

Alþingi
Erindi nr. P 138/2424
komudagur 19.5.2010



ORKUSTOFNUN

Grensásvegur 9
108 REYKJAVÍK
os@os.is

Sími - 569 6000
Fax - 568 8896
http://www.os.is

Alþingi - Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 19. maí 2010
Tilvísun: 2010050012
Bréfalykill: 50.11

Efni: Umsögn Orkustofnunar um frumvarp til laga um grunngerð landupplýsinga, 549. mál.

Orkustofnun vísar til erindis umhverfisnefndar Alþingis, dags. 11. maí sl., þar sem óskað er eftir umsögn Orkustofnunar um frumvarp til laga um grunngerð landupplýsinga (EES-reglur, heildarlög), 549. mál.

Orkustofnun hefur kynnt sér efni frumvarpsins og vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum.

Orkustofnun hefur tvisvar fjallað um þetta málefni í umsögnum á fyrri stigum. Má þar nefna fyrst umsögn Orkustofnunar, dags. 21. desember 2007, vegna INSPIRE tilskipunarinnar að beiðni iðnaðarráðuneytis og svo umsögn Orkustofnunar, dags. 22. febrúar 2010, um drög að frumvarpi til laga um grunngerð landupplýsinga að beiðni umhverfisráðuneytis. Til upplýsingar eru meðfylgjandi umræddar umsagnir Orkustofnunar.

Innleiðing INSPIRE tilskipunarinnar á Íslandi er að mati Orkustofnunar mjög mikilvæg fyrir íslenskt samfélag, en með henni er mögulegt að koma samhæfðu heildarskipulagi á málefni landupplýsinga hér á landi. Ýmislegt hefur verið gert á þeim vettvangi undanfarna tvo áratugi á vegum íslenskra stofnana og samtaka, sem nýst getur í þeirri vinnu sem framundan er.

Orkustofnun gerir ekki sérstaka athugasemd við lagatextann sjálfan og telur jákvætt að gerð hefur verið breyting frá fyrri drögum að frumvarpinu varðandi Samræmingarnefnd vegna landupplýsinga, sbr. 10. gr. frumvarpsins. Þar eiga nú sjónarmið fleiri aðila möguleika á að koma fram í fagnefnd þeirri sem á að móta stefnu í landupplýsingamálum og vinna að aðgerðaáætlun fyrir stjórnvöld við að innleiða grunngerð landupplýsinga á Íslandi. Um frekari sjónarmið Orkustofnunar í þessu máli er nánar vísað til fyrri umsagna.

Í 5. gr. frumvarpsins er fjallað um Landupplýsingagátt, en verkefni tengd henni munu verða þungamiðjan í vinnu þeirra fjölmörgu stofnana sem munu skipuleggja, endurvinnna og birta upplýsingar um gagnasöfn sín með nýjum hætti í þeirri vefgátt. Í umfjöllun á erlendum vettvangi um innleiðingu hugmyndafræði grunngerðar landupplýsinga sem birtist m.a. í INSPIRE verkefninu í öðrum löndum Evrópu, er lögð áhersla á að lágmarkskröfur séu uppfylltar t.d. um hugbúnaðarlausnir, vefþjónustu, lýsigagnaverkefni og notkun ISO staðla svo eitthvað sé nefnt. Slíkt felur í sér kaup á sérhæfðum hugbúnaði og krefst umtalsverðs vinnutíma starfsmanna Landmælinga Íslands bæði við innleiðingu búnaðarins og við að eiga samskipti við starfsmenn stofnana sem afhenda þær upplýsingar sem verkefnið byggir á og miðað er við að samræma. Ef Landmælingar Íslands eru af hálfu umhverfisráðuneytisins

taldar vel til þess fallnar að sjá um framkvæmd umræddra verkefna og ráða yfir faglegri þekkingu til þess, eins og fram kemur í athugasemdum við 9. gr. frumvarpsins, ætti það að vera áhyggjuefni með hvaða hætti fjallað er um greiðslu kostnaðar í verkefninu, sbr. fylgiskjal fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins með frumvarpinu.

Það hlýtur að vera umhugsunarefni öllum sem að landupplýsingamálum koma ef samþykka á lög á Alþingi um málefni sem eiga að vera og verða líklega nokkuð vel samhæfð í öðrum löndum Evrópu, ef eins og fram kemur í fylgiskjalinu með frumvarpinu hafi verið valið þrátt fyrir skýran lagatexta (5. gr) að “[...] fara aðra leið við innleiðinguna en áður var áætlað og er nú miðað við að tilskipunin verði uppfyllt með algjörum lágmarksbúnaði og lágmarkskostnaði og að nýta við það sem allra best þekkingu og búnað sem Landmælingar Íslands búa nú yfir.”. Spyrja má hvort stofnunin hafi þegar aflað þess sérhæfða búnaðar sem þarf, en ef svo er ekki virðast litlar líkur til þess að það náist á næstunni. Ef þetta er sú stefna sem lagt er upp með varðandi kostnað í verkefninu er ástæða til að hafa áhyggjur af árangrinum og að sett markmið náist ekki á tilskildum tíma.

Að öðru leyti gerir Orkustofnun ekki fleiri athugasemdir við frumvarpið að svo stöddu.

Virðingarfyllst


Þorvaldur Bragason


Lárus Ólafsson

Fylgiskjöl:

Umsögn Orkustofnunar um drög að frumvarpi til laga um grunngerð landupplýsinga, dags. 22. febrúar 2010.

Umsögn Orkustofnunar vegna INSPIRE tilskipunarinnar, dags. 21. desember 2007.



Umhverfissráðuneytið
Skuggasundi 1
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 22. febrúar 2010
Tilvísun: 2010020011
Bréfalykill: 50.15

Efni: Umsögn Orkustofnunar um drög að frumvarpi til laga um grunngerð landupplýsinga.

Orkustofnun vísar til erindis umhverfissráðuneytis, dags. 8. febrúar sl., þar sem óskað er eftir athugasemdum Orkustofnunar um drög að frumvarpi til laga um grunngerð landupplýsinga sem er til innleiðingar á tilskipun 2007/2/EB frá 14. mars 2007 INSPIRE. Orkustofnun hefur kynnt sér efni frumvarpsdraganna og vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum.

Orkustofnun hefur tekið þátt í og fylgst með þróun landupplýsingamála hér á landi um langt skeið. Ýmis gagnasöfn um jarðrænar auðlindir, orkuauðlindir og orkunýtingu hafa verið byggð upp á stofnuninni á löngum tíma. Auk þess að nýta gagnasöfnin til að vinna verkefni stofnunarinnar, er leitast við að veita aðgengi að upplýsingum úr þeim bæði á vefsíðu Orkustofnunar og í gegnum vefsjár, sem annað hvort eru alfarið á vegum stofnunarinnar (Landgrunnsvefsjá og væntanleg Orkuvefsjá) eða samstarfsverkefni með öðrum (Gagnavefsjá og Náttúruvefsjá). Orkustofnun hefur lagt áherslu á samstarf stofnana í gagnamálum. Stofnunin greiddi til dæmis helming þróunarkostnaðar við nýja Náttúruvefsjá, á móti verkefnisstjórn um íslenska upplýsingasamfélagið og var í hópi stofnaðila að samtökum um landupplýsingar á Íslandi (LÍSA), en þar hefur stofnunin m.a. tekið þátt í lýsigagnaverkefninu Landlýsingu frá upphafi. Af þeirri reynslu sem fengist hefur úr áður nefndum verkefnum liggur ljóst fyrir að formleg innleiðing hugmyndafræðinnar um “grunngerð landrænna gagna” (Spatial Data Infrastructure) er löngu tímabær á Íslandi. Það að skilgreina með skýrari hætti hlutverk þeirra stofnana sem búa til og uppfæra staðtengjanleg (ekki staðbundin) gögn í ýmsum málaflokkum hér á landi, er forsenda þess að geta gert kröfur um skilvirka uppbyggingu slíkra gagnasafna þannig að þau nýtist sem flestum. Þannig fást meðal annars möguleikar á að tryggja samræmingu, samhæfni og samnýtingu um leið og komið er í veg fyrir hugsanlegan tvíverknað, en allt leiðir þetta til samfélagslegs sparnaðar.

Umrædd drög að lagafrumvarpi um innleiðingu INSPIRE á Íslandi fjalla um þessi efni og er í sjálfu sér fagnaðarefni að málið sé að komast formlega á dagskrá. Orkustofnun hefur áður verið beðin um álit vegna INSPIRE, sbr. meðfylgjandi umsögn stofnunarinnar, dags. 21. desember 2007, og komið þar fram með rök sem styðja mikilvægi verkefnisins fyrir íslenskt samfélag. Það er hins vegar ljóst að ekki er sama með hvaða hætti slík lög eru sett fram og miklu skiptir að innleiðingarferlið fari fram í góðri sátt við alla aðila sem málið varðar. Í verkefni sem þessu er afar mikilvægt að vel takist til og skiptir miklu að breið samstaða og samhljómur náist strax í upphafi meðal þeirra sem vinna með landræn gögn, þannig að hvati stofnana og sveitarfélaga verði sem mestur til að standa tiltölulega hratt og vel að málum. Fjármagn ráðuneyta er af skornum skammti og því enn mikilvægara að nýta allar leiðir innan stofnana og til þess þarf samstilltan vilja margra. Hér reynir verulega á umhverfissráðuneytið

sem ber ábyrgð á innleiðingunni og Landmælingar Íslands, sem umhverfisráðuneytið hefur valið til að vinna að innleiðingunni með ráðuneytinu og á margan hátt fyrir þess hönd eftir því sem séð verður.

Við yfirferð frumvarpsins, ásamt meðfylgjandi athugasemdum, og við lestur INSPIRE skýrslu frá nóvember 2008, sem vísað er til í athugasemdunum með frumvarpsdrögum, þykir ástæða til að vekja athygli á einstaka atriðum. Í starfshópi umhverfisráðuneytisins sem ætlað er að annast innleiðingu INSPIRE eru tveir starfsmenn umhverfisráðuneytisins og þrír yfirmenn hjá Landmælingum Íslands, sem jafnframt eru höfundar fyrrnefndrar skýrslu. Umhverfisráðuneytið fékk á sínum tíma skriflegar athugasemdir við rangtúlkun í skýrslunni á niðurstöðum þeirrar einu rannsóknar sem farið hefur fram hér á landi á sviði landrænna lýsigagna, en það fagsvið verður einn af hornsteinum INSPIRE innleiðingarinnar hér á landi sem annars staðar. Umhverfisráðuneytið skoðaði málið og baðst fomlega afsökunar með bréfi. Skýrslan er þó enn birt með óbreyttum og þar af leiðandi röngum texta á vefsíðu Landmælinga Íslands meira en ári síðar. Þá er ástæða til að vekja athygli á því að hlutur 15 ára starfsemi samtaka um landupplýsingar á Íslandi (LÍSA) er óeðlilega rýr í skýrslunni, þrátt fyrir að starfsemi samtakanna hafi allan þann tíma verið í samhljómi við hugmyndafræðina um grunngerð landrænna gagna hér á landi. Þá vekur það að sama skapi athygli að í frumvarpsdrögum og athugasemdum með þeim er LÍSU samtakanna og starfsemi þeirra hvergi getið.

Til fróðleiks er til glöggvunar rétt að vekja athygli á að umhverfisráðuneytið beitti sér fyrir stofnun samtaka um landupplýsingar á Íslandi (LÍSA) árið 1994, eftir að unnið hafði verið að merku tilraunaverkefni í kortagerð tvö árin þar á undan, en í því verkefni unnu tugir sérfræðinga frá ýmsum stofnunum í mörgum starfshópum mikið starf sem nýttist á ýmsum sviðum. Samtökin hafa frá upphafi starfað að málefnum landupplýsinga í samstarfi við fjölmargar stofnanir, sveitarfélög, fyrirtæki og samtök innanlands sem utan, en aðilar að LÍSU eru nú yfir 50 talsins. Innan vettvangs samtakanna hafa lengst af starfað orðanefnd, lýsigagnanefnd (hét um tíma fagråd Landlýsingar) og samskipta- og staðlanefnd, en tvær síðartöldu nefndirnar hafa unnið í nánú samstarfi við Landmælingar Íslands. Niðurstaðan af þessari vinnu birtist m.a. í ÍST 120 staðlinum og lýsigagnavefnum Landlýsingu, þar sem náðst hefur að draga fram og birta upplýsingar um 200 gagnasöfn 32 stofnana og sveitarfélaga á Íslandi, en með verkefninu má segja að byggð hafi verið upp grunngerð á sviði landrænna lýsigagna hér á landi.

Margt bendir til að ekki hafi verið leitað til LÍSU samtakanna vegna undirbúningsvinnu þeirrar sem liggur að baki núverandi frumvarpsdraga. Þar sem fjallað er í drögum um væntanlega samræmingarnefnd vegna landupplýsinga er ekki gert ráð fyrir sjónarmiðum LÍSU. Það liggur fyrir að nær allir sem ætlunin er að leiða saman innan íslensks INSPIRE verkefnis eru núverandi þátttakendur í starfi samtakanna. Vaknar hér sú spurning hvort stefnt sé að því setja upp nýja opinbera nefnd, sem samhliða INSPIRE myndi taka yfir málefni sem frjáls félagasamtök hafa sinnt að undanfögnu og það án þess að leitað sé álits samtakanna?

Nauðsynlegt er að samræmingarnefndin sem fjallað er um í frumvarpsdrögum verði skipuð einstaklingum sem þekkja til landrænna gagna. Gert er ráð fyrir alls fimm tilnefningum í nefndina, þ.e. frá þremur ráðuneytum, auk fulltrúa frá Landmælingum Íslands og Samtökum íslenskra sveitarfélaga. Vekur þetta upp spurningu um það hvernig verði með kynningu sjónarmiða annarra stofnana en Landmælinga Íslands í nefndinni? Mikilvægt er að tengingar séu við fulltrúa landupplýsingageirans í heild, en slíkt verður best tryggt á einhvern hátt með

aðkomu LÍSU samtakanna að fundum nefndarinnar. Mikilvægt er að allir aðilar nái að vinna í góðri sátt að landupplýsingamálum í landinu, ef markmið INSPIRE eiga að nást. Lagt er til af hálfu Orkustofnunar að fulltrúar umhverfisráðuneytisins í undirbúningsnefndinni haldi fund með framkvæmdastjóra og stjórnarmönnum frá LÍSU samtökunum þannig að sjónarmið samtakanna liggi fyrir áður en frumvarpið verður lagt fram á Alþingi.

Á þessu stigi hefur ekkert komið fram um það með hvaða hætti vefþjónusta og landupplýsingagátt verði sett upp. Í ljósi þess að um mjög sértækar lausnir getur verið að ræða og stofnanir leggja mismunandi áherslur á miðlun á sviði landupplýsinga telur Orkustofnun að heppilegra væri að orða hluta 6. gr. frumvarpsdraganna þannig: "...skulu stjórnvöld leitast við að hafa yfir að ráða tæknilegri getu ...". Í 12. gr. frumvarpsdraganna um eftirfylgni og upplýsingagjöf er of fast að orði kveðið um óskilgreindar skyldur til upplýsingagjafar. Bæta ætti inn í setninguna einhvers konar afmörkun, t.d.: "Stjórnvöldum er skylt að veita Landmælingum Íslands þær upplýsingar um landræn gögn sem umhverfisráðherra óskar eftir og nánar er kveðið á um í reglugerð."

Í athugasemdum um 9. gr. frumvarpsdraganna eru staðhæfingar sem staldra þarf við. Þó að Landmælingum Íslands sé af umhverfisráðuneytinu falið að sinna ákveðnum verkefnum og að hafa yfir að ráða ákveðinni þekkingu, þarf ekki að vera sjálfgefið að þar með sé stofnunin vel fallin til að sjá um framkvæmd þeirra verkefna sem stofnunni er falið samkvæmt ákvæðum frumvarpsdraganna.

Sýnilegasti afrakstur INSPIRE innleiðingarinnar á Íslandi verður í fyllingu tímans Landupplýsingagátt sú sem nefnd er í 5. gr. frumvarpsdraganna. Í þeirri grein er ekki fjallað um sértæk atriði heldur lykilatriðin sem INSPIRE gerir kröfur um. Mikilvægt er að vekja athygli á því að tilskipunin gerir miklar kröfur til ýmissa gerða af vefþjónustum eins og fram kemur, þ.á.m. til landrænnar lýsigagnaþjónustu í hverju landi. Í slíkum verkefnum í nágrannalöndunum er miðað við notkun nýlegra ISO staðla og gert ráð fyrir framsetningu lýsigagna á fleiri tungumálum en móðurmáli í hverju landi. Til er gott yfirlit yfir landræn gagnasöfn á Íslandi í Landlýsingu, en setja þarf upplýsingarnar fram eftir nýjum staðli og þýða allar upplýsingar á ensku til framsetningar í nýrri hugbúnaðarlausn

Mikilvægt er að vefþjónusturnar verði auðveldar í notkun og til þess þarf hentugan hugbúnað, sem uppfyllir m.a. kröfur um birtingu yfirlitslýsigagna og skoðunarþjónustu. Ekki má heldur vanmeta tímabáttinn við að gera sjálf gögnin eða upplýsingar um þau birtingarhæf í slíkum þjónustum. Ekki þarf þó alltaf að leita langt til að finna hagkvæmar og aðgengilegar lausnir í þessum efnum. Í því sambandi skal vakin athygli á hugbúnaðarlausn Landgrunnsvefsjár sem þróuð var áfram fyrir Orkustofnun eftir opnun Náttúruvefsjár. Hugbúnaðurinn er íslenskur, frá hönnunarfyrirtækinu Gagarín. Landgrunnsvefsjái birtir upplýsingar á tveimur tungumálum um þekkt gögn frá Drekasvæðinu. Reynslan af vefsjónum er góð og hún hefur fengið jákvæða umsögn innanlands sem utan. Slíkur búnaður ætti að geta komið til greina við að halda utan um gögn í innleiðingarferli INSPIRE á Íslandi, sem hluti af landupplýsingagátt þeirri sem frumvarpsdrögin gera ráð fyrir að byggð verði upp hér á landi.

Að öðru leyti gerir Orkustofnun ekki frekari athugasemdir við frumvarpsdrögin að svo stöddu.


Þorvaldur Bragason


Lárus Ólafsson

Fylgiskjöl:

Umsögn Orkustofnunar, dags. 21. desember 2007.



Íðnaðarráðuneyti
Arnarhvoli
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 21. desember 2007
Tilvísun: 2007120004
Bréfalykill: 50.15

Efni: Umsögn vegna INSPIRE tilskipunarinnar

Í bréfi íðnaðarráðuneytisins til Orkustofnunar 5. desember 2007 var óskað eftir athugasemdum stofnunarinnar við það hvort INSPIRE tilskipunin kalli á breytingar á íslenskum lögum og hvaða kostnað verkefnið myndi hafa í för með sér. Í bréfi umhverfisráðuneytis til íðnaðarráðuneytisins 27. nóvember 2007 kemur fram um INSPIRE: *“Markmið tilskipunarinnar er að samræma og samnýta landfræðileg gögn í Evrópu og gera þau aðgengilegri með nútímalegum hætti fyrir stjórnvöld, fyrirtæki og allan almenning.”* Jafnframt er í bréfinu bent á að gögn sem falli undir INSPIRE séu tilgreind í viðaukum I-III við tilskipunina.

Samræming og samnýting á sviði landfræðilegra gagna næst best með vandaðri skráningu og miðlun upplýsinga (lýsigagna) um innihald gagnasafna og með aðgengi að gögnum beint í gegnum vefsjár á netinu, en æskilegt er að hafa góða tengingarmöguleika milli gagna frá ólíkum fagsviðum og stofnunum þar sem það er mögulegt.

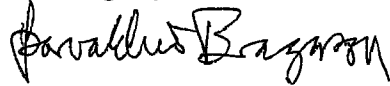
Það hefur lengi verið stefna Orkustofnunar að veita gott aðgengi að gögnum og hafa sem minnstar takmarkanir á notkun þeirra. Stofnunin hefur í því sambandi meðal annars staðið fyrir gerð “Gagnavefsjár” sem miðlar og tengir saman gögn úr mörgum áttum og auk þess tekið þátt í lýsigagnastarfi innan samtaka um landupplýsingar á Íslandi (LÍSA). Jafnframt hefur Orkustofnun með tilstyrk íðnaðarráðuneytisins verið annar aðalfjármögnunaraðili verkefnisins um “Náttúruvefsjá” ásamt “Verkefnisstjórn um íslenska upplýsingasamfélagið”. Innan verkefnisins um “Náttúruvefsjá” hefur verið þróaður sérhæfður hugbúnaður sem gæti ef rétt er á málum haldið skapað mikilvægar og hagkvæmar lausnir við það að: *“... samræma og samnýta landfræðileg gögn [á Íslandi] ... og gera þau aðgengilegri með nútímalegum hætti fyrir stjórnvöld, fyrirtæki og allan almenning.”*

Þar sem landfræðileg gögn eru unnin og varðveitt í fyrirtækjum, hjá sveitarfélögum og á mörgum stofnunum undir ólíkum ráðuneytum telja ýmsir að skýra þurfi betur ábyrgð á málaflokknum innan stjórnkerfisins hér á landi. Ekki er ólíklegt að setja þurfi nýjar reglugerðir eða jafnvel breyta lögum til að skerpa betur á verkskiptingu milli stofnana undir hinum ýmsu ráðuneytum vegna INSPIRE, þar sem umsjón með ákveðnum fagsviðum verði skýrar skilgreind en nú er. Ekki verður séð að efni INSPIRE tilskipunarinnar kalli sérstaklega á breytingar á lögum um Orkustofnun. Reglugerðarákvæði um gagnamál Orkustofnunar gætu hins vegar komið ákveðnum verkefnum í skilgreindari farveg.

Gagnasöfn á nokkrum sviðum sem fram koma í viðaukum I-III í INSPIRE tilskipuninni eru ekki til hér á landi sem aðgengileg gagnasöfn, en sum þeirra gagnasafna sem til eru þurfa án

efa að fara í gegnum einhvers konar endurskipulagningu. Gera verður ráð fyrir að það taki verulegan tíma að skilgreina og ljúka gerð margra gagnasafna og í því felist umtalsverður kostnaður fyrir samfélagið. Við þá vinnu er mikilvægt að hugmyndafræði grunngerðar landfræðilegra gagna (SDI) sem endurspeglast í INSPIRE, verði höfð að leiðarljósi.

Virðingarfyllt



Þorvaldur Bragason
