



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 10.2.2006
KOM(2006)51 končno

2004/0175(COD)

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU

v skladu z drugim pododstavkom člena 251(2) Pogodbe ES

v zvezi s

**skupnim stališčem Sveta o sprejetju Direktive Evropskega Parlamenta in Sveta o
vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Skupnosti (INSPIRE)**

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU

v skladu z drugim pododstavkom člena 251(2) Pogodbe ES

v zvezi s

skupnim stališčem Sveta o sprejetju Direktive Evropskega Parlamenta in Sveta o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Skupnosti (INSPIRE)

1. OZADJE

Datum predložitve predloga EP in Svetu (dokument COM(2004)516 končno - 2004/0175(COD)):	23. julij 2004
Datum mnenja Evropskega parlamenta, prva obravnava:	7. junij 2005
Datum mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora:	9. februar 2005
Datum sprejetja skupnega stališča:	23. januarja 2006

2. CILJ PREDLOGA KOMISIJE

Splošni cilj predloga je izboljšati način, na katerega prostorski podatki, s katerimi razpolagajo organi javne uprave, podpirajo okoljsko politiko, z izboljšanjem usklajevanja prostorskih podatkov in interoperabilnosti storitev v zvezi s prostorskimi podatki ter zagotavljanjem večje souporabe podatkov med organi javne uprave in spletnega dostopa javnosti. Vrsta zajetih prostorskih podatkov je določena v treh prilogah k predlogu.

V skladu s predlagano direktivo bi morale države članice sprejeti naslednje ukrepe:

- vzpostaviti mrežo storitev, ki omogočajo iskanje, pregledovanje prostorskih podatkov in dostop do njih z enega samega internetnega portala,
- narediti svoje nabore prostorskih podatkov in storitve v zvezi z njimi interoperabilne (tj. tehnično združljive) v skladu z izvedbenimi pravili, sprejetimi s postopkom odbora,
- pripraviti kataloge podatkov, s katerimi razpolagajo njihovi organi javne uprave, z „metapodatki“, ki vsebujejo nekatere vrste informacij v zvezi s podatki,
- narediti svoje prostorske podatke dostopne javnosti,
- odpraviti ovire za souporabo prostorskih podatkov med organi javne uprave.

3. PRIPOMBE GLEDE SKUPNEGA STALIŠČA

3.1 Splošne pripombe

Komisija lahko v celoti, deloma ali načeloma sprejme 46 od 49 sprememb, ki jih je predlagal Evropski parlament pri prvi obravnavi. Mnoge od teh sprememb so sedaj bodisi dobesedno bodisi vsebinsko vključene v skupno stališče.

Nekatere elemente skupnega stališča Komisija ne more sprejeti. Najpomembnejši med njimi so:

Komisija se ne strinja, morajo biti pravice intelektualne lastnine na seznamu razlogov za omejitev dostopa javnosti do prostorskih podatkov.

Komisija se tudi ne strinja, da je treba možnost omejitve dostopa razširiti, tako da bo zajemala storitve iskanja iz člena 18(1)(a) predloga Komisije, saj bi to pomenilo, da javnost ne bi mogla izvedeti niti o obstoju podatkov.

Komisija vztraja, da morajo biti storitve pregledovanja iz člena 18(1)(b) predloga Komisije dostopne brezplačno, in ne more sprejeti mnenja Sveta, ki organom javne uprave dovoljuje, da za te storitve pod določenimi pogoji zahtevajo pristojbine in licence.

V skupnem stališču je obveznost odpravljanja ovir za souporabo podatkov, pa tudi pravila za zagotavljanje usklajenih pogojev za institucije in organe Skupnosti, podrejena pravici ponudnikov javnih podatkov, da od drugih organov za svoje podatke zahtevajo pristojbine ali licence. V njem tudi niso jasno navedene ovire, ki jih je treba odpraviti. Zato skupno stališče ne bo učinkovito pri doseganju enega ključnih ciljev predloga in lahko celo poveča ovire za souporabo podatkov.

Komisija se strinja, da določbe v zvezi s souporabo podatkov ne vplivajo na obstoj ali lastništvo intelektualnih pravic organov javne uprave, vendar pa ne vidi potrebe po tem, da se to navede v besedilu direktive. Če naj se takšna določba vključi, je treba prav tako tudi pojasniti, da se morajo take pravice uresničevati v skladu z drugimi določbami.

3.2 Podrobne pripombe

3.2.1 *Spremembe Parlamenta, ki jih je Komisija sprejela v celoti, deloma ali načeloma in so vključene v skupno stališče*

Spremembi 1 in 5 glede uvodnih izjav sta vključeni v celoti, deloma ali načeloma.

Sprememba 6 v zvezi s ciljem direktive je vključena deloma, z navajanjem upravljanja prostorskih podatkov v uvodni izjavi.

Spremembe 8–12 so povzročile preureditev delov besedila, da bo to bolj jasno. Ta preureditev je prav tako vključena v skupno stališče. Poleg tega vsebuje sprememba 9 nekatere tehnične spremembe opredelitev, večina katerih je vključena v skupno stališče. Sprememba 10 vključuje tudi majhno in sprejemljivo omejitev določb o komitologiji v zvezi s posodobitvijo prilog.

Spremembi 13 in 14 se nanašata na metapodatke, ki jih je treba pripraviti v zvezi z nabori prostorskih podatkov in storitvami v zvezi z njimi, zajetimi v direktivi. Obe sta vključeni načeloma – države članice morajo predložiti informacije o pristojbinah, povezanih s pravicami uporabe naborov prostorskih podatkov in storitev v zvezi z njimi, ter zagotoviti, da kakovost metapodatkov ustreza namenu.

Spremembi 15 in 21 nekoliko spreminjata besedilo v zvezi s časovnim razporedom za upoštevanje izvedbenih pravil in sta vključeni v ustrezna člena.

Spremembe 16–20, 22 in 23 pojasnjujejo nekatere določbe v zvezi z izvedbenimi pravili, namenjenimi izboljšanju interoperabilnosti med nabori prostorskih podatkov in storitvami v zvezi z njimi. Vse te spremembe so načeloma vključene v člene od 7 do 10 skupnega stališča, zato je izboljšana tudi struktura tega dela besedila.

Sprememba 24 skuša pojasniti naravo storitev, ki jih morajo zagotoviti države članice, da bi ponudniki podatkov lahko svoje podatke povezali z infrastrukturo INSPIRE. To vprašanje je upoštevano tudi v členu 12 skupnega stališča.

Sprememba 25 odpravlja nenamerno dvoumnost v prvotnem predlogu in je vključena v zadnji odstavek člena 11 skupnega stališča.

Sprememba 27 pojasnjuje storitve, za katere je treba v skladu s komiologijo pripraviti tehnične specifikacije. Ta pojasnitev je v skupno stališče vključena v členu 16 za preurejenim delom besedila.

V spremembi 29 je pojasnjeno, da morajo biti dogovori za souporabo podatkov z mednarodnimi organi isti kot dogovori, ki veljajo za souporabo med organi na nacionalni ravni in ravni Skupnosti. To je bilo vključeno v člen 17(5) skupnega stališča, ki tudi določa, da mora ta souporaba potekati v skladu z načeli odprtosti in vzajemnosti.

Sprememba 31 pojasnjuje, kako naj se razume dodaten dostop do podatkov za institucije in organe Skupnosti iz prvotnega predloga. Ta pojasnitev je vključena v členu 17(8) skupnega stališča, čeprav druge spremembe tega odstavka, ki jih je naredil Svet, za Komisijo niso sprejemljive.

Sprememba 35 pojasnjuje, da morajo mednarodni standardi podpirati izvajanje direktive poleg evropskih standardov. To je vključeno v člen 20 skupnega stališča, z dodatno pojasnitvijo, da jih morajo izvedbena pravila iz direktive upoštevati.

Sprememba 36 od držav članic zahteva, da javnosti in Komisiji omogočijo stalen dostop do rezultatov svojega spremljanja izvajanja direktive. To je vključeno v člen 21(1).

Sprememba 38 določa, da mora poročilo Komisije o izvajanju direktive temeljiti na poročilih držav članic. To je vključeno v člen 23, skupaj z besedama „med drugim“, tako da se prizna, da lahko obstajajo tudi drugi viri.

Spremembe 39, 42, 43, 46 in 48 navajajo koristne pojasnitve ali manjše spremembe različnih tem v prilogah in so vključene v skupno stališče, včasih z dodatno pojasnitvijo. S spremembama 40 in 41 je tema „geologija“ predstavljeno iz Priloge III v Prilogo II.

Sprememba 44 razširja obseg uporabe direktive tako, da vključuje gospodarsko javno infrastrukturo, vladne službe ter naprave in objekte za spremljanje okolja. Ta razširitev bo povečala pomen direktive za oblikovanje okoljske politike in zato služi njenemu splošnemu cilju. Sprememba 49 vključuje dodatno temo „obnovljivi energetski viri“. Dodatne teme so z nekaterimi spremembami vključene tudi v skupno stališče.

3.2.2 Spremembe, ki jih je predlagal Parlament in so za Komisijo nesprejemljive ter niso vključene v Skupno stališče

Sprememba 2 v zvezi z uvodnimi izjavami se ni štela za ustrezno za predlog in zato ni bila sprejeta.

Sprememba 7, ki razširja infrastrukturo, tako da vključuje podatke, ki so na voljo na ravni Skupnosti, za Komisijo ni sprejemljiva in ni vključena v skupno stališče, saj bi takšna določba povzročila obveznosti za institucije in organe Skupnosti, kar pa v okviru direktive ni mogoče. Vendar je v izjavi na koncu tega sporočila izražena pripravljenost Komisije, da zagotovi, da so podatki, s katerimi razpolagajo institucije in organi Skupnosti, dejansko vključeni v infrastrukturo INSPIRE.

3.2.3 Spremembe Parlamenta, ki jih je Svet sprejel, vendar jih je Komisija zavrnila

Sprememba 30 skrajša besedilo določbe v predlogu Komisije, katere cilj je preprečiti izkrivljanje konkurence v primerih, ko organi javne uprave izvajajo tudi poslovne dejavnosti, ki niso povezane z opravljanjem njihovih nalog javnega značaja. Ker spremenjena določba zgolj ponovno navaja obveznost preprečitve izkrivljanja konkurence iz Pogodbe in ne določa konteksta ali veljave, se je Svet odločil črtati celotno določbo. S tem je sprememba Parlamenta sicer izboljšana, vendar pa bi Komisija prvotno določbo raje v celoti ponovno navedla.

3.2.4 Spremembe Parlamenta, ki so sprejemljive za Komisijo, vendar niso vključene v skupno stališče

Sprememba 3 skuša pojasniti določbe v zvezi s souporabo podatkov med organi javne uprave z vključitvijo uvodne izjave glede denarnega nadomestila javnih ponudnikov podatkov. Komisija lahko sprejme to spremembo, saj je skladna s predlogom Komisije. Po drugi strani pa je Svet uvedel več bistvenih sprememb določb o souporabi podatkov in zato te spremembe ni vključil.

Spremembe 4, 33 in 34 določajo, da se morajo strukture, vzpostavljene za usklajevanje infrastrukture INSPIRE, razširiti na različne ravni upravljanja ter upoštevati porazdelitev pristojnosti in odgovornosti znotraj držav članic. To je z nekaterimi spremembami za Komisijo sprejemljivo, vendar ni vključeno v stališče Sveta.

Sprememba 26 bi ponudnikom javnih podatkov omogočala, da dajo storitve pregledovanja na voljo v obliki, ki preprečuje njihovo ponovno uporabo v tržne namene, in da vključijo spletno licenco za omejitev možne uporabe podatkov. To bi bil učinkovit način zaščite ponudnikov javnih storitev pred zlorabo te storitve. Svet te spremembe ni vključil in je bolj naklonjen vključitvi bolj splošne določbe, ki

ponudnikom podatkov omogoča, da za te storitve zahtevajo pristojbine in tudi licence.

Sprememba 28 vsebuje zahtevo za države članice, da zagotovijo, da izvajanje določb v zvezi z souporabo podatkov med organi javne uprave nima škodljivega vpliva na razpoložljivost naborov prostorskih podatkov in storitev v zvezi z njimi. Svet te spremembe ni vključil, temveč se je odločil za precej šibkejšo določbo o souporabi podatkov.

Sprememba 32 zagotavlja, da uvedba skupnih licenc, predvidenih v predlogu Komisije, ne bo po nepotrebnem omejila možnosti za ponovno uporabo podatkov in uporabo storitev ter ne bo služila omejitvi konkurence. To je popolnoma skladno z namero Komisije, vendar Svet tega ni vključil, temveč se je odločil za črtanje celotne ustrezne določbe.

Sprememba 37 od držav članic zahteva zagotavljanje informacij o dogovorih med organi javne uprave o usklajevanju ter souporabi informacij. V predlogu ni posebne določbe za dogovore o usklajevanju informacij, vendar bi bilo mogoče to spremembo sprejeti načeloma, če se nanaša na ukrepe, ki jih sprejmejo države članice za izboljšanje interoperabilnosti med nabori prostorskih podatkov in storitvami v zvezi z njimi. Svet spremembe ni vključil.

Sprememba 45 predvideva utemeljeno razširitev obsega teme „porazdelitev prebivalstva – demografija“. Sprememba 47 dodaja novo temo „območja antropogenega stresa“, kar je sprejemljivo, če se pojem dodatno pojasni. Nobena od teh sprememb ni upoštevana v skupnem stališču.

3.2.5 Dodatne spremembe predloga, ki jih je uvedel Svet

Svet je uvedel številne dodatne spremembe predloga. Mnoge od njih so tehnične narave in imajo podobno usmeritev kot spremembe parlamenta. Skupno stališče pa vsebuje vrsto večjih sprememb predloga Komisije in nekatere od njih so močno v nasprotju z dogovorjenim ciljem direktive.

Najpomembnejša od teh sprememb je povezana z dostopom javnosti do podatkov in souporabo podatkov med organi javne uprave.

Predlog Komisije predvideva, da morajo biti omrežne storitve, ki javnosti omogočajo iskanje in pregledovanje podatkov, s katerimi razpolagajo organi javne uprave, na voljo brezplačno, skupno stališče pa ponudnikom javnih podatkov omogoča, da zahtevajo pristojbine in licence, če je to „bistven predpogoj za vzdrževanje zbirk prostorskih podatkov in storitev v zvezi z njimi ali za trajnostno izpolnjevanje zahtev v okviru že obstoječe mednarodne infrastrukture za prostorske podatke“ (člen 14), brez opredelitve okoliščin, v katerih bi bilo to mogoče storiti. Poleg tega skupno stališče uvršča pravice intelektualne lastnine na seznam razlogov za omejitev dostopa javnosti iz člena 13 in omogoča, da ti razlogi veljajo za storitve iskanja poleg drugih omrežnih storitev.

V zvezi z souporabo podatkov med javnimi organi odraža člen 17 precej nižjo stopnjo ambicioznosti ciljev kot člen 23 predloga Komisije in bi lahko povzročil celo

povečanje namesto zmanjšanja ovir za souporabo podatkov. Najpomembnejše spremembe so v:

- odstavku 3, v skladu s katerim je preprečevanje omejitev podrejeno pravici ponudnikov storitev, da sklepajo dogovore o izdaji licenc in od organov javne uprave, ki uporabljajo podatke, zahtevajo plačilo pristojbine.
- odstavku 8, v skladu s katerim za določbe v zvezi z usklajenim dostopom za institucije in organe Skupnosti velja isti pogoj in
- odstavku 9, v skladu s katerim člen ne vpliva na obstoj ali lastništvo intelektualnih pravic organov javne uprave, ni pa pojasnjeno, da se morajo te pravice uresničevati v skladu z drugimi določbami.

Komisija se ne more strinjati s temi spremembami, saj bodo neupravičeno omejile dostop javnosti, otežile izvajanje direktive ter zmanjšale razpoložljivost podatkov in posledično tudi dodano vrednost infrastrukture. Zlasti zaskrbljujoč je člen 17(3), saj bi lahko spodbudil postavitev pravnih in finančnih ovir za souporabo podatkov z organi javne uprave in imel tako nasprotni učinek od nameravanega.

Zaskrbljujoč je tudi postopek za sprejem izvedbenih pravil za interoperabilnost iz členov 7(2) in (3) skupnega stališča. Ta od Komisije zahteva izvedbo analize izvedljivosti ter pričakovanih stroškov in koristi, določa, da pravila ne smejo imeti za posledico prekomernih stroškov v breme države članice in zahteva, da države članice upoštevajo pravila zgolj „kolikor je to mogoče“.

Komisija v celoti priznava, da je pri pripravi pravil treba upoštevati izvedljivost ter stroške in koristi, vendar njihova tehnična in posamična narava običajno ne opravičujeta popolne in izčrpne analize, zahteva po izvedbi takšne analize pa bi povzročila precejšnjo zamudo in nepotrebna prizadevanja. Poleg tega bi bilo mogoče besedilo, kot ga je predlagal Svet, razlagati tako, kot da ni mogoče predlagati sprejetja izvedbenega pravila, če bi za zgolj eno od 25 držav članic to privedlo do prekomernih stroškov. Postopek odbora, predviden v predlogu Komisije, državam članicam omogoča temeljit pregled osnutkov pravil in njihovo zavrnitev, če so ti neizvedljivi, stroškovno neučinkoviti ali drugače neprimerni. Po sprejetju pravil je bistvenega pomena njihovo dosledno izvajanje, saj sicer cilj zagotavljanja interoperabilnosti ne bo dosežen.

Komisija ima tudi naslednje pripombe v zvezi z drugimi dodatnimi spremembami Sveta:

- Nekateri roki, predvideni v predlogu Komisije za izvajanje izvedbenih pravil in tudi direktive kot celote, s strani držav članic, so bili podaljšani. Komisija meni, da je treba ohraniti roke v prvotnem predlogu.
- Zagotoviti je treba, da sklicevanje na mednarodne standarde (člen 7(1)) in standarde, ki so jih sprejeli evropski organi za standarde (člen 20) ne ustvari obveznosti sprejetja takšnih standardov v okviru direktive INSPIRE, saj bi to v nekaterih primerih privedlo do velikih stroškov, ki z vidika razmerja med stroški in koristmi niso utemeljeni.

- Metapodatki, pripravljeni za nabore prostorskih podatkov in storitve v zvezi z njimi, morajo vključevati informacije o tem, ali so bili podatki potrjeni (člen 5(2)), pa tudi druge vrste informacij v zvezi z veljavnostjo podatkov, vključno na primer z opisom metode potrjevanja.
- V točki 7 Priloge III bi bil naslednji naslov bolj usklajen z načinom opisa ustreznih služb v Splošnem sporazumu o trgovini s storitvami (GATS): „Vladne, zdravstvene, izobraževalne, energetske, okoljske službe in naprave za nadzor okolja“.

4. SKLEP

Skupno stališče je lahko pomemben mejnik v procesu sprejetja direktive, ki bo pomagala izboljšati bazo znanja za okoljsko politiko in druge politike z izboljšanjem razpoložljivosti in interoperabilnosti prostorskih podatkov. Mnoge njegove določbe predstavljajo dobro podlago za nadaljnji napredek.

Nekateri vidiki skupnega stališča pa bi s krepitvijo ovir za souporabo podatkov med organi in z neustreznim omejevanjem dostopa javnosti lahko namesto povečanja razpoložljivosti prostorskih podatkov povzročili njeno zmanjšanje. Spet druge določbe pa bodo otežile izvajanje direktive in zmanjšale njeno učinkovitost pri zagotavljanju interoperabilnosti sistemov podatkov.

Zato Komisija ne more sprejeti skupnega stališča.

5. IZJAVE KOMISIJE

Splošna izjava

Komisija ugotavlja, da je Svet soglasno sprejel skupno stališče. Vendar pa Komisija ne more podpreti skupnega stališča, saj še zdaleč ne dosega splošne stopnje ambicioznosti ciljev, ki je bistvenega pomena za ta predlog.

Besedilo skupnega stališča daje ponudnikom podatkom preveč možnosti za zavrnitev dostopa javnosti do svojih podatkov in souporabe z drugimi organi. Problem predstavljajo tudi preveč obremenjujoči postopki za sprejem pravil v okviru komitologije in nezadostno jamstvo, da se bodo ta pravila v celoti izvajala v državah članicah.

Izjava v zvezi z uporabo infrastrukture INSPIRE za podatke, s katerimi razpolagajo institucije in organi Skupnosti

Komisija v celoti soglaša s tem, da mora infrastruktura INSPIRE zajemati nabore prostorskih podatkov in storitve v zvezi z njimi na ravni Skupnosti, da se zagotovi skladnost med infrastrukturo za prostorske informacije, vzpostavljeno v državah članicah, in ustreznimi informacijami na ravni Skupnosti. Komisija si bo močno prizadevala za to in, če bo primerno, pripravila zakonodajni predlog, ki bo urejal vzpostavitev komponent infrastrukture INSPIRE znotraj ustreznih institucij in organov Skupnosti.