



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.2.2006
COM(2006)51 final

2004/0175(COD)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU

nos termos do n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 251.º do Tratado CE

relativa

à posição comum do Conselho sobre a adopção de uma directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma infra-estrutura de informação geográfica na Comunidade Europeia (INSPIRE)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU

nos termos do nº 2, segundo parágrafo, do artigo 251.º do Tratado CE

relativa

à posição comum do Conselho sobre a adopção de uma directiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece uma infra-estrutura de informação geográfica na Comunidade Europeia (INSPIRE)

1. HISTORIAL

Data de apresentação da proposta ao PE e ao Conselho (documento COM(2004)516 final – 2004/0175(COD)):	23 de Julho de 2004
Data do parecer do Parlamento Europeu em primeira leitura:	7 de Junho de 2005
Data do parecer do Comité Económico e Social Europeu:	9 de Fevereiro de 2005
Data de adopção da posição comum:	23 de Janeiro de 2006

2. OBJECTIVO DA PROPOSTA DA COMISSÃO

O objectivo geral da proposta é melhorar o modo como os dados geográficos na posse das autoridades públicas apoiam a política ambiental, melhorando a harmonização desses dados e a interoperabilidade dos serviços geográficos e garantindo uma maior partilha dos dados entre as autoridades públicas e o acesso em linha do público. O tipo de dados geográficos abrangidos é especificado nos três anexos da proposta.

A directiva proposta exige que os Estados-Membros tomem as seguintes medidas:

- estabelecer uma rede de serviços que permita procurar, visualizar e aceder aos dados geográficos através de um portal único na Internet;
- tornar interoperáveis (i.e. tecnicamente compatíveis) os seus conjuntos e serviços de dados geográficos, segundo disposições de execução adoptadas pelo procedimento de comitologia;
- elaborar catálogos dos dados na posse das respectivas autoridades públicas, contendo metadados que forneçam certos tipos de informações sobre os dados;
- tornar os dados geográficos acessíveis ao público;
- eliminar os obstáculos à partilha dos dados geográficos entre autoridades públicas.

3. COMENTÁRIOS À POSIÇÃO COMUM

3.1 Comentários gerais

A Comissão aceita na íntegra, em parte ou no seu princípio 46 das 49 alterações propostas pelo Parlamento Europeu em primeira leitura. Muitas destas alterações foram incorporadas, textualmente ou em substância, na posição comum.

A Comissão não pode aceitar a posição comum no que respeita a uma série de questões, as mais importantes das quais são as seguintes:

A Comissão não concorda que os direitos de propriedade intelectual detidos pelas autoridades públicas sejam um dos fundamentos para limitar o acesso do público aos dados geográficos.

A Comissão também não concorda que a possibilidade de limitar o acesso seja alargada aos serviços de pesquisa referidos no n.º 1, alínea a), do artigo 18.º da proposta da Comissão, porquanto tal significa que o público não poderá sequer saber da existência dos dados.

A Comissão mantém que os serviços de visualização referidos no n.º 1, alínea b), do artigo 18.º da proposta da Comissão devem ser disponibilizados gratuitamente e não pode aceitar que a posição comum autorize as autoridades públicas a exigirem taxas e licenças para esses serviços em certas circunstâncias.

A posição comum torna a obrigação de evitar obstáculos à partilha de dados, bem como as regras que garantem condições harmonizadas para as instituições e organismos comunitários, subordinada ao direito de os prestadores públicos de dados exigirem taxas e licenças a outras autoridades pelos seus dados. Além disso, a posição comum é vaga quanto aos obstáculos a evitar. Por conseguinte, a posição comum será ineficaz na consecução de um dos principais objectivos da proposta, podendo até ter como efeito o aumento dos obstáculos à partilha de dados.

Por último, embora concorde que as disposições relativas à partilha de dados não afectam a existência ou a detenção de direitos de propriedade intelectual pelas autoridades públicas, a Comissão não vê necessidade de o declarar no texto da directiva. Caso tal disposição deva ser incluída, haverá igualmente que tornar claro que estes direitos devem ser exercidos de acordo com as restantes disposições.

3.2 Comentários detalhados

3.2.1 Alterações do Parlamento aceites pela Comissão na íntegra, em parte ou no seu princípio e incorporadas na posição comum

As alterações 1 e 5, referentes aos considerandos, foram incorporadas na íntegra, em parte ou no seu princípio.

A alteração 6, relativa ao objectivo da directiva, foi incorporada em parte, através de uma referência à gestão do território num considerando.

As alterações 8-12 têm por efeito reestruturar partes do texto para o tornar mais claro. Esta reestruturação também foi aceite na posição comum. Além disso, a

alteração 9 introduz algumas modificações técnicas nas definições, a maioria das quais foi incorporada na posição comum. A alteração 10 também inclui uma pequena, e aceitável, restrição das disposições relativas à comitologia no que respeita à actualização dos anexos.

As alterações 13 e 14 referem-se aos metadados que devem ser criados em relação aos conjuntos e serviços de dados geográficos abrangidos pela directiva. Ambas as alterações foram aceites no seu princípio, exigindo-se agora aos Estados-Membros que forneçam informações sobre as taxas referentes aos direitos de utilização dos conjuntos e serviços de dados geográficos e garantindo que a qualidade dos metadados seja adequada ao fim a que se destinam.

As alterações 15 e 21 reformulam ligeiramente o texto no que se refere ao calendário para o cumprimento das disposições de execução e foram incorporadas nos artigos correspondentes.

As alterações 16-20, 22 e 23 clarificam certas disposições relativas às regras (no texto da posição comum “disposições”) de execução destinadas a melhorar a interoperabilidade entre os conjuntos e serviços de dados geográficos. Todas elas foram aceites no seu princípio e incorporadas nos artigos 7.º a 10.º da posição comum, que também melhora a estrutura desta parte do texto.

A alteração 24 procura clarificar a natureza dos serviços que devem ser oferecidos pelos Estados-Membros, permitindo que os fornecedores de dados liguem os seus dados à infra-estrutura INSPIRE. Esta preocupação também se encontra reflectida na posição comum, no artigo 12.º.

A alteração 25 elimina uma ambiguidade não intencional patente na proposta original e foi incorporada na posição comum, no último parágrafo do n.º 1 do artigo 11.º.

A alteração 27 torna mais claro para que serviços devem ser elaboradas especificações técnicas segundo o procedimento de comitologia. A posição comum incorpora esta clarificação no artigo 16.º, depois de reestruturado o seu texto.

A alteração 29 clarifica que as disposições sobre a partilha de dados com organismos internacionais devem ser as mesmas que as aplicáveis à partilha entre autoridades nacionais e comunitárias. Esta alteração foi incorporada no n.º 5 do artigo 17.º da posição comum, com a ressalva de que essa partilha deve ser feita numa base de abertura e reciprocidade.

A alteração 31 clarifica o sentido que a proposta original pretendia atribuir ao acesso a outros dados pelas instituições e organismos comunitários. O n.º 8 do artigo 17.º da posição comum incorpora esta clarificação, embora outras alterações introduzidas neste parágrafo pelo Conselho não possam ser aceites pela Comissão.

A alteração 35 clarifica que as normas internacionais devem apoiar a aplicação da directiva a par das normas europeias. Esta alteração foi integrada no artigo 20.º da posição comum, que acrescenta ainda que as disposições de execução referidas na directiva devem ter as ditas normas na devida conta.

A alteração 36 exige que os Estados-Membros disponibilizem ao público e à Comissão, de forma permanente, os resultados do acompanhamento que fazem da aplicação da directiva. Esta alteração integra agora o nº 1 do artigo 21.º.

A alteração 38 especifica que o relatório da Comissão sobre a aplicação da directiva se deve basear nos relatórios dos Estados-Membros. Esta alteração foi incorporada no artigo 23.º, com o aditamento do advérbio “nomeadamente”, reconhecendo deste modo a possibilidade de outras fontes.

As alterações 39, 42, 43, 46 e 48 introduzem clarificações úteis ou pequenas modificações de várias categorias temáticas dos anexos e são incorporadas na posição comum, por vezes sem qualquer outra clarificação. As alterações 40 e 41 transferem o tema “geologia” do Anexo III para o Anexo II.

A alteração 44 amplia o âmbito da directiva de forma a incluir os serviços de utilidade pública, os serviços do Estado e as estruturas de monitorização do ambiente. Esta extensão aumentará a relevância da directiva para as políticas ambientais, servindo, assim, o seu objectivo geral. A alteração 49 introduz mais uma categoria temática de dados, respeitante às fontes de energia renováveis. As novas categorias temáticas de dados introduzidas também são incorporadas na posição comum, com pequenas modificações.

3.2.2 Alterações do Parlamento não aceitáveis para a Comissão e não incorporadas na posição comum

A alteração 2, respeitante a um considerando, não foi considerada pertinente para a proposta, não tendo, por isso, sido aceite.

A alteração 7, que pretende que a infra-estrutura seja alargada de modo a incluir os dados detidos a nível comunitário, não é aceitável para a Comissão e não foi incorporada na posição comum, dado que tal disposição imporia obrigações às instituições e organismos comunitários, coisa que uma directiva não pode fazer. A declaração que figura no final da presente Comunicação exprime, no entanto, a vontade da Comissão de garantir que os dados na posse das instituições e organismos comunitários sejam, na prática, incorporados na infra-estrutura INSPIRE.

3.2.3 Alterações do Parlamento aceites pelo Conselho mas não aceitáveis para a Comissão

A alteração 30 trunca o texto de uma disposição da proposta da Comissão cujo objectivo é evitar a distorção da concorrência nos casos em que as autoridades públicas também desempenhem actividades comerciais não relacionadas com o desempenho das suas tarefas públicas. Considerando que a disposição alterada se limita a reafirmar a obrigação prevista no Tratado de evitar distorções da concorrência, sem especificar o contexto ou pertinência, o Conselho decidiu pura e simplesmente suprimir toda a disposição. Embora considere essa supressão preferível à alteração do Parlamento, a Comissão preferiria manter o texto integral da disposição original.

3.2.4 *Alterações do Parlamento aceitáveis para a Comissão, mas não integradas na posição comum*

A alteração 3 pretende clarificar as disposições relativas à partilha de dados entre as autoridades públicas, através da inclusão de um considerando que alude a compensações financeiras para as entidades públicas fornecedoras de dados. A Comissão pode aceitar esta alteração, dada a sua coerência com a proposta da Comissão. O Conselho, por outro lado, alterou mais substancialmente as disposições relativas à partilha de dados, não tendo, conseqüentemente, incorporado esta alteração.

As alterações 4, 33 e 34 prevêm que as estruturas criadas para coordenar a infra-estrutura INSPIRE se estendam aos vários níveis de governação e tenham em conta a distribuição de competências e responsabilidades nos Estados-Membros. A Comissão considera a alteração aceitável, com pequenas modificações, mas o Conselho decidiu não a incorporar na posição comum.

A alteração 26 permitiria que as entidades públicas fornecedoras de dados disponibilizassem os serviços de visualização numa forma que impedisse a sua reutilização para fins comerciais e que incluíssem uma licença Internet destinada a restringir a utilização possível desses dados. Este seria um meio eficaz de proteger os fornecedores públicos de dados da eventual utilização abusiva desses serviços. O Conselho não incorporou esta alteração, preferindo incluir uma disposição mais geral, que permite aos fornecedores de dados a aplicação de taxas e a exigência de uma licença para aceder aos serviços em questão.

A alteração 28 exige que os Estados-Membros garantam que a aplicação das disposições relativas à partilha de dados entre as autoridades públicas não prejudique a disponibilidade dos conjuntos e serviços de dados geográficos. Esta alteração não foi aceite pelo Conselho, que optou antes por enfraquecer consideravelmente as disposições relativas à partilha de dados.

A alteração 32 garante que o estabelecimento de licenças comuns previsto na proposta da Comissão não restringirá desnecessariamente as possibilidades de reutilização dos dados e de utilização dos serviços nem será utilizado para limitar a concorrência. Esta alteração é totalmente coerente com a intenção da Comissão, mas não foi aceite pelo Conselho, que optou, em vez disso, por eliminar pura e simplesmente a disposição correspondente.

A alteração 37 exige que os Estados-Membros forneçam informações sobre os acordos de harmonização e partilha de informações concluídos entre autoridades públicas. Não existe na proposta nenhuma disposição específica sobre acordos de harmonização das informações, mas esta alteração poderia ser aceite em princípio caso se refira a medidas tomadas pelos Estados-Membros para melhorar a interoperabilidade entre os conjuntos e serviços de dados geográficos. A alteração não foi aceite pelo Conselho.

A alteração 45 prevê uma extensão justificada do âmbito da categoria temática de dados “Distribuição da população e demografia”. A alteração 47 acrescenta uma nova categoria temática de dados – “Zonas submetidas a pressões antropogénicas” - ,

que poderia ser aceite se o conceito fosse mais bem clarificado. Nenhuma destas alterações está reflectida na posição comum.

3.2.5 *Outras alterações à proposta introduzidas pelo Conselho*

O Conselho introduziu uma série de outras alterações na proposta. Muitas delas são de carácter técnico e vão no sentido das alterações do Parlamento. No entanto, a posição comum faz uma série de alterações mais substanciais à proposta da Comissão, algumas das quais põem seriamente em causa o objectivo acordado da directiva.

Dessas alterações, as mais importantes dizem respeito ao acesso do público e à partilha de dados entre autoridades públicas.

Enquanto a proposta da Comissão dispõe que os serviços de rede que permitem ao público pesquisar e visualizar dados na posse das autoridades públicas devem ser disponibilizados gratuitamente, a posição comum permite que as entidades públicas fornecedoras de dados apliquem taxas e restrições às licenças quando elas “constituam um pré-requisito essencial para manter os conjuntos e serviços de dados geográficos ou para satisfazer requisitos de infra-estruturas de dados geográficos internacionais já existentes de forma sustentável” (artigo 14.º), sem definir as circunstâncias em que pode ser esse o caso. Além disso, a posição comum inclui os direitos de propriedade intelectual na lista de fundamentos para limitar o acesso do público previsto no artigo 13.º e permite que esses fundamentos se apliquem aos serviços de pesquisa, bem como aos outros serviços de rede.

Relativamente à partilha de dados entre autoridades públicas, o artigo 17.º reflecte um nível de ambição significativamente mais baixo do que o artigo 23.º da proposta da Comissão e pode mesmo ter o efeito de aumentar, em vez de diminuir, os obstáculos à partilha de dados. Eis as alterações mais importantes:

- no nº 3: a exclusão de restrições fica subordinada ao direito dos fornecedores de dados de concederem licenças e exigirem um pagamento às autoridades utilizadoras;
- no nº 8: as disposições relativas ao acesso harmonizado para as instituições e organismos comunitários estarão sujeitas à mesma condição; e
- no nº 9: nos termos desta disposição, o artigo não afecta a existência ou a detenção de direitos de propriedade intelectual de autoridades do sector público. Não se clarifica que esses direitos devem, não obstante, ser exercidos de acordo com as outras disposições.

A Comissão não pode aceitar estas alterações, uma vez que limitam indevidamente o acesso do público, tornam a aplicação da directiva mais difícil e reduzem a disponibilidade de dados e, conseqüentemente, o valor acrescentado da infra-estrutura. O nº 3 do artigo 17.º suscita particular preocupação, dado que pode encorajar os fornecedores de dados a aumentarem os obstáculos legais e financeiros à partilha de dados com as autoridades públicas, produzindo assim o efeito oposto ao pretendido.

Outro aspecto altamente preocupante tem a ver com o procedimento para a adopção das disposições de execução relativas à interoperabilidade, previsto nos nºs 2 e 3 do artigo 7.º da posição comum. Exige-se à Comissão que efectue uma análise da viabilidade e dos custos e benefícios esperados, especifica-se que as disposições de execução não podem implicar custos excessivos para os Estados-Membros e exige-se que os Estados-Membros cumpram essas disposições apenas “na medida do possível”.

Embora a Comissão reconheça inteiramente a necessidade de ter em conta, na elaboração das ditas disposições, os aspectos da viabilidade e dos custos/benefícios, a sua natureza técnica e marginal não justifica, no geral, uma análise completa e explícita, e uma exigência de apresentação de tal análise originará demoras consideráveis e um desperdício de esforços. Além disso, o texto proposto pelo Conselho pode permitir a interpretação de que bastará que uma disposição de execução implique custos excessivos apenas para um dos 25 Estados-Membros para não poder ser proposta para adopção. O procedimento de comitologia previsto na proposta da Comissão permite que os Estados-Membros examinem os projectos de disposições e os rejeitem caso sejam inexecutáveis, não rentáveis ou de algum outro modo inadequados. Uma vez adoptadas, é essencial que as disposições sejam aplicadas sem excepção, sob pena de não atingirem o objectivo de garantir a interoperabilidade.

Por último, a Comissão gostaria ainda de fazer os seguintes comentários sobre outras alterações introduzidas pelo Conselho:

- Alguns dos prazos previstos na proposta da Comissão para a transposição pelos Estados-Membros, tanto das disposições de execução como da directiva em geral, foram alargados. A Comissão considera que se deveriam manter os prazos da proposta original.
- Deve ser garantido que as referências às normas internacionais (nº 1 do artigo 7.º) e às normas adoptadas pelos organismos europeus de normalização (artigo 20.º) não criem uma obrigação de adopção dessas normas no contexto da Directiva INSPIRE, porquanto, nalguns casos, tal implicará custos elevados, injustificados do ponto de vista dos custos/benefícios.
- Os metadados criados para os conjuntos e serviços de dados geográficos deverão incluir não só informações sobre se os dados foram ou não validados (nº 2, alínea c), do artigo 5.º), mas também outros tipos de informações sobre a validade dos dados, como, por exemplo, uma descrição do método de validação.
- No ponto 7 do Anexo III, o seguinte título estaria mais de acordo com o modo como os serviços relevantes são descritos no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS): "Governo, saúde, educação, energia, serviços ambientais e instalações de monitorização do ambiente".

4. CONCLUSÃO

A posição comum representa potencialmente um marco importante para a adopção de uma directiva que irá contribuir para melhorar a base de conhecimentos necessária à definição de políticas ambientais e outras, melhorando a disponibilidade e a interoperabilidade dos dados geográficos. Muitas das suas disposições constituem uma boa base para a realização de progressos.

No entanto, certos aspectos da posição comum poderão ter como efeito reduzir, em vez de aumentar, a disponibilidade de dados geográficos, consolidando os obstáculos à partilha de dados entre as autoridades e limitando indevidamente o acesso do público. Outras disposições tornarão difícil a aplicação da directiva e diminuirão a sua eficácia para tornar interoperáveis os sistemas de dados.

Por estes motivos, a Comissão não pode aceitar a posição comum.

5. DECLARAÇÕES DA COMISSÃO

Declaração geral

A Comissão toma nota de que a posição comum foi adoptada por unanimidade pelo Conselho. A Comissão não pode, no entanto, apoiar a posição comum por entender que ela fica muita aquém do nível geral de ambição que é essencial para esta proposta.

O texto da posição comum deixa muita margem a que os fornecedores de dados recusem o acesso do público aos seus dados e a partilha dos mesmos com outras autoridades. Outros aspectos preocupantes são os procedimentos excessivamente morosos para a adopção de disposições através do procedimento de comitologia e a insuficiente garantia de que essas disposições serão inteiramente aplicadas nos Estados-Membros.

Declaração sobre a aplicação da INSPIRE aos dados das instituições e organismos comunitários

A Comissão está inteiramente de acordo que a infra-estrutura INSPIRE deve abranger os conjuntos e serviços de dados geográficos a nível comunitário, para garantir a coerência entre a infra-estrutura de informação geográfica estabelecida nos Estados-Membros e as informações relevantes a nível comunitário. A Comissão tudo fará para garantir que assim seja e, se necessário, apresentará uma proposta legislativa destinada a regulamentar o estabelecimento das componentes da infra-estrutura INSPIRE nas instituições e organismos comunitários pertinentes.