



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.2.2006
KOM(2006)51 endelig

2004/0175(COD)

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONENTIL EUROPA-PARLAMENTET

i medfør af EF-traktatens artikel 251, stk. 2, andet led

vedrørende

Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om opbygning af en infrastruktur for geografisk information i Fællesskabet (INSPIRE)

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONENTIL EUROPA-PARLAMENTET

i medfør af EF-traktatens artikel 251, stk. 2, andet led

vedrørende

Rådets fælles holdning med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om opbygning af en infrastruktur for geografisk information i Fællesskabet (INSPIRE)

1. BAGGRUND

Dato for forelæggelse af forslaget for Europa-Parlamentet og Rådet (dokument KOM(2004) 516 endelig - 2004/0175(COD)):	23. juli 2004
Europa-Parlamentets udtalelse ved førstebehandlingen:	7. juni 2005
Udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg:	9. februar 2005
Vedtagelse af den fælles holdning:	23. januar 2006

2. FORMÅLET MED KOMMISSIONENS FORSLAG

Hovedsigtet med forslaget er at forbedre den måde, hvorpå de offentlige instansers geodata underbygger miljøpolitikken ved at harmonisere geodata og gøre rumtjenesterne indbyrdes kompatible og sikre, at de offentlige myndigheder i større grad videregiver disse data, og at offentligheden har on line adgang hertil. I de tre bilag til forslaget er anført, hvilke geodata det drejer sig om.

Det foreslåede direktiv kræver, at medlemsstaterne træffer følgende foranstaltninger:

- opretter et net af tjenester, der gør det muligt at søge efter, se og have adgang til geodata direkte fra en internetportal
- gør deres geodatasæt og -tjenester indbyrdes kompatible (teknisk set) i overensstemmelse med de gennemførelsesbestemmelser, der vedtages gennem udvalgsproceduren
- udarbejder fortegnelser over de data, som deres offentlige instanser har, indeholdende ”metadata”, der giver en bestemt type oplysninger om dataene
- giver offentligheden adgang til geodataene
- fjerner hindringer for videregivelse af geodata til offentlige instanser.

3. BEMÆRKNINGER TIL DEN FÆLLES HOLDNING

3.1 Generelle bemærkninger

Kommissionen kan helt, delvis eller principielt acceptere 46 af Europa-Parlamentets 49 ændringer fra førstebehandlingen. Mange af disse ændringer er nu indarbejdet i den fælles holdning, enten ordret eller indholdsmæssigt.

Kommissionen kan ikke acceptere den fælles holdning, hvad angår en række aspekter. De vigtigste heraf drejer sig om følgende:

Kommissionen er ikke enig i, at de offentlige instansers intellektuelle ejendomsrettigheder bør optræde på listen over grunde til at begrænse offentlighedens adgang til geodata.

Kommissionen er heller ikke enig i, at muligheden for at begrænse adgang til oplysninger burde udvides til at omfatte søgetjenester omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra a), i Kommissionens forslag, da dette ville betyde, at offentligheden ikke engang vil kunne se, om dataene findes.

Kommissionen mener, at visningstjenester omhandlet i forslagets artikel 18, stk. 1, litra b), bør stilles til rådighed gratis, og den kan ikke acceptere Rådets holdning, der giver offentlige instanser mulighed for under visse omstændigheder at opkræve internetlicens for disse tjenester.

Den fælles holdning indfører en forpligtelse til at fjerne hindringer for videregivelse af data og regler for at sikre ensartede vilkår for Fællesskabets institutioner og organer, underordnet offentlige dataleverandørers ret til at opkræve en internetlicens for deres data hos andre instanser. Det er i den fælles holdning ligeledes uklart, hvilke hindringer der skal fjernes. Den fælles holdning vil derfor ikke være effektiv med hensyn til at nå forslagets væsentligste mål, og kunne endda medføre, at der opstår flere hindringer for videregivelse af data.

Kommissionen er enig i, at bestemmelserne om videregivelse af data ikke har betydning for, om de offentlige instanser har intellektuelle ejendomsrettigheder, men den kan ikke se, at det er nødvendigt at nævne det i direktivet. Hvis denne bestemmelse indføres, bør det ligeledes gøres klart, at disse rettigheder skal udøves i overensstemmelse med de andre bestemmelser.

3.2 Detaljerede bemærkninger

3.2.1 Parlamentets ændringer, som Kommissionen kan acceptere, og som helt, delvis eller i princippet er indarbejdet i den fælles holdning

Ændring 1 og 5 vedrørende betragtningerne er helt, delvis eller i princippet blevet indarbejdet.

Ændring 6 om direktivets mål er delvis blevet indarbejdet ved at henvise til arealforvaltning i en betragtning.

Ændring 8-12 sigter mod at omstrukturere dele af ordlyden for at gøre den klarere. Denne omstrukturering er ligeledes medtaget i den fælles holdning. Desuden indfører

ændring 9 nogle tekniske ændringer i definitionerne, hvoraf de fleste er blevet indarbejdet i den fælles holdning. Ændring 10 indeholder en mindre, og acceptabel, begrænsning af udvalgsprocedurerne i forbindelse med tilpasning af bilagene.

Ændring 13 og 14 vedrører metadata, der skal samles i forbindelse med de geodatasæt og –tjenester, der er omfattet af direktivet. Disse ændringer er begge indarbejdet i princippet ved at kræve, at medlemsstaterne skal give oplysninger om gebyrer i forbindelse med retten til at anvende geodatasæt og –tjenester og sikre, at metadataene er af passende kvalitet.

Ændring 15 og 21 ændrer lidt på ordlyden i forbindelse med tidspunktet for overensstemmelse med gennemførelsesreglerne, og de er blevet indarbejdet i de pågældende artikler.

Ændring 16-20, 22 og 23 tydeliggør visse bestemmelser i forbindelse med gennemførelsesreglerne, der skal forbedre den indbyrdes kompatibilitet mellem geodatasæt og –tjenester. De er alle blevet indført i princippet i den fælles holdnings artikel 7 til 10, der ligeledes forbedrer struktureringen af denne del af teksten.

Ændring 24 tydeliggør arten af de tjenester, som medlemsstaterne skal tilbyde, ved at give dataleverandører mulighed for at forbinde deres data med Inspire-infrastrukturen. Dette afspejles ligeledes i den fælles holdning, i artikel 12.

Ændring 25 fjerner en utilsigtet tvetydighed i det oprindelige forslag, og den er blevet indarbejdet i den fælles holdning i sidste afsnit af artikel 11.

Ændring 27 tydeliggør, hvilke tjenester der skal udarbejdes tekniske specifikationer for ved udvalgsproceduren. Denne tydeliggørelse er i den fælles holdning indarbejdet i artikel 16 efter en omskrivning.

Ændring 29 tydeliggør, at bestemmelserne for videregivelse af data til internationale organer skal være de samme som dem, der gælder for videregivelse til instanser på nationalt plan og fællesskabsplan. Dette er indarbejdet i artikel 17, stk. 5, i den fælles holdning, dog med det forbehold at denne videregivelse sker på et åbent og gensidigt grundlag.

Ændring 31 tydeliggør hensigten med den tilføjede adgang til data for Fællesskabets institutioner og organer i det oprindelige forslag. Denne tydeliggørelse er indarbejdet i den fælles holdning i artikel 17, stk. 8, selv om andre af Rådets ændringer til dette stykke ikke kan accepteres af Kommissionen.

Ændring 35 tydeliggør, at internationale standarder side om side med europæiske standarder skal underbygge gennemførelsen af direktivet. Dette er blevet indarbejdet i artikel 20 i den fælles holdning med den yderligere tydeliggørelse, at direktivets gennemførelsesregler skal tage hensyn til de pågældende standarder.

Ifølge ændring 36 skal medlemsstaterne gøre resultaterne af deres overvågning af direktivets gennemførelse tilgængelige for offentligheden og Kommissionen. Dette er blevet indarbejdet i artikel 21, stk. 1.

Ændring 38 specificerer, at Kommissionens rapport om anvendelsen af direktivet skal baseres på rapporter fra medlemsstaterne. Det er blevet indarbejdet i artikel 23 med tilføjelse af ”bl.a.” i den erkendelse, at der også kunne være andre kilder.

Ændring 39, 42, 43, 46 og 48 giver nyttige tydeliggørelser eller mindre ændringer af de forskellige emner i bilagene, og de er indarbejdet i den fælles holdning, i visse tilfælde med yderligere tydeliggørelser. Ændring 40 og 41 flytter ”geologi” fra bilag III til bilag II.

Ændring 44 udvider direktivets anvendelsesområde til at omfatte tjenester af almen interesse, offentlige tjenester og faciliteter for miljøovervågning. Denne udvidelse vil gøre direktivet mere relevant for miljøpolitiske strategier, og tjener derfor direktivets overordnede mål. Ændring 49 indsætter en nyt tema om vedvarende energikilder. De nye temaer er også indarbejdet i den fælles holdning, dog med nogle ændringer.

3.2.2 De af Europa-Parlamentets ændringer, som Kommissionen ikke kunne acceptere, og som ikke er indarbejdet i den fælles holdning

Ændring 2 vedrørende betragtningerne blev ikke fundet relevant for forslaget og blev derfor ikke accepteret.

Ændring 7 om udvidelse af infrastrukturen til at omfatte data, der findes på fællesskabsplan, kan Kommissionen ikke acceptere, da en sådan bestemmelse ville medføre forpligtelser for fællesskabsinstitutioner og –organer, hvilket et direktiv ikke kan. Erklæringen i slutningen af denne meddelelse giver ikke desto mindre udtryk for Kommissionens vilje til at sikre, at data, som Fællesskabets institutioner og organer har, i praksis indarbejdes i Inspire-infrastrukturen.

3.2.3 Parlamentets ændringer, der blev godkendt af Rådet, men ikke accepteret af Kommissionen

Ændring 30 afkorter ordlyden af en bestemmelse i Kommissionens forslag, der sigter mod at forhindre konkurrenceforvridning i tilfælde, hvor offentlige instanser også driver forretningsaktiviteter, der ikke er forbundet med udførelsen af deres offentlige opgaver. Da bestemmelsen som ændret ganske enkelt gentager traktatens forpligtelse om at hindre konkurrenceforvridning uden at tydeliggøre konteksten eller relevansen, har Rådet derfor besluttet helt at fjerne bestemmelsen. Dette er en forbedring af Parlamentets ændring, men Kommissionen foretrækker at se den oprindelige bestemmelse genindsat i sin helhed.

3.2.4 Parlamentets ændringer, som Kommissionen har accepteret, men som ikke er indarbejdet i den fælles holdning.

Ændring 3 sigter mod at tydeliggøre bestemmelserne om videregivelse af data til offentlige instanser ved at indsætte en betragtning om, at offentlige instanser kan modtage økonomisk kompensation for producerede data. Kommissionen kan acceptere denne ændring, da den er i overensstemmelse med Kommissionens forslag. Rådet har for sin side foretaget mere omfattende ændringer i bestemmelserne om videregivelse af data, og har følgelig ikke indarbejdet denne ændring.

Ændring 4, 33 og 34 ville udvirke, at strukturer, der opretter og koordinerer Inspireinfrastrukturen udvides til de forskellige forvaltningsniveauer og tager hensyn til fordelingen af beføjelser og ansvar i medlemsstaterne. Dette kan Kommissionen med visse ændringer, acceptere, men det er ikke blevet indarbejdet i Rådets holdning.

Ændring 26 ville give offentlige dataleverandører mulighed for at stille data til rådighed via visningstjenester i en form, der hindrer, at de udnyttes kommerciel, og indføre en "internetlicens" for at begrænse brugen af de pågældende data. Det ville give et effektivt middel til at beskytte offentlige dataleverandører mod misbrug af denne tjeneste. Rådet har ikke indarbejdet denne ændring, men har indført en mere almen bestemmelse om, at dataleverandører kan opkræve gebyrer og licens for sådanne tjenester.

Ændring 28 kræver, at medlemsstaterne sikrer, at gennemførelsen af bestemmelserne om videregivelse af data mellem offentlige instanser ikke indvirker negativt på tilgængeligheden af geodatasæt og -tjenester. Denne ændring har Rådet ikke medtaget, men i stedet valgt en betydelig svækkelse af bestemmelserne om videregivelse af data.

Ændring 32 sikrer, at indførelse af fælles licenser, som fastsat i Kommissionens forslag, ikke indebærer unødigt begrænsning af videreanvendelsen af data og brugen af tjenester og ikke anvendes i et konkurrencebegrænsende øjemed. Dette falder fuldstændig i tråd med Kommissionens hensigt, men er ikke blevet godtaget af Rådet, der i stedet har valgt helt at fjerne den pågældende bestemmelse.

Ændring 37 kræver, at medlemsstaterne giver oplysninger om aftalerne mellem offentlige instanser om harmonisering og videregivelse af data. Der er i forslaget ingen specifik bestemmelse om aftaler om harmonisering af data, men denne ændring kunne accepteres i princippet, hvis der henvises til foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer for at forbedre den indbyrdes kompatibilitet mellem geodatasæt og -tjenester. Rådet godkendte ikke ændringen.

Ændring 45 indeholder en berettiget udvidelse af omfanget af datatemaet for befolkningsfordeling og demografi. Ændring 47 tilføjer et nyt tema om "områder under antropogent stress", der kunne accepteres, hvis det blev uddybet lidt mere. Ingen af disse ændringer er indarbejdet i den fælles holdning.

3.2.5 *Yderligere ændringer, som Rådet indsatte i forslaget*

Rådet har foretaget en række yderligere ændringer i forslaget. Mange af dem er tekniske og går i nogenlunde samme retning som Parlamentets ændringer. I den fælles holdning er der imidlertid foretaget en række mere dybtgående ændringer i forhold til Kommissionens forslag, hvoraf nogle underminerer det sigte med direktivet, der var nået til enighed om.

De væsentligste ændringer vedrører offentlighedens adgang til og videregivelse af data mellem offentlige instanser.

Medens Kommissionens forslag foreskriver, at netjtjenester, som giver offentligheden mulighed for at søge og se de data, som offentlige instanser ligger inde med, bør stilles til rådighed gratis, giver den fælles holdning offentlige dataleverandører

mulighed for at opkræve gebyrer og/eller udstede licenser, "hvis dette er nødvendigt for at kunne vedligeholde geodatasættene og –tjenesterne eller for at opfylde krav i allerede eksisterende internationale geodatainfrastrukturer" (artikel 14), uden nærmere at præcisere omstændighederne. Den fælles holdning medtager intellektuelle ejendomsrettigheder i listen over grunde til at begrænse offentlig adgang i medfør af artikel 13, og tillader at disse grunde gælder for søgetjenester sammen med andre netjenester.

I forbindelse med videregivelse af data mellem offentlige instanser afspejler artikel 17 et væsentlig lavere ambitionsniveau end artikel 23 i Kommissionens forslag, og det kunne endog medføre en forøgelse af hindringer for videregivelse af data snarere end en mindskelse heraf. De vigtigste ændringer er foretaget i:

- stk. 3, der gør udelukkelse af enhver restriktion betinget af retten for dataleverandører til at indgå licensaftaler og opkræve betaling fra brugerinstanser
- stk. 8, der indeholder bestemmelser om harmoniseret adgang for Fællesskabets institutioner og organer, og
- stk. 9, der fastslår, at artiklen ikke berører eksistensen af eller ejendomsretten til intellektuelle ejendomsrettigheder inden for den offentlige sektor, uden dog at præcisere, at disse rettigheder ikke desto mindre skal udøves i overensstemmelse med andre bestemmelser.

Kommissionen kan ikke støtte disse ændringer, da de unødigt begrænser offentlighedens adgang, gør direktivets gennemførelse vanskeligere at opnå, og reducerer tilgængeligheden af data og følgelig infrastrukturens merværdi. Artikel 17, stk. 3, er særlig uheldig, da det kunne tilskynde dataleverandører til at øge retlige og økonomiske hindringer for videregivelse af data hos offentlige instanser, og derved få den modsatte virkning af hensigten.

Et andet alvorligt aspekt vedrører fremgangsmåden for vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser for indbyrdes kompatibilitet i artikel 7, stk. 2 og 3, i den fælles holdning. Her kræves, at Kommissionen foretager en analyse af gennemførligheden og de forventede omkostninger og udbytte, præciserer at bestemmelserne ikke må påføre en medlemsstat uforholdsmæssigt store udgifter, og kræver, at medlemsstaterne overholder bestemmelserne "i det omfang det er muligt".

Medens Kommissionen fuldt ud erkender, at det er nødvendigt at tage hensyn til gennemførligheds- og omkostningseffektivitetsaspekter, når bestemmelserne udarbejdes, vil deres tekniske og omfattende art normalt ikke berettige en fuldstændig og nøjagtig analyse, og kravet om en sådan analyse vil medføre en betydelig forsinkelse og spildte kræfter. Ordlyden, som foreslået af Rådet, kunne desuden fortolkes således, at der ikke kan foreslås gennemførelsesbestemmelser med henblik på vedtagelse, hvis det ville påføre bare en af de 25 medlemsstater uforholdsmæssigt store omkostninger. Udvalgsproceduren som fastsat i Kommissionens forslag ville give medlemsstaterne mulighed for nøje at behandle udkastet til bestemmelserne og afslå dem, hvis de ikke er gennemførlige, ikke er omkostningseffektive eller på anden måde uhensigtsmæssige. Når de først er vedtaget, er det vigtigt, at de anvendes uden undtagelse, ellers vil det ikke være muligt at nå målet med at sikre den indbyrdes kompatibilitet.

Kommissionen har endvidere følgende kommentarer til andre af de ændringer, som Rådet har foretaget.

- Nogle af fristerne i Kommissionens forslag for medlemsstaternes gennemførelse, både af gennemførelsesbestemmelserne og af direktivet som helhed, er blevet forlænget. Kommissionen finder, at fristerne i det oprindelige forslag bør bevares.
- Det skal sikres, at henvisningerne til internationale standarder (artikel 7, stk. 1) og standarder vedtaget af europæiske standardiseringsorganer (artikel 20) ikke indfører en forpligtelse til at anvende sådanne standarder i forbindelse med Inspire-direktivet, da dette i visse tilfælde kunne medføre høje omkostninger, der ikke vil kunne berettiges ud fra et omkostningseffektivitetssynspunkt.
- Metadata, der er fremstillet til geodatasæt og -tjenester, bør ikke kun omfatte oplysninger om, hvorvidt de er validerede (artikel 5, stk. 2, litra c)), men også andre typer oplysninger vedrørende validiteten af dataene, herunder f.eks. en beskrivelse af valideringsmetoden.
- I bilag III punkt 7 ville følgende titel bedre svare til den måde, hvorpå de relevante tjenester er beskrevet i den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS): ”Offentlige, sundhedsrelaterede, uddannelsesmæssige, energirelaterede, miljømæssige og faciliteter for miljøovervågning”.

4. KONKLUSION

Den fælles holdning kunne være en vigtig milepæl for vedtagelsen af et direktiv, der hjælper med til at forbedre videngrundlaget for miljø- og andre sektorpolitikker ved at forbedre tilgængeligheden af geodata og deres indbyrdes kompatibilitet. Mange af bestemmelserne heri udgør et godt grundlag, der kan bygges videre på.

Visse aspekter af den fælles holdning kunne imidlertid bevirke, at tilgængeligheden af geodata forringes fremfor at forbedres, idet direktivets virkning kunne blive, at der konsolideres hindringer for datavideregivelse mellem instanser, og at offentlighedens adgang begrænses unødigt. Andre bestemmelser vil gøre det vanskeligt at gennemføre direktivet og reducere dets effektivitet, hvad angår datasystemers indbyrdes kompatibilitet.

Derfor kan Kommissionen ikke acceptere den fælles holdning.

5. KOMMISSIONENS ERKLÆRINGER

Generel erklæring

Kommissionen bemærker, at den fælles holdning er blevet enstemmigt vedtaget af Rådet. Kommissionen kan imidlertid ikke støtte den fælles holdning, fordi den ligger langt under det generelle ambitionsniveau, der er væsentligt for dette forslag.

Den fælles holdnings ordlyd giver i for udstrakt grad dataleverandører mulighed for at afslå at give offentligheden adgang til deres data og at videregive dem til andre instanser. Andre kritiske aspekter er de alt for tunge vedtagelsesprocedurer i henhold til udvalgsprocedurerne, og den utilstrækkelige garanti for, at disse bestemmelser vil blive gennemført i medlemsstaterne.

Erklæring om anvendelsen af Inspire på data, som Fællesskabets institutioner og organer ligger inde med

Kommissionen er fuldstændig enig i, at Inspire-infrastrukturen bør omfatte geodatasæt og -tjenester på fællesskabsplan for at sikre kohærens mellem infrastrukturen for geodata i medlemsstaterne og de relevante data på fællesskabsplan. Kommissionen vil gøre sit bedste for at dette sker og om nødvendigt fremsætte forslag til regler om oprettelse af Inspire-komponenter i de pågældende fællesskabsinstitutioner og -organer.