



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 10.2.2006
KOM(2006)51 wersja ostateczna

2004/0175(COD)

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

na mocy art. 251 ust. 2 akapit drugi Traktatu WE

dotyczący

**wspólnego stanowiska Rady w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i
Rady ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie (INSPIRE)**

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

na mocy art. 251 ust. 2 akapit drugi Traktatu WE

dotyczący

wspólnego stanowiska Rady w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie (INSPIRE)

1. INFORMACJE PODSTAWOWE

Data przekazania wniosku do Parlamentu Europejskiego i Rady:
(dokument COM(2004)516 wersja ostateczna - 2004/0175(COD)):

23 lipca 2004 r.

Data wydania opinii przez Parlament Europejski, pierwsze czytanie:

7 czerwca 2005 r.

Data wydania opinii przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny:

9 lutego 2005 r.

Data przyjęcia wspólnego stanowiska:

23 stycznia 2006 r.

2. CEL WNIOSKU KOMISJI

Ogólnie wniosek ma na celu poprawę metod gromadzenia przez władze publiczne danych wspomagających politykę w zakresie ochrony środowiska, poprzez ujednolicenie danych przestrzennych i interoperacyjność usług przestrzennych oraz zapewnienie w szerszym zakresie wymiany danych pomiędzy władzami publicznymi Państw Członkowskich, a także dostępu społeczeństwa do danych przez internet. Zakres przedmiotowych danych przestrzennych podano w trzech załącznikach do wniosku.

Proponowana dyrektywa wymaga od Państw Członkowskich podjęcia następujących działań:

- ustanowienia sieci usług umożliwiających wyszukiwanie, przeglądanie i dostęp do danych przestrzennych poprzez jeden portal internetowy,
- zapewnienia interoperacyjności własnych zestawów danych i związanych z nimi usług (to znaczy technicznie kompatybilnych) zgodnie z przepisami wykonawczymi przyjętymi zgodnie z procedurą komitetu,
- wydania katalogów danych gromadzonych przez własne władze publiczne, zawierających „metadane” dostarczające określonych informacji na temat danych,
- udostępnienia społeczeństwu danych przestrzennych,

- usunięcia przeszkód ograniczających wymianę danych przestrzennych pomiędzy władzami publicznymi w Państwach Członkowskich,

3. UWAGI DO WSPÓLNEGO STANOWISKA

3.1 Uwagi ogólne

Komisja może przyjąć w całości, w części lub zasadniczo 46 z 49 poprawek wniesionych przez Parlament Europejski w pierwszym czytaniu. Obecnie do wspólnego stanowiska włączono większość poprawek, w dosłownym lub zasadniczym brzmieniu.

Komisja nie może przyjąć wspólnego stanowiska w odniesieniu do licznych kwestii. Najważniejsze z nich to:

Komisja nie zgadza się, aby prawa własności intelektualnej przysługujące władzom publicznym stanowiły podstawę do ograniczania społeczeństwu dostępu do danych przestrzennych.

Komisja nie zgadza się na rozszerzenie możliwości ograniczenia dostępu na usługi wyszukiwania, o których mowa w art. 18 ust. 1 lit. a) wniosku Komisji, ponieważ oznaczałoby to, iż społeczeństwo nie byłoby nawet w stanie dowiedzieć się o istnieniu danych.

Komisja podtrzymuje swoje stanowisko, że usługi przeglądania, o których mowa w art. 18 ust. 1 lit. b) wniosku Komisji powinny być dostępne bezpłatnie i nie może przyjąć stanowiska Rady umożliwiającego władzom publicznym pobieranie opłat i licencjonowanie tych usług pod pewnymi warunkami.

Wspólne stanowisko zawiera zobowiązanie do unikania przeszkód w wymianie danych, jak również przepisy zapewniające ujednolicenie warunków dostępu do danych dla instytucji i organów wspólnotowych, uzależnione od prawa publicznych dostawców danych do pobierania opłat za dostęp do swoich danych od innych organów i wydawania licencji tym ostatnim. Nieprecyzyjne jest także określenie przeszkód jakich należy unikać. Zatem tekst wspólnego stanowiska będzie nieskuteczny jeśli chodzi o osiągnięcie jednego z kluczowych celów wniosku, a nawet może mieć on odwrotny skutek zwiększając przeszkody w wymianie danych.

Wreszcie, o ile Komisja zgadza się, że postanowienia odnoszące się do wymiany danych nie mają wpływu na istnienie lub posiadanie praw własności intelektualnej przez władze publiczne, o tyle nie widzi potrzeby uwzględniania tej kwestii w treści dyrektywy. Jeśli klauzula taka miałaby zostać włączona do dyrektywy, powinna ona jasno stwierdzać, że prawa te muszą być realizowane zgodnie z pozostałymi postanowieniami.

3.2 Uwagi szczegółowe

3.2.1 *Poprawki Parlamentu możliwe do przyjęcia przez Komisję w całości, w części lub zasadniczo oraz włączone do wspólnego stanowiska*

Poprawki 1 i 5 dotyczące motywów, zostały włączone w całości, w części lub zasadniczo.

Poprawka 6 dotycząca celu dyrektywy został włączona w części, poprzez odwołanie się do gospodarki przestrzennej w motywie.

Poprawki 8 – 12 skutkują przeredagowaniem części tekstu w celu uczynienia go bardziej zrozumiałym. Przeredagowany tekst uwzględniono także we wspólnym stanowisku. Ponadto, poprawka 9 wprowadza kilka technicznych zmian w definicjach, z których większość włączono do wspólnego stanowiska. Poprawka 10 również zawiera niewielkie, możliwe do przyjęcia ograniczenie postanowień w zakresie komitologii odnoszących się do aktualizacji załączników.

Poprawki 13 i 14 dotyczą metadanych, które mają być utworzone w związku z zestawami danych przestrzennych i związanymi z nimi usługami objętymi dyrektywą. Zostały one zasadniczo uwzględnione poprzez wystąpienie do Państw Członkowskich o dostarczenie informacji na temat opłat związanych z prawami do korzystania z zestawów danych przestrzennych i związanych z nimi usług oraz zapewnienie odpowiedniej do tego celu jakości metadanych.

Poprawki 15 i 21 nieco zmieniają brzmienie tekstu odnoszącego się do harmonogramu przyjęcia przepisów wykonawczych i zostały włączone do odpowiednich artykułów.

Poprawki 16 – 20, 22 i 23 wyjaśniają niektóre postanowienia odnoszące się do przepisów wykonawczych mających na celu poprawę interoperacyjności pomiędzy zestawami danych przestrzennych a związanymi z nimi usługami. Poprawki te również uwzględniono we wspólnym stanowisku w art. 7 do 10, co także poprawiło brzmienie tej części tekstu.

Poprawka 24 ma na celu wyjaśnienie charakteru usług jakie świadczyć mają Państwa Członkowskie umożliwiając dostawcom danych połączenie swoich danych z infrastrukturą INSPIRE. Kwestia ta znalazła odbicie we wspólnym stanowisku, w art. 12.

Poprawka 25 usuwa niezamierzoną dwuznaczność w oryginalnym wniosku i została włączona do wspólnego stanowiska w ostatnim ustępie art. 11.

Poprawka 27 precyzuje usługi, dla których techniczna specyfikacja ma być przygotowana z zastosowaniem procedury komitologii. Wspólne stanowisko uwzględnia powyższe w art. 16, którego brzmienie odpowiednio zmieniono.

Poprawka 29 zawiera wyjaśnienie, że uzgodnienia w zakresie wymiany danych z organami międzynarodowymi powinny być takie same jak uzgodnienia mające zastosowanie do wymiany danych pomiędzy organami krajowymi i organami wspólnotowymi. Powyższe wyjaśnienie uwzględniono w art. 17 ust. 5 wspólnego

stanowiska, z zastrzeżeniem, że wymiana danych powinna odbywać się na zasadach wzajemności i przejrzystości.

Poprawka 31 precyzuje zamierzone znaczenie dodatkowego dostępu do danych dla instytucji i organów wspólnotowych w oryginalnym wniosku. Art. 17 ust. 8 wspólnego stanowiska uwzględnia to wyjaśnienie, chociaż pozostałe zmiany w tym akapicie, wprowadzone przez Radę są nie do przyjęcia przez Komisję.

Poprawka 35 precyzuje, że międzynarodowe normy, obok norm europejskich, powinny wspomagać wdrażanie dyrektywy. Powyższe znalazło się w art. 20 wspólnego stanowiska wraz z dodatkowym wyjaśnieniem, że przepisy wykonawcze, o których mowa w dyrektywie, powinny normy te uwzględnić.

Poprawka 36 wymaga od Państw Członkowskich stałego udostępniania wyników monitorowania procesu wdrażania dyrektywy zarówno społeczeństwu jak i Komisji. Powyższe uwzględniono w art. 21 ust. 1.

Poprawka 38 precyzuje, że sprawozdanie Komisji ze stosowania dyrektywy powinno opierać się na sprawozdaniach Państw Członkowskich. Powyższe uwzględniono w art. 23 wraz z uzupełnieniem o wyrażenie „między innymi”, dopuszczając w ten sposób możliwość wykorzystania innych źródeł.

Poprawki 39, 42, 43, 46 i 48 zawierają istotne wyjaśnienia lub drobne zmiany różnych kwestii zawartych w załącznikach i zostały włączone do wspólnego stanowiska, czasami uzupełnione o dodatkowe wyjaśnienia. Poprawki 40 i 41 przesuwają jednostkę tematyczną „geologia” z załącznika III do załącznika II.

Poprawka 44 rozszerza zakres dyrektywy o usługi publiczne, administracyjne i urzędnictwa do monitorowania środowiska naturalnego. Rozszerzenie zwiększy znaczenie dyrektywy w zakresie polityki ochrony środowiska naturalnego realizując w ten sposób jej ogólny cel. Poprawka 49 zawiera dodatkową jednostkę tematyczną związaną z odnawialnymi źródłami energii. Dodatkowe jednostki tematyczne również włączono do wspólnego stanowiska, z pewnymi zmianami.

3.2.2 Poprawki Parlamentu niemożliwe do przyjęcia przez Komisję i niewłączone do wspólnego stanowiska

Poprawka 2 dotycząca motywów nie została uznana za istotną dla wniosku i w związku z tym została odrzucona.

Poprawka 7 rozszerzająca infrastrukturę w zakresie umożliwiającym objęcie danych gromadzonych na poziomie wspólnotowym jest nie do przyjęcia przez Komisję i nie została włączona do wspólnego stanowiska, ponieważ taki zapis nakładałby obowiązki na instytucje i organy wspólnotowe, których dyrektywa nie może regulować. Stwierdzenie na końcu niniejszego komunikatu wyraża jednak wolę Komisji włączenia w praktyce do infrastruktury INSPIRE danych gromadzonych przez instytucje i organy wspólnotowe.

3.2.3 Poprawki Parlamentu przyjęte przez Radę, ale niemożliwe do przyjęcia przez Komisję

Poprawka 30 skraca tekst postanowienia we wniosku Komisji i ma na celu zapobiec zakłóceniu konkurencji w przypadkach, gdy władze publiczne prowadzą także działalność gospodarczą niezwiązaną z realizacją swoich zadań publicznych. Ponieważ zmienione postanowienie jedynie potwierdza zobowiązanie traktatowe w zakresie zapobiegania przypadkom zakłócania konkurencji bez określenia kontekstu lub zakresu stosowania, Rada podjęła decyzję o całkowitym usunięciu postanowienia. Mimo, że stanowi to poprawę w stosunku do poprawki Parlamentu, Komisja wolałaby przywrócić w całości pierwotne brzmienie przepisu.

3.2.4 Poprawki Parlamentu możliwe do przyjęcia przez Komisję, lecz niewłączone do wspólnego stanowiska

Poprawka 3 ma na celu wyjaśnienie postanowień dotyczących wymiany danych pomiędzy władzami publicznymi poprzez włączenie motywu odnoszącego się do finansowego wynagrodzenia publicznych dostawców danych. Komisja może przyjąć tę poprawkę, ponieważ jest ona zgodna z wnioskiem Komisji. Natomiast Rada wprowadziła bardziej istotne zmiany w postanowieniach dotyczących wymiany danych i w związku z tym nie włączyła tej poprawki.

Poprawki 4, 33 i 34 stanowią, że struktury mające na celu koordynowanie infrastruktury INSPIRE powinny być rozszerzone na różne poziomy administracji i uwzględnić podział uprawnień i kompetencji w ramach Państw Członkowskich. Poprawka ta jest do przyjęcia dla Komisji, z pewnymi zmianami, jednak nie została ona włączona do stanowiska Rady.

Poprawka 26 umożliwiałaby publicznym dostawcom danych udostępnianie usług przeglądania danych w formie zapobiegającej ich powtórnemu wykorzystaniu dla celów handlowych oraz stosowanie licencji „click-on” ograniczającej możliwości wykorzystania danych. Stanowiłoby to skuteczną ochronę publicznych dostawców danych przed wszelkimi nadużyciami w zakresie korzystania z ich usług. Rada nie włączyła tej poprawki i postanowiła włączyć bardziej ogólne postanowienie umożliwiające dostawcom danych pobieranie opłat i licencjonowanie tych usług.

Poprawka 28 wymaga od Państw Członkowskich zapewnienia, że stosowanie postanowień odnoszących się do wymiany danych pomiędzy władzami publicznymi nie będzie miało negatywnego wpływu na dostęp do zestawów danych przestrzennych i związanych z nimi usług. Poprawka ta nie została uwzględniona przez Radę, która opowiedziała się za znacznym złagodzeniem przepisów odnoszących się do wymiany danych.

Poprawka 32 gwarantuje, że ustanowienie wspólnych licencji przewidzianych we wniosku Komisji nie ograniczy niepotrzebnie możliwości ponownego wykorzystania danych i korzystania ze związanych z nimi usług oraz nie zakłóci konkurencji. Powyższe całkowicie odpowiada intencjom Komisji, ale nie zostało uwzględnione przez Radę, która opowiedziała się za usunięciem w całości odpowiedniego przepisu.

Poprawka 37 wymaga od Państw Członkowskich przekazania informacji na temat uzgodnień pomiędzy władzami publicznymi w zakresie ujednolicenia i wymiany

informacji. Nie ma szczegółowego postanowienia we wniosku odnoszącego się do uzgodnień w zakresie ujednolicenia informacji, ale poprawka ta mogłaby być zasadniczo przyjęta jeśli odnosi się do działań podjętych przez Państwa Członkowskie w celu poprawy interoperacyjności pomiędzy zestawami danych przestrzennych a związanymi z nimi usługami. Poprawka ta nie została uwzględniona przez Radę.

Poprawka 45 wprowadza słuszne rozszerzenie zakresu jednostek tematycznych danych w zakresie rozmieszczenia ludności i demografii. Poprawka 47 wprowadza nową jednostkę tematyczną danych w zakresie „obszarów narażonych na antropoidalny stres”, która mogłaby być przyjęta pod warunkiem szczegółowego wyjaśnienia tego pojęcia. Żadna z tych poprawek nie znalazła się we wspólnym stanowisku.

3.2.5 *Dodatkowe zmiany wprowadzone do wniosku przez Radę*

Rada wprowadziła liczne dodatkowe zmiany we wniosku. Wiele z nich ma charakter techniczny i zmierza w tym samym kierunku co poprawki Parlamentu. Jednak wspólne stanowisko wprowadza liczne, bardziej istotne zmiany do wniosku Komisji, niektóre z nich poważnie podważają uzgodniony cel dyrektywy.

Najważniejsze z tych zmian dotyczą dostępu społeczeństwa do danych i wymiany danych pomiędzy władzą publiczną.

O ile wniosek Komisji stanowi, że usługi sieciowe umożliwiające społeczeństwu wyszukiwanie i przeglądanie danych gromadzonych przez władze publiczne powinny być bezpłatne, o tyle wspólne stanowisko zezwala publicznym dostawcom danych na pobieranie opłat i nakładanie ograniczeń licencyjnych w przypadku, gdy „występują istotne konieczne warunki do przechowywania zestawów danych przestrzennych i realizacji związanych z nimi usług lub spełnienia wymogów infrastruktury już istniejących międzynarodowych danych przestrzennych w zrównoważony sposób” (art. 14), bez określania w jakich okolicznościach przypadek taki mógłby mieć miejsce. Ponadto, wspólne stanowisko zawiera prawa własności intelektualnej jako podstawę do ograniczenia społeczeństwu dostępu do danych przestrzennych, o których w art. 13, i zezwala na stosowanie takiego uzasadnienia w odniesieniu do usług wyszukiwania wraz z pozostałymi usługami sieciowymi.

W odniesieniu do wymiany danych pomiędzy władzą publiczną, art. 17 reprezentuje znacznie mniej ambitne stanowisko niż art. 23 we wniosku Komisji i może nawet skutkować zwiększeniem a nie ograniczeniem przeszkód w wymianie danych. Najważniejsze zmiany to:

- akapit 3, który uzależnia zapobieganie ograniczeniom od prawa zawierania przez dostawców danych odpłatnych umów licencyjnych z władzami wykorzystującymi te dane,
- akapit 8, który ustanawia przepisy odnoszące się do ujednoliconego dostępu do danych dla instytucji i organów wspólnotowych na tych samych warunkach, oraz

- akapit 9, który stwierdza, że Artykuł nie wpływa na istnienie lub posiadanie praw własności intelektualnej przez władze publiczne, bez wyjaśnienia, że prawa te powinny być jednak realizowane zgodnie z pozostałymi postanowieniami.

Komisja nie może poprzeć tych zmian, ponieważ ograniczą one nadmiernie dostęp społeczeństwa do danych, utrudnią wdrażanie dyrektywy i ograniczą dostęp do danych, a tym samym zmniejszy się wartość dodana infrastruktury. Art. 17 ust. 3 jest szczególnie niepokojący, ponieważ potencjalnie zachęca dostawców danych do nakładania prawnych i finansowych ograniczeń w wymianie danych z władzami publicznymi, co przyniesie skutek odwrotny od zamierzonego.

Kolejną niepokojącą kwestią jest procedura przyjęcia przepisów wykonawczych w zakresie interoperacyjności, o której mowa w art. 7 ust. 2 i 3 wspólnego stanowiska. Wymaga to przeprowadzenia przez Komisję analizy wykonalności i kosztów w stosunku do spodziewanych korzyści, a ponadto stwierdza się, że przepisy nie mogą skutkować nadmiernymi kosztami dla Państwa Członkowskiego, a Państwa Członkowskie są zobowiązane stosować się do nich „tylko w możliwym zakresie”.

O ile Komisja w pełni uznaje potrzebę uwzględnienia kwestii wykonalności i kosztów w stosunku do spodziewanych korzyści w procesie ustalania przepisów, o tyle ich techniczny i przyrostowy charakter w zasadzie nie uzasadniają pełnej i jednoznacznej analizy, a wymóg przeprowadzenia takiej analizy spowoduje znaczne opóźnienia i oznaczać będzie wysiłki, które poszły na marne. Ponadto, zaproponowany przez Radę tekst mógłby zostać zinterpretowany w ten sposób, że przepisów wykonawczych nie będzie można zaproponować jeśli tylko dla jednego z 25 Państw Członkowskich oznaczałoby to nadmierne koszty. Procedura komitetu przewidziana we wniosku Komisji zezwala Państwom Członkowskim na weryfikację projektu przepisów i odrzucenie ich w przypadku, gdy są niewykonalne, nieefektywne pod względem kosztów lub w jakikolwiek inny sposób nieodpowiednie. Po ich przyjęciu, zasadnicze znaczenie ma ich stosowanie bez wyjątków, w przeciwnym razie osiągnięcie celu polegającego na zapewnieniu interoperacyjności nie będzie możliwe.

Ponadto, Komisja ma następujące uwagi odnośnie do pozostałych zmian wprowadzonych przez Radę.

- Przewidziany we wniosku Komisji harmonogram w zakresie wdrażania przez Państwa Członkowskie zarówno przepisów wykonawczych jak i dyrektywy w całości, został wydłużony. Komisja uważa, że harmonogram przedstawiony w pierwotnym wniosku powinien być zachowany.
- Należy zapewnić, że odniesienia do międzynarodowych norm (art. 7 ust. 1) i norm przyjętych przez europejskie organy normalizacyjne (art. 20) nie stworzą zobowiązania do przyjęcia tych norm w kontekście dyrektywy INSPIRE, ponieważ w niektórych przypadkach spowodowałoby to wysokie koszty, które nie byłyby uzasadnione z punktu widzenia stosunku kosztów do spodziewanych korzyści.
- Metadane stworzone dla zestawów danych przestrzennych i usług z nimi związanych powinny obejmować nie tylko informacje czy dane te zostały potwierdzone (art. 5 ust. 2 lit. c)), ale również pozostałe rodzaje informacji

dotyczące ważności danych, obejmujących na przykład opis metody potwierdzania danych.

- W załączniku III, punkt 7, następujący tytuł byłby bardziej zgodny ze sposobem w jaki opisano usługi w Układzie Ogólnym w sprawie Handlu Usługami (GATS): „Usługi administracyjne, edukacyjne, energetyczne oraz w zakresie ochrony zdrowia i środowiska naturalnego oraz urządzenia do monitorowania środowiska naturalnego”

4. WNIOSEK

Wspólne stanowisko potencjalnie stanowi krok milowy w procesie przyjęcia dyrektywy, która umożliwi poprawę poziomu wiedzy w odniesieniu do polityki w zakresie ochrony środowiska naturalnego i pozostałych, poprzez poprawę dostępności i interoperacyjności danych przestrzennych. Liczne przepisy dyrektywy stanowią dobrą podstawę dla dalszego postępu.

Jednak pewne aspekty wspólnego stanowiska mogłyby skutkować raczej ograniczeniem niż zwiększeniem dostępności danych przestrzennych, poprzez konsolidację przeszkód w wymianie danych pomiędzy władzami i nadmierne ograniczanie dostępu społeczeństwa. Pozostałe przepisy spowodują trudności we wdrażaniu dyrektywy i ograniczą jej skuteczność w procesie tworzenia interoperacyjnych systemów danych.

Z tego powodu Komisja nie może przyjąć wspólnego stanowiska.

5. DEKLARACJA KOMISJI

Ogólna deklaracja

Komisja stwierdza, że wspólne stanowisko zostało przyjęte jednomyślnie przez Radę. Komisja nie może jednak poprzeć wspólnego stanowiska, ponieważ znacznie odbiega ono od ogólnego ambitnego celu jaki ma zasadnicze znaczenie dla niniejszego wniosku.

Tekst wspólnego stanowiska pozostawia zbyt wiele możliwości dostawcom danych, aby odmówić społeczeństwu dostępu do ich danych i wymiany danych z pozostałymi władzami. Inne niepokojące kwestie to zbyt uciążliwe procedury w zakresie przyjmowania przepisów w ramach komitologii i niedostateczne gwarancje, że przepisy te zostaną w pełni wdrożone w Państwach Członkowskich.

Deklaracja dotycząca stosowania INSPIRE w odniesieniu do danych gromadzonych przez instytucje i organy wspólnotowe

Komisja w pełni zgadza się, że infrastruktura INSPIRE powinna obejmować zestawy danych przestrzennych i związanych z nimi usług na poziomie wspólnotowym w celu zapewnienia zgodności pomiędzy infrastrukturą dla informacji przestrzennej utworzonej w Państwach Członkowskich a odpowiednimi informacjami na poziomie wspólnotowym. Komisja dołoży wszelkich starań, aby zapewnić realizację powyższego i, w razie konieczności, wystąpi z wnioskiem legislacyjnym

regulującym ustanowienie składników INSPIRE w ramach odpowiednich instytucji i organów wspólnotowych.