



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 10.2.2006
KOM(2006)51 lõplik

2004/0175 (COD)

**KOMISJONI TEATIS
EUROOPA PARLAMENDILE**

vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 251 lõike 2 teisele lõigule,

mis

**käsitleb nõukogu ühist seisukohta eesmärgiga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja
nõukogu direktiiv, millega rajatakse ühenduse ruumiandmete infrastruktuur
(INSPIRE)**

KOMISJONI TEATIS (EUROOPA PARLAMENDILE

vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 251 lõike 2 teisele lõigule,

mis

käsitleb nõukogu ühist seisukohta eesmärgiga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega rajatakse ühenduse ruumiandmete infrastruktuur (INSPIRE)

1. TAUST

Euroopa Parlamendile ja nõukogule ettepaneku edastamise kuupäev 23. juuli 2004
(dokument KOM(2004)516 lõplik – 2004/0175(COD)):

Euroopa Parlamendi arvamuse kuupäev, esimene lugemine: 7. juuni 2005

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse kuupäev: 9. veebruar 2005

Ühise seisukoha vastuvõtmise kuupäev: 23. jaanuar 2006

2. KOMISJONI ETTEPANEKU EESMÄRK

Kõnealuse ettepaneku üldine eesmärk on parandada ametiasutuste valduses olevate ruumiandmete kasutamist, et toetada keskkonnapoliitikat, täiustades nende ühtlustamist ja ruumiandmeteenuste koostalitlusvõimet ning tagades ametiasutuste vaheline tõhusam andmete jagamine ning sidusjuurdepääs üldsusele. Hõlmatud ruumiandmete liike täpsustatakse ettepaneku kolmes lisas.

Kavandatud direktiiviga nõutakse, et liikmesriigid võtavad järgmised meetmed:

- kehtestavad teenuste võrgustiku, mille abil on võimalik ühtse Internetiportaali kaudu ruumiandmeid otsida, vaadata ning nendele juurde pääseda
- muudavad oma ruumiandmekogumid ja -teenused koostalitlusvõimelisteks (s.t tehniliselt vastavateks) kooskõlas komiteemenetluse teel vastuvõetud rakenduseeskirjadega
- annavad välja katalooge oma ametiasutuste valduses olevate andmete kohta, mis sisaldavad nn metaandmeid, millega antakse andmete kohta teatavat liiki teavet
- muudavad kõnealused ruumiandmed üldsusele kättesaadavaks
- kõrvaldavad takistused ruumiandmete jagamisel ametiasutuste vahel

3. MÄRKUSED ÜHISE SEISUKOHA KOHTA

3.1 Üldised märkused

Komisjon nõustub täielikult, osaliselt või põhimõtteliselt 46 muudatusettepanekuga Euroopa Parlamendi poolt esimesel lugemisel tehtud 49 muudatusettepanekust. Mitmed nendest on nüüd sõna-sõnalt või sisuliselt lisatud ühisesse seisukohta.

Komisjon ei saa mitmes küsimuses ühist seisukohta heaks kiita. Kõige tähtsamad nendest on järgmised:

Komisjon ei nõustu sellega, et ametiasutuste valduses olevad intellektuaalse omandi õigused kuuluksid põhjuste loetellu, mille tõttu piiratakse üldsuse juurdepääsu ruumiandmetele.

Komisjon ei nõustu ka sellega, et juurdepääsu piiramise võimalust tuleks laiendada komisjoni ettepaneku artikli 18 lõike 1 punktis a osutatud otsimisteenustele, sest see tähendaks, et üldsusel ei oleks isegi võimalik andmete olemasolust teada saada.

Komisjon jääb oma seisukoha juurde, et komisjoni ettepaneku artikli 18 lõike 1 punktis b osutatud vaatamisteenused tuleks muuta tasuta kättesaadavateks ning komisjon ei saa nõustuda nõukogu seisukohaga, mille kohaselt võimaldatakse ametiasutustel kõnealused teenused teatavatel tingimustel maksustada või litsentsida.

Ühise seisukohaga kehtestatakse kohustus vältida takistusi andmete jagamisel ning kohustused seoses eeskirjadega, millega ühenduse institutsioonidele ja asutustele tagatakse ühtlustatud tingimused, mis alluvad avalike andmete esitajate õigusele, mille kohaselt võivad nad enda omanduses olevad andmed muudele ametiasutustele maksustada ja litsentsida. Ebaselgust esineb ka seoses välditavate takistustega. Seetõttu on see ettepaneku ühe põhieesmärgi saavutamiseks ebatõhus ning sellel võib isegi olla andmete jagamise seotud takistuste arvu suurendav mõju.

Lõpetuseks, kuigi komisjon on nõus sellega, et andmete jagamist käsitlevad sätted ei mõjuta ametiasutuste intellektuaalse omandi õiguste olemasolu või omandilist kuuluvust, ei näe ta vajadust selle sätestamiseks direktiivi tekstis. Kui selline säte lisatakse, tuleks teha selgeks, et kõnealuseid õigusi tuleb kasutada kooskõlas muude sätetega.

3.2 Üksikasjalikud märkused

3.2.1 *Parlamendi muudatusettepanekud, millega komisjon nõustub täielikult, osaliselt või põhimõtteliselt ning mis on lisatud ühisesse seisukohta*

Põhjendusi käsitlevad muudatusettepanekud 1 ja 5 on lisatud kas täielikult, osaliselt või põhimõtteliselt.

Direktiivi eesmärki käsitlev muudatusettepanek 6 on lisatud osaliselt, osutades põhjenduses esitatud ruumiandmete haldamisele.

Muudatusettepanekud 8–12 omavad mõju, mis on seotud teksti osade ümberkujundamisega selguse huvides. Kõnealust ümberkujundamist on käsitletud ka ühise seisukoha raames. Lisaks sellele tehakse muudatusettepanekuga 9

määratlustesse teatavad tehnilised muudatused, millest suurem osa on lisatud ühisesse seisukohta. Muudatusettepanek 10 sisaldab ka väikest ja vastuvõetavat komiteemenetluse sätete piiramist seoses lisade ajakohastamisega.

Muudatusettepanekud 13 ja 14 käsitlevad metaandmeid, mis tuleb luua seoses direktiiviga hõlmatud ruumiandmekogumite ja -teenustega. Neid mõlemaid on põhimõtteliselt käsitletud seoses nõudega, et liikmesriigid esitaksid teabe ruumiandmekogumite ja -teenuste kasutamissoigustega seotud tasude kohta ning tagaksid asjaomaseks otstarbeks sobiva metaandmete kvaliteedi.

Muudatusettepanekutega 15 ja 21 muudetakse vähesel määral rakenduseeskirjade täitmise ajakavaga seotud sõnastust ning need on lisatud vastavatesse artiklitesse.

Muudatusettepanekutes 16–20, 22 ja 23 selgitatakse teatavaid sätteid, mis käsitlevad ruumiandmekogumite ja -teenuste vahelise koostalitlusvõime parandamiseks koostatud rakenduseeskirju. Põhimõtteliselt sisalduvad need kõik ühise seisukoha artiklites 7–10, mis samuti parandavad teksti kõnealuse osa struktuuri.

Muudatusettepanekuga 24 soovitakse selgitada liikmesriikide osutatud teenuste olemust, millega andmeesitajatel võimaldatakse oma andmed ühendada INSPIRE-infrastruktuuriga. Kõnealust küsimust käsitletakse ka ühise seisukoha artiklis 12.

Muudatusettepanekuga 25 kõrvaldatakse esialgses ettepanekus sisalduv tahtmatu mitmetähenduslikkus ning kõnealune muudatusettepanek on lisatud ühise seisukoha artikli 11 viimasesse lõikesse.

Muudatusettepanekus 27 selgitatakse teenuseid, mille puhul tuleb tehnilised kirjeldused koostada komiteemenetluse korras. Kõnealune selgitus on lisatud ühise seisukoha artiklisse 16 ning sellele järgneb asjaomane ümberkujundatud tekst.

Muudatusettepanekus 29 selgitatakse, et andmete jagamise kord rahvusvaheliste organisatsioonidega peaks olema sama, mida kohaldatakse andmete jagamise suhtes riikide ja ühenduse tasandil. Seda on käsitletud ühise seisukoha artikli 17 lõikes 5, selgitades, et kõnealune jagamine peaks toimuma avalikult ning vastastikkuse alusel.

Muudatusettepanekus 31 selgitatakse, mida tähendab esialgses ettepanekus esitatud täiendav institutsioonide ja asutuste juurdepääs andmetele. Kõnealune selgitus on lisatud ühise seisukoha artikli 17 lõikesse 8, kuigi muud asjaomase lõike kohta tehtud nõukogu parandused ei ole komisjonile vastuvõetavad.

Muudatusettepanekus 35 selgitatakse, et kõnealuse direktiivi rakendamist peaks toetama nii Euroopa kui ka rahvusvaheliste standarditega. Seda on käsitletud ühise seisukoha artiklis 20, selgitades täiendavalt, et neid norme tuleks arvesse võtta kõnealuses direktiivis osutatud rakenduseeskirjades.

Muudatusettepanekuga 36 nõutakse, et liikmesriigid muudaksid kõnealuse direktiivi rakendamise järelevalvet käsitlevad tulemused nii üldsusele kui ka komisjonile alaliselt avalikuks. Seda on käsitletud artikli 21 lõikes 1.

Muudatusettepanekus 38 täpsustatakse, et direktiivi kohaldamist käsitleva komisjoni aruande aluseks peaksid olema liikmesriikide aruanded. Seda on käsitletud artiklis 23

sõnade „muu hulgas“ lisamisega, millega tunnustatakse ka muude allikate võimalikkust.

Muudatusettepanekutes 39, 42, 43, 46 ja 48 antakse kasulikke selgitusi lisades esitatud eri valdkondade kohta või tehakse nendesse väiksemaid muudatusi ning kõnealused muudatusettepanekud on lisatud ühisesse seisukohta, mõnel juhul täiendavate selgitustega. Muudatusettepanekute 40 ja 41 abil viiakse andmete valdkond „Geoloogia“ III lisast üle II lisasse.

Muudatusettepanekuga 44 laiendatakse direktiivi reguleerimisala nii, et see hõlmab ka avalikke ja riiklikke teenuseid ning keskkonnaseirerajatisi. Kõnealuse laiendamise abil suurendatakse direktiivi tähtsust keskkonnapoliitika kujundamisel ning seega täidab see oma üldist eesmärki. Muudatusettepanekuga 49 lisatakse täiendav valdkond taastuvate energiaallikate kohta. Täiendavad valdkonnad on mõne muudatusega lisatud ka ühisesse seisukohta.

3.2.2 Parlamendi muudatusettepanekud, mis on komisjonile vastuvõetamatud ning mida ei ole ühisesse seisukohta lisatud

Põhjendusi käsitlevat muudatusettepanekut 2 ei peetud ettepaneku suhtes oluliseks, ning seetõttu ei kiidetud seda heaks.

Muudatusettepanek 7, millega laiendatakse infrastruktuuri, et lisada ühenduse tasandil säilitatavad andmed, ei ole komisjonile vastuvõetav ning seda ei ole ühisesse seisukohta lisatud, sest sellise sättega kaasneksid ühenduse institutsioonidele ja asutustele kohustused, mida direktiiviga ei ole võimalik kehtestada. Käesoleva teatise lõpus esitatud avaldus väljendab siiski komisjoni valmidust tagada, et ühenduse institutsioonide ja asutuste valduses olevad andmed lisatakse põhimõtteliselt INSPIRE-infrastruktuuri.

3.2.3 Parlamendi muudatusettepanekud, millega nõukogu nõustus, kuid mis olid komisjonile vastuvõetamatud

Muudatusettepanekuga 30 kärbitakse komisjoni ettepaneku selle sätte teksti, mille eesmärk on ennetada konkurentsi moonutamist juhul, kui ametiasutused tegelevad ka äritegevusega, mis ei ole seotud nende avalik-õiguslike ülesannetega. Kuna kõnealuses muudetud sättes kinnitatakse asutamislepingu kohast kohustust ennetada konkurentsi moonutamist lihtsalt uuesti, ilma et täpsustatakse konteksti või tähtsust, on nõukogu otsustanud kõnealuse sätte täielikult välja jätta. Kuigi sellega parandatakse Parlamendi muudatusettepanekut, eelistab komisjon esialgse sätte täielikku ennistamist.

3.2.4 Parlamendi muudatusettepanekud, mis on komisjonile vastuvõetavad, kuid mis ei ole lisatud ühisesse seisukohta

Muudatusettepanekus 3 püütakse selgitada sätteid, mis käsitlevad ametiasutuste vahelist andmete jagamist ning lisatakse põhjendus avalike andmete esitajatele antava rahalise hüvitise kohta. Komisjon võib kõnealuse muudatusettepaneku heaks kiita, sest see on kooskõlas komisjoni ettepanekuga. Samas on nõukogu teinud andmete jagamist käsitlevatesse sätetes olulisemaid muudatusi, ning sellest tulenevalt ei ole kõnealust muudatusettepanekut lisatud.

Muudatusettepanekutes 4, 33 ja 34 on sätestatud, et INSPIRE-infrastruktuuri kooskõlastamiseks rajatud struktuuride ulatus peaks olema laiendatud erinevatele valitsustasanditele ning nende puhul tuleks võtta arvesse võimu ja kohustuste jaotamist liikmesriikides. Mõne muudatusega on see komisjonile vastuvõetav, kuid seda ei ole nõukogu seisukohta lisatud.

Muudatusettepanekuga 26 lubatakse avalike andmete esitajatel muuta vaatamisteenused kättesaadavateks sellisel kujul, mis ei võimalda nende korduvkasutamist ärilistel eesmärkidel, ning lisada andmete kasutamist piirav siduslitsents. See on tõhus vahend, millega kaitsta avalike andmete esitajaid kõnealuse teenuse pahatahtliku kasutamise eest. Nõukogu ei ole kõnealust muudatusettepanekut lisanud, vaid on eelistanud üldisema sätte lisamist, mille abil võimaldatakse andmeesitajatel kohaldada kõnealuse teenuse suhtes nii maksustamist kui ka litsentsimist.

Muudatusettepanekuga 28 nõutakse, et liikmesriigid tagaksid, et ametiasutuste vahelist andmete jagamist käsitlevate sätete rakendamine ei mõjuta kahjulikult ruumiandmekogumeid ega -teenuseid. Nõukogu ei ole kõnealust muudatusettepanekut käsitletud ning seetõttu väheneb märgatavalt andmete jagamist käsitlevate sätete mõju.

Muudatusettepanekuga 32 tagatakse, et komisjoni ettepanekuga ettenähtud üldiste litsentside kehtestamisega ei piirata tingimata võimalusi, mis on seotud andmete korduvkasutamise ja teenuste kasutamise ning neid ei kasutata konkurentsi piiramiseks. See on täielikult kooskõlas komisjoni kavatsusega, kuid nõukogu ei ole seda arvesse võtnud ning on selle asemel otsustanud vastava sätte täielikult kustutada.

Muudatusettepanekuga 37 nõutakse, et liikmesriigid esitaksid teabe ametiasutuste vaheliste lepingute kohta, mis käsitlevad teabe ühtlustamist ja jagamist. Ettepanekus ei ole erisätteid teabe ühtlustamist käsitlevate lepingute kohta, kuid käesoleva muudatusettepaneku võib põhimõtteliselt heaks kiita, kui selles osutatakse liikmesriikide võetud meetmetele seoses ruumiandmekogumite ja -teenuste koostalitlusvõime parandamisega. Nõukogu ei ole kõnealust muudatusettepanekut arvesse võtnud.

Muudatusettepanekuga 45 laiendatakse õigustatult andmete valdkonda „Elanikkonna jaotumine ja demograafia“. Muudatusettepanekuga 47 lisatakse uus andmete valdkond „Inimtekkelise surve alused alad“, mis on vastuvõetav, kui kontseptsiooni täiendavalt selgitatakse. Ühine seisukoht ei sisalda kumbagi nendest muudatusettepanekutest.

3.2.5 Nõukogu täiendavad muudatused ettepanekus

Nõukogu tegi ettepanekus mitmeid täiendavaid muudatusi. Mitmed nendest on tehnilist laadi ning need on sarnased Parlamendi muudatusettepanekutega. Ühise seisukohaga tehakse komisjoni ettepanekusse siiski mitmeid olulisi muudatusi, millest mõnedega kahjustatakse tõsiselt kõnealuse direktiivi kokkulepitud eesmärki.

Kõige tähtsamad nendest muudatustest on seotud üldsuse juurdepääsu ja ametiasutuste vahelise andmete jagamisega.

Komisjoni ettepanekus on sätestatud, et võrguteenused, mille abil võimaldatakse üldsusel otsida ja vaadata ametiasutuste valduses olevaid andmeid, tuleks teha tasuta kättesaadavaks; samas lubatakse ühise seisukohaga avalike andmete esitajatel kohaldada maksustamise ja litsentsimise piiranguid, kui need „on olulised eeltingimused ruumiandmekogumite ja -teenuste säilitamiseks või juba kehtiva rahvusvahelise ruumiandmete infrastruktuuri kohaste nõuete täitmiseks jätkusuutlikul viisil“ (artikkel 14), ilma et oleks täpsustatud, millises olukorras see kehtib. Lisaks sellele sisaldab ühine seisukoht nende põhjuste loetelus, millega artikli 13 kohaselt piiratakse üldsuse juurdepääsu, ka intellektuaalse omandi õigusi ning selles lubatakse kõnealuseid põhjuseid kohaldada muude võrguteenuste hulgas ka otsimisteenuste suhtes.

Seoses ametiasutuste vahelise andmete jagamisega esitatakse artiklis 17 oluliselt väiksemad sihid kui komisjoni ettepaneku artiklis 23, ning neil võib pigem olla andmete jagamisega seotud takistusi suurendav kui vähendav mõju. Kõige tähtsamad muudatused on:

- lõikes 3, millega välistatakse piirangud, mis alluvad andmeesitajate õigusele sõlmida litsentsilepinguid ning nõuda andmeid kasutavatelt asutuselt tasu,
- lõikes 8, milles muudetakse ühenduse institutsioonide ja asutuste ühtlustatud juurdepääsuga seotud sätted samale tingimusele vastavaks, ja
- lõikes 9, milles kinnitatakse, et kõnealune artikkel ei mõjuta avaliku sektori ametiasutuste omandiõiguste olemasolu või omandilist kuuluvust, ilma et selles oleks selgitatud, et neid õigusi tuleks siiski kasutada kooskõlas muude sätetega.

Komisjon ei saa kõnealuseid muudatusi toetada, sest nendega piiratakse põhjendamatult üldsuse juurdepääsu, muudetakse kõnealuse direktiivi rakendamine raskendatuks, vähendatakse andmete kättesaadavust ning sellest tulenevalt ka kõnealuse infrastruktuuri lisandväärtust. Eriti probleemne on artikli 17 lõige 3, sest tõenäoliselt julgustatakse sellega andmeesitajaid looma õiguslikke ja rahalisi takistusi andmete jagamisel ametiasutustega, ning seetõttu oleks sellel kavandatule vastandlik mõju.

Järgmise tõsise probleemiga käsitletakse ühise seisukoha artikli 7 lõigetes 2 ja 3 sätestatud koostalitlusvõimealaste rakenduseeskirjade vastuvõtmise korda. Sellega nõutakse komisjonilt teostatavuse ning eeldatavate kulude ja tulude analüüsi korraldamist, täpsustatakse, et eeskirjadega ei tohi kaasneda liikmesriikide jaoks ülemääraseid kulusid ning nõutakse, et liikmesriigid täidaksid eeskirjades esitatud tingimused üksnes võimaluste piires.

Samas kui komisjon tunnustab täielikult vajadust võtta eeskirjade koostamisel arvesse teostatavuse ning kulude ja tuludega seotud kaalutlusi, ei õigusta nende tehniline ning muutuv olemus üldjuhul terviklikku ja üksikasjalikku analüüsi, ning nõue kõnealuse analüüsi esitamise kohta põhjustab asjatut viivitust ega anna oodatud tulemust. Lisaks sellele võib nõukogu esitatud teksti tõlgendada nii, et rakenduseeskirjade kohta ei või esitada ettepanekut juhul, kui sellega kaasnevad ülemäärased kulud üksnes ühele 25 liikmesriigist. Komisjoni ettepanekuga ettenähtud komiteemenetlusega võimaldatakse liikmesriikidel üksikasjalikult eeskirjade eelnõuga tutvuda ja see tagasi lükata, kui see ei ole teostatav, tulus või

muul moel sobilik. Kui see kunagi vastu võetakse, on väga tähtis, et seda kohaldatakse eranditeta, vastasel korral koostalitlusvõime tagamist ei saavutata.

Lõpetuseks on komisjonil ka järgmised märkused nõukogu tehtud muude täiendavate märkuste kohta.

- Mõnda komisjoni ettepanekus kavandatud ajakava, mis on seotud nii rakenduseeskirjade kui ka tervikliku direktiivi rakendamisega liikmesriikides, on pikendatud. Komisjon leiab, et esialgses ettepanekus esitatud ajakavad tuleks säilitada.
- Tuleb tagada, et viidetega rahvusvahelistele (artikli 7 lõige 1) ja Euroopa standardiasutuste vastu võetud (artikkel 20) standarditele ei looda kohustust kõnealuste standardite vastuvõtmiseks INSPIRE-direktiivi raames, sest mõnel puhul kaasneksid sellega suured kulud, mis ei oleks seoses kulude-tulude suhtega õigustatud.
- Ruumiandmete ja -teenuste jaoks loodud metaandmed ei peaks sisaldama teavet üksnes selle kohta, kas andmed on valideeritud (artikli 5 lõike 2 punkt c), vaid ka muud liiki teavet, mis käsitleb andmete paikapidavust, sealhulgas näiteks valideerimismeetodi kirjeldust.
- III lisa punktis 7 vastaks järgmine pealkiri täpsemalt viisile, kuidas asjaomaseid teenuseid kirjeldatakse teenuskaubanduse üldlepingus (GATS): „Riiklikud, tervise-, haridus- ja keskkonnateenused ning keskkonnaseirerajatised“.

4. KOKKUVÕTE

Kõnealune ühine seisukoht võib märkida tähtsat sammu selle direktiivi vastuvõtmise suunas, millega aidatakse täiustada keskkonnaalase ja muude valdkondade poliitika alustadmisi, parandades ruumiandmete kättesaadavust ja koostalitlusvõimet. Mitmed kõnealuse direktiivi sätted annavad hea aluse tulevasteks edusammudeks.

Teatavatel ühise seisukoha aspektidel võib pigem olla ruumiandmete kättesaadavust vähendav kui seda suurendav mõju, konsolideerides tõkked ametiasutuste vahelisel andmete jagamisel ja piirates põhjendamatult üldsuse juurdepääsu. Muud sätted raskendavad direktiivi rakendamist ning vähendavad selle tõhusust seoses andmesüsteemide koostalitlusvõimeliseks muutmiseks.

Seetõttu ei saa komisjon ühist seisukohta heaks kiita.

5. KOMISJONI AVALDUSED

Üldine avaldus

Komisjon märgib, et ühine seisukoht on nõukogus ühehäälselt vastu võetud. Komisjon ei saa siiski ühist seisukohta toetada, sest sellega ei täideta suurel määral kõnealuse ettepaneku kohaseid vajalikke eesmärke.

Ühise seisukoha tekstiga jäetakse andmeesitajatele liiga palju ruumi keelduda üldsuse juurdepääsust oma andmetele ning nende jagamisest muude ametiasutustega. Muud probleemid hõlmavad eeskirjade vastuvõtmist ülekoormava komiteemenetluse alusel ning ebapiisavat tagatist selle kohta, et kõnealused eeskirjad liikmesriikides täielikult rakendatakse.

Avaldus, milles käsitletakse INSPIRE kohaldamist ühenduse institutsioonide ja asutuste valduses olevate andmete suhtes

Komisjon on täielikult nõus sellega, et INSPIRE-infrastruktuur peaks hõlmama ruumiandmeid ja -teenuseid ühenduse tasandil, et tagada kooskõla liikmesriikides kehtestatud ruumiandmete infrastruktuuri ja asjakohase teabe vahel ühenduse tasandil. Komisjon teeb omalt poolt kõik, et eespool nimetatud tagada ning esitab vajaduse korral õigusakti ettepaneku, millega reguleeritakse INSPIRE elementide kehtestamist asjaomastes ühenduse institutsioonides ja asutustes.