeringen utsedda Geodatarådet. Geodatarådet består av representanter från 11 olika myndigheter och organisationer. Rådet medverkar i arbetet genom att initiera, planera, informera om, förankra och följa upp aktiviteterna i geodatastrategin. På initiativ av Geodatarådet har en arbetsgrupp för Inspirefrågor etablerats, bestående av representanter från statliga myndigheter med informationsansvar (ett 20-tal myndigheter). Arbetsgruppen samordnar aktiviteter och frågor kopplade till Inspire.

Geodataprojektet ansvarar för verksamhetsutveckling (modeller för samverkan, avtal, finansiering och prissättning) och teknisk infrastruktur för hur geodata och tjänster ska tillhandahållas nationellt och i Europa via en nationell geodataportal (www.geodata.se). I projektet deltar myndigheter, kommuner och företag.

Myndigheter och organisationer ansvarar för att producera metadata och tjänster. De ansvarar även för att tillhandahålla datamängder enligt Inspires specifikationer, aningen genom att anpassa data eller ge möjlighet att, via tjänst, omvandla data.

Geodataprojektet – det praktiska genomförande av Inspire

Geodataprojektet är ett samverkansprojekt med representanter från flera myndigheter, kommuner och privata aktörer. Syftet med projektet är att underlätta tjänstebaserat utbyte av geodata och tillgodose krav från Inspire och andra direktiv. Flera av de insatsområden som beskrivs i den svenska geodatastrategin tas om hand i projektet; samverkan, informationsstruktur, teknisk infrastruktur, nationell metadatokatalog samt finansierings- och prismodeller. Projektet har delats upp i två delprojekt – teknisk infrastruktur och verksamhetsmodell. Delprojektet teknisk infrastruktur utvecklar en nationell geodataportal (www.geodata.se) som ger en samlad ingång via metadata till geodata och tillhörande tjänster. Delprojektet verksamhetsmodell hanterar utvecklingen av ett gemensamt regelverk för samverkan mellan organisationer i den nationella infrastrukturen för geodata samt för utbyte av data i infrastrukturen.

Delprojekt verksamhetsmodell

Arbetet inom insatsområdet har under 2009 fokuserat på att ta fram grunderna för hur samverkan mellan olika aktörer ska regleras. Uppbyggnaden förutsätts ske stegvis. Ett första steg är att från den 1 januari 2011 skapa en effektiv form för samverkan mellan de myndigheter som har informationsansvar enligt Inspire. Det gäller både formerna för deras inbördes utbyte av geodata (datadelning) och deras samverkan med andra par-

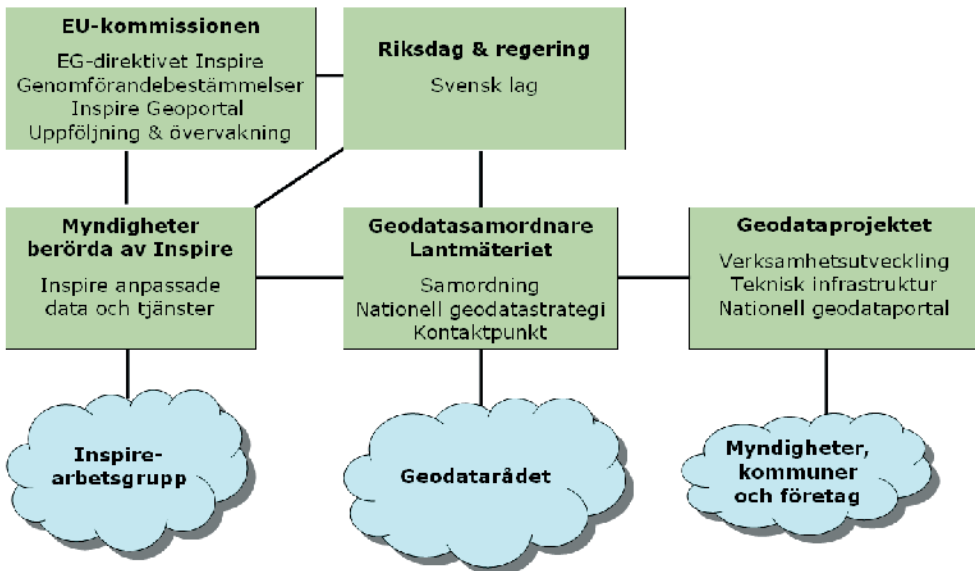
ter. Arbetet har resulterat i ett förslag till verksamhetsmodell för geodatasamverkan. Förslaget består av två delar – en samverkansmodell som beskriver hur samverkan mellan berörda parter ska organiseras, styras och förvaltas samt en affärsmodell som beskriver principerna för utbyte av geodata mellan myndigheter och kommuner och för nyttjande av data hos slutanvändare. Realiserandet av verksamhetsmodellen stöds av den tekniska infrastrukturen. Inom Geodataprojektet tas ett tekniskt ramverk fram. Det anger krav på de metadata, geodata och tjänster som ingår i infrastrukturen och görs åtkomliga via Geodataportalen. Det tekniska ramverket kommer att innehålla tydliga åtaganden för såväl Lantmäteriet som ansvarig för förvaltningen av Geodataportalen och för de myndigheter, kommuner och andra organ som publicerar metadata och gör sina geodata tillgängliga via infrastrukturen. I ramverket anges bl.a. de krav som kommer från Inspires genomförandebestämmelser rörande metadata, söktjänster, visningstjänster, omvandlingstjänster, nedladdningstjänster och förbindelsetjänster. Ramverket kommer också att innehålla bakgrundsbeskrivningar och allmänna råd. En första version av det tekniska ramverket publicerades i maj 2010. Utifrån detta kommer en bilaga till samverkansöverenskommelsen

parternas åtaganden och skyldigheter i tekniska avseenden att tydliggöras

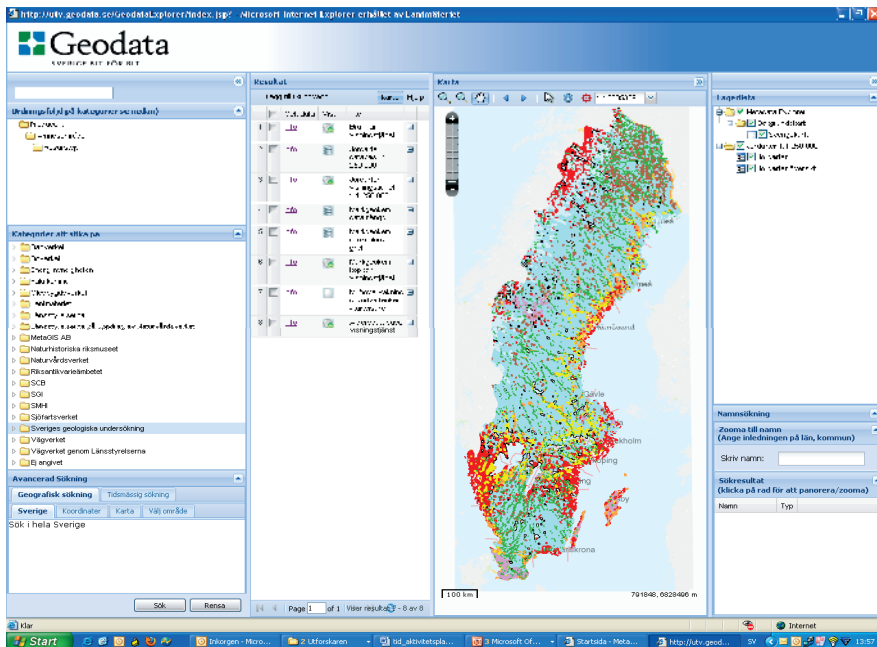
Delprojekt Teknisk infrastruktur

Den tekniska infrastrukturen ska stödja en effektiv samverkan i produktion och förvaltning av geodata samt ge användarna enkel åtkomst till data och tjänster. En viktig insats för att åstadkomma detta är att bygga upp en nationell Geodataportal som ger en samlad ingång till geodata och tillhörande tjänster och som underlättar för användaren att söka, hitta, titta på och ladda ner distribuerade geodata. Portalen ska även uppfylla de krav som ställs på datatjänster enligt EU-direktivet Inspire och utgöra den svenska noden mot EU-kommissionens geodataportal.

Version 1.0 av den svenska Geodataportalen lanserades i maj 2009 och arbetet inom insatsområdet har under 2009 fokuserat på att utveckla tekniken i och runt Geodataportalen. Bland annat har kraven från Inspire beaktats, och målet är en portal som fungerar både i ett inhemskt och europeiskt sammanhang. Under året har även en kravspecifikation för arkitekturen för portal version 2.0 arbetats fram och som till stor del baseras på OpenSource produkter och lösningar samt rekommendationer från Inspire.



Figur 2. Översikt över aktörer.



Figur 3. Den svenska Geodataportalen.

Hela den tekniska lösningen bygger på ett distribuerat synsätt, dvs geodata och tjänster som nås via portalen är lagrade hos respektive producent. I portalen ser användarna vad som finns och var det finns och ges möjlighet att utvärdera. Via portalen kan användare på ett enkelt och samlat sätt nå många organisationers tjänster och geodata. Via Geodataportalen får även geodataproducenter ett redskap för att beskriva och tillgängliggöra sin information för användarna. I Geodataportalen kommer tjänster och data att successivt göras tillgängliga. För närvarande finns ett hundratal datamängder och tjänster och i framtiden kommer en breddad krets att kunna publicera sina geodata och tjänster i portalen. För att underlätta för användare av Geodataportalen att söka, hitta, och publicera data och tjänster i portalen, har under året handledningar och annat hjälpmaterial framställts, bland annat instruktionsfilmer som beskriver portalens olika delar.

Lagstiftning

Det finns flera skäl till varför vi behöver införa nya bestämmelser för Inspire i Sverige. Bland annat för att direktivet ställer krav på att myndigheter och andra som har information som omfattas av direktivet ska skapa metadata och sprida information i elektronisk form via olika nättjänster. En annan sådan fråga är den datadelning mellan myndigheter som ska finnas på plats redan från 2009 i befintlig infrastruktur och från 2011 i det nät av tjänster som byggs upp i och med Inspire. Även sekretessfrågor och samordningsfrågor behöver regleras. Dessutom är myndighetsbegreppet vidare än i Sverige. Förutom statliga och kommunala myndigheter omfattas vissa enskilda organ som utför offentliga uppgifter. En del av dessa bestämmelser kommer att framgå av en ramlag men de flesta bestämmelserna kommer att finnas i en förordning.

När Sverige genomför EU-direktiv finns det vissa principer som man måste tänka på och som gör att det inte alltid går att översätta direktivet direkt till svensk författningsreglering. De svenska författningarna måste skrivas på förståelig svenska (vilket inte all-

tid gäller för de EU-direktiv som antas!) och fackuttryck måste så långt möjligt undvikas. Direktivets regler ska också omformuleras till svenska förhållanden och tolknings- och tillämpningsproblem ska så långt möjligt lösas. När det gäller Inspiredirektivet så märks det bl.a. på att vissa av direktivets begrepp har bytts ut i författningsförslagen. Infrastruktur för rumslig information benämns det sammanhängande systemet för geografisk miljöinformation. Rumsliga data-mängder och rumsliga datatjänster har i författningsförslagen «översatts» till geografisk miljöinformation respektive informationshanteringstjänster. Datadelning blir samarbete och geodataportal rymms under begreppet ingång på Internet.

Det nationella genomförandet av Inspire-direktivet som föreslås i propositionen 2009/10:224, Ett sammanhängande system för geografisk miljöinformation, rymmer förslag till en ny lag om geografisk miljöinformation Dessutom föreslås ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och i lagen (2000:224) om fastighetsregister. Lagen sätter ramarna för infrastrukturen. I korthet föreslås lagen rymma grundläggande bestämmelser om det sammanhängande systemet för geografisk miljöinformation, informationsansvaret, rätten att ta ut avgifter och frivillig medverkan av tredje part. I övrigt innehåller lagen bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter inom dessa områden och för samarbetet samt bestämmelser om enskilda organs möjligheter att begränsa tillgången till geografisk miljöinformation gentemot allmänheten och inom ramen för samarbetet. De sekretessbrytande bestämmelser som riktar sig till statliga och kommunala myndigheter återfinns i föreslagna ändringar i offentlighets- och sekretesslagen.

I förordningen återfinns detaljerade regler om informationsansvarets fördelning och innebörd. För att undvika oklarheter och tolkningsproblem för myndigheterna har Sverige valt att peka ut vilka myndigheter och vilken information som omfattas av förordningen. De myndigheter som pekas ut som informationsansvariga ska sedan se till att den utpekade informationen med tillhörande tjänster och metadata finns tillgängli-

ga och är användbara i infrastrukturen. Detaljerade regler om tjänsterna och metadata återfinns också i förordningen, men dessa regler kommer i stor utsträckning kompletteras av genomförandebestämmelser. Flera inventeringar har gjorts, av dels Lantmäteriet och SIS/Sanli, dels Miljödepartementet, för att kunna peka ut vilka myndigheter och vilken information som omfattas. Detta är ett arbete som fortfarande pågår och troligen kommer att pågå ända tills de sista genomförandebestämmelserna som specificerar vilken information som omfattas är antagna (enligt plan maj 2012). Den förordning som tas fram nu, kommer med andra ord att behöva justeras framöver. Även efter det att samtliga genomförandebestämmelser är antagna kan det ske förändringar vad gäller informationsansvaret, inte minst för att andra EU-direktiv inom miljöområdet väntas komplettera den information som omfattas av Inspire och hänvisa till Inspire när det gäller tillgången till information. Detta har redan skett vad gäller ramdirektivet om en marin strategi (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område).

Säkerhet och sekretess

En fråga som har orsakat mycket diskussioner i Sverige är frågan om säkerhet och sekretess när så mycket information görs tillgänglig så mycket enklare och det blir lättare att kombinera information från olika källor. Systemet bör inte ställa till problem när det gäller den personliga integriteten. Inspiredirektivet slår ju fast att Dataskyddsdirektivet (95/46/EG) gäller, dvs. sekretess gäller för personuppgifter och den personliga integriteten kan skadas och om personen inte har gett sitt medgivande. Dessutom har hittills konstaterats att de enda personuppgifter som omfattas är adresser och fastigheter, vilka i detta sammanhang kan anses som harmlösa (är inte kopplade till ytterligare personuppgifter). När det gäller andra sekretessgrunder är Inspiredirektivet mycket mer komplicerat. Olika möjligheter till sekretessbegränsning gäller beroende på vilken tjänst det är fråga om (t.ex. sök-, visnings eller nedladdningstjänst) och om det

är fråga om allmänhetens tillgång eller om det gäller informationsutbytet mellan myndigheter. Det kan i alla fall konstateras att direktivets regler angående sekretess inte i alla delar är lika långtgående som de gängse svenska reglerna. Farhågor finns på olika håll att den öppenhet som direktivet syftar till när det gäller geografisk information kan ställa till problem för t.ex. skyddet av kritisk infrastruktur. Om det finns grundade farhågor för att ett tillgängliggörande av viss information kan leda till skada för något som får skyddas, t.ex. allmän säkerhet kan sekretessbestämmelserna hindra att informationen tillgängliggörs. Huvudsyftet med Inspire är dock ökad tillgång till geografisk information. Nyttan av att ha tillgång till information är betydande. Kännedom om vissa anläggningar eller företeelser (vattentäcker, biotoper m.m.) medverkar till att förhindra att dessa påverkas negativt av åtgärder som måste genomföras eller att åtgärder kan vidtas snabbt och på rätt sätt om en olycka skulle vara framme. Ökad tillgång till information av hög kvalitet som beslutsunderlag gör att även kvalitén på utredningar som görs,

beslut som fattas och åtgärder som vidtas ökar. Inspiredirektivet har på många håll bidragit till att sekretessfrågorna och vår befintliga skyddslagstiftning på informationsområdet har fått ökad uppmärksamhet, vilket är positivt. Denna problematik finns ju redan i dag, men har inte diskuterats tillräckligt trots e-samhällets utveckling. Myndigheterna måste på ett annat sätt än tidigare hantera frågan om informationen kan vara farlig var för sig eller kombinerad med annan information. Nya metoder för att hantera sekretessfrågor måste utvecklas.

Inspire Norden

Mellan de Nordiska länderna Sverige, Norge, Danmark, Finland och Island finns det sedan 2007 ett nätverk för Inspire-frågor. Nätverket är både ett forum för att utbyta erfarenheter vid bl.a. tolkning av direktivet och vid genomförande. Dessutom finns möjlighet att ge ett samordnat Nordiskt svar vid remisshantering av genomförandebestämmelser och liknande styrande dokument.

Geodata är data som beskriver företeelser inklusive deras geografi ska läge

Anm 1: Ett geografiskt läge anges direkt, i ett geodetiskt referenssystem, eller indirekt.

Anm 2: Geografisk information och geografiska data förekommer som synonymer till geodata.

Anm 3: Geodata kan vara uppmätta, beräknade, uppskattade eller på annat sätt konstaterade. (Geodata i form av prognoser eller scenarier ingår ej.)

Källa: SIS/Stanli

För mer information:
www.geodata.se
www.ec-gis.org/inspire