



Spridning av jordobservationsdata för kommersiella ändamål

2013/14:FPM93

Utbildningsdepartementet

2014-07-04

Dokumentbeteckning

KOM (2014) 344

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om spridning av jordobservationsdata från satelliter för kommersiella ändamål

Sammanfattning

Kommissionens förslag till direktiv syftar till att säkerställa att den inre marknaden för produkter och tjänster baserade på högupplösta satellitdata (HRSD) fungerar och utvecklas väl. Det handlar om att inrätta en öppen, rättvis och konsekvent rättslig ram för alla medlemsstater. Målet för initiativet är att främja tillväxten av marknaderna för jordobservation i Europa, särskilt tjänstemarknaden, att främja konkurrenskraften hos EU:s sektor för jordobservation, och att främja konkurrenskraften hos företag som använder jordobservationsdata i Europa. Mer specifikt syftar det till att underlätta spridningen av HRSD i Europa samtidigt som säkerhetsintressen skyddas till fullo och att skapa säkrare tillgång till HRSD. Det syftar också till god och tillräcklig information om tillgängligheten av HRSD för mervärdesskapande tjänsteleverantörer, dataåterförsäljare och kundföretag, och att främja konkurrensen mellan dataleverantörer.

Kommissionen avser genom direktivet att fastställa de centrala aspekter som behövs för att förverkliga hela den kommersiella potentialen hos HRSD, och särskilt att underlätta spridning av och tillgång till HRSD genom att införa en gemensam definition av HRSD som anger vilka satellitdata som kan vara relevanta ur ett säkerhetsperspektiv och vilka som är ”marknadsklara”. Detta kan uppnås genom att införa gemensamma standarder för öppenhet, rättssäkerhet och rättvis behandling, och genom att införa gemensamma standarder för effektivitet och företagsvänligt genomförande.

Regeringen delar kommissionens ambition att säkerställa att den inre marknaden för produkter och tjänster baserade på högupplösta satellitdata fungerar väl, och är övergripande positiv till stora delar av förslaget till direktiv om spridning av jordobservationsdata från satelliter för kommersiella ändamål. Regeringen är samtidigt mån om att säkerhets- och försvarsintressen tillgodoses, och att medlemsstaternas kompetens på området respekteras. Direktivförslaget måste mot denna bakgrund under rådsarbetets gång bedömas ur försvars- och säkerhetssynpunkt. Det är bl.a. angeläget att det finns möjlighet att avslå ansökan om tillstånd till spridning av data som kan skada Sveriges säkerhet eller förhållande till annan stat eller till mellanstatlig organisation och av uppgifter som rör andra säkerhetsintressen. Regeringen är positiv till att data som omfattas av EU:s jordobservationsprogram Copernicus datapolicy om fria och öppna data ska undantas. Det är emellertid viktigt att det också finns ett undantag för data som är känslig ur säkerhets- och försvarssynpunkt även om spridningen inte sker för säkerhets- och försvarsändamål.

Regeringens bedömning är att förslaget, genom att bidra till att den europeiska marknaden för satellitdata utvecklas positivt, kan gynna svenska kunder och mervärdesskapande tjänsteleverantörer.

Regeringen anser vidare att ett antal frågor behöver klargöras i det fortsatta rådsarbetet med direktivförslaget. Det framstår bl.a. som oklart hur dataåterförsäljare, till skillnad från satellitägare, kan påverkas av reglerna liksom den nationella myndighet som ska ha ansvar för granskningsförfarande, rättighetsbedömning, rapportering, uppföljning m.m. Det bör även framgå i vilken utsträckning definitioner och standarder kan anpassas till internationella normer eftersom handel på HRSD-data bedrivs globalt. Kompetensfrågorna behöver också analyseras ytterligare.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I kommissionens meddelande EU:s rymdindustripolitik – Rymdsektorns potential för ekonomisk tillväxt från februari 2013 anges som ett av målen för EU:s rymdindustripolitik att inrätta ett omfattande regelverk för att förbättra den rättsliga samstämmigheten och främja framväxten av en europeisk marknad för rymdprodukter och rymdtjänster. I detta sammanhang nämns i meddelandet särskilt möjligheten till lagstiftning om sammanställning och spridning av högupplösta satellitdata för kommersiella ändamål. I sina slutsatser av den 30 maj 2013 om ovan nämnda meddelande erkänner rådet behovet av att de befintliga rättsliga ramarna ses över i syfte att främja säkerhet, trygghet, hållbarhet och ekonomisk utveckling för rymdverksamheter, och uppmanar kommissionen att bedöma behovet av att utarbeta en rymdlagstiftning för att se till att den inre marknaden fungerar väl. I linje med ovanstående behandlas i förslaget till direktiv spridning av

jordobservationsdata från satelliter inom unionen för kommersiella ändamål, och särskilt frågan om att definiera och kontrollera högupplösta satellitdata (HRSD, High Resolution Satellite Data), som en särskild kategori av data som kräver ett differentierat regelverk när de sprids för kommersiella ändamål.

1.2 Förslagets innehåll

Förslagets syfte

Förslaget syftar till att säkerställa att den inre marknaden för produkter och tjänster baserade på högupplösta satellitdata fungerar och utvecklas väl, genom att inrätta av en öppen, rättvis och konsekvent rättslig ram för alla medlemsstater.

Det allmänna målet för initiativet är att främja tillväxten av marknaderna för jordobservation i Europa, särskilt tjänstemarknaden, att främja konkurrenskraften hos EU:s sektor för jordobservation, och att främja konkurrenskraften hos företag som använder jordobservationsdata i Europa. Mer specifikt syftar det till att underlätta spridningen av HRSD i Europa samtidigt som säkerhetsintressen skyddas till fullo, att skapa säkrare tillgång till HRSD samt god och tillräcklig information om tillgängligheten av HRSD för mervärdesskapande tjänsteleverantörer, dataåterförsäljare och kundföretag, och att främja konkurrensen mellan dataleverantörer. Alla dessa mål syftar till att främja den inre marknaden för HRSD. Det operativa målet är att fastställa de centrala aspekter som behövs för att förverkliga hela den kommersiella potentialen hos HRSD, och särskilt att underlätta spridning av och tillgång till HRSD

- genom att införa en gemensam definition av HRSD som anger vilka satellitdata som kan vara relevanta ur ett säkerhetsperspektiv och vilka som är ”marknadsklara”,
- genom att införa gemensamma standarder för öppenhet, förutsägbarhet/rättssäkerhet och rättvis behandling, och
- genom att införa gemensamma standarder för effektivitet och företagsvänligt genomförande, särskilt när det gäller de förfaranden som ska följas.

Direktivet är enligt kommissionen nödvändigt eftersom det inte finns några uttryckliga garantier i lagstiftningen på EU-nivå om fri och obegränsad spridning inom unionen av satellitdata genom kommersiella operatörer, undantaget data som skulle kunna definieras som högupplösta satellitdata och där spridningen bör kontrolleras på grund av den högre potentiella risk som följer med obehörig hantering. Vidare så finns det ingen gemensam ansats på nationell lagstiftningsnivå för hantering av högupplösta satellitdata och för tjänster och produkter som är baserade på dessa data. Detta leder till ett splittrat europeiskt regelverk som kännetecknas av bristande samstämmighet, öppenhet och förutsägbarhet, och som därmed hindrar

marknaden från att utveckla sin fulla potential. Eftersom antalet medlemsstater med kapacitet att hantera högupplösta data ökar är det dessutom troligt att problemet med splittring av det tillämpliga regelverket förvärras ytterligare, vilket skapar nya hinder på den inre marknaden och större hinder för konkurrenskraften.

Samråd

Kommissionen har genomfört samråd med berörda parter i medlemsstaterna och aktörer som ingår i värdekedjan och deltar i rymd- och geodataverksamheter. Slutsatserna från samråden visar att företrädare för branschen bekräftar att det rådande regelverket för spridning av satellitdata, särskilt i fråga om högupplösta data, inte är tillräckligt öppet och förutsägbart och inte garanterar likabehandling. Därför hindras marknaden från att utveckla sin fulla potential. Medlemsstaterna är enligt kommissionen i allmänhet öppna för att anta en gemensam EU-strategi för spridning av satellitdata, med uttryckliga garantier för fri omsättning av lågupplösta sådana, och särskilt för att säkerställa en effektiv och integrerad behandling av säkerhets- och marknadsfrågor när det gäller högupplösta satellitdata. De åtgärder som vidtas bör vara proportionella och säkerställa den nödvändiga säkerhetsnivån. Medlemsstaterna har också understrukit att det yttersta ansvaret för säkerhetsrelaterade beslut måste ligga kvar hos de nationella myndigheterna.

Konsekvensbedömning

Till förslaget till direktiv medföljer en konsekvensbedömning som presenterar tre handlingsalternativ, utöver grundscenariot, som försöker uppnå målen genom att inrätta ett regelverk för hantering och spridning av jordobservationsdata i EU: alternativ 1 (grundscenario), alternativ 2 (rekommendationer och riktlinjer), alternativ 3 (grundläggande lagstiftning) och alternativ 4 (långtgående lagstiftning). Direktivet innebär att alternativ 3 rekommenderas då det enligt kommissionen förenar ekonomiska, strategiska och sociala fördelar på en god nivå med en hög grad av ändamålsenlighet och effektivitet, samtidigt som största möjliga utrymme lämnas till medlemsstaterna att kontrollera dataleverantörsföretag inom sitt territorium.

Alternativ 3 omfattar lagstiftningsåtgärder på EU-nivå för tillnärmning av centrala aspekter i de nationella regelverken som gäller för spridning av HRSD. Denna lagstiftningsåtgärd skulle omfatta följande:

- Införandet av gemensamma tekniska parametrar som definierar HRSD.
- Utarbetandet av gemensamma granskningskriterier som specificeras mer detaljerat av medlemsstaterna för att fastställa när HRSD behöver genomgå ett tillståndsförfarande.

- Fastställandet av vissa standarder för ett tillståndsförfarande.
- Införandet av principen om fri omsättning av HRSD som kontrollerats vid den första spridningen av en annan EU-medlemsstat i enlighet med tillämpliga förfaranden, så länge tillämpningsområdet för granskningen/tillståndsgivandet respekteras.

De företag som i huvudsak berörs av förslaget är dataleverantörer, dataåterförsäljare och mervärdesskapande tjänsteleverantörer (främst små och medelstora företag) samt slutanvändarföretag. Tre medlemsstater (Tyskland, Frankrike och Italien) har hittills utvecklat satellitsystem för civilt bruk eller med dubbla användningsområden som kan generera HRSD, och infört regelverk för att möjliggöra spridning av potentiellt känsliga data till den kommersiella marknaden. Eftersom det saknas en konsekvent ansats medför dock dessa enskilda regelverk luckor och avvikelser som begränsar utvecklingen av HRSD-marknaden. Minst två länder till, Storbritannien och Spanien, kommer enligt kommissionen att kunna använda HRSD-teknik inom den närmaste framtiden. När antalet medlemsstater med HRSD-kapacitet ökar kommer sannolikt nya, än mer splittrade regelverk att förvärra problemen.

Kontroll av HRSD-spridning är nödvändig av säkerhetsskäl. Olika regelverk för att kontrollera HRSD hos de medlemsstater som förfogar över högupplösande satellitsystem har en negativ inverkan på utvecklingen av HRSD-marknaden och kan även leda till säkerhetsbrister. Kommissionen anser att det råder enighet om att ett offentligt ingripande på EU-nivå för en tillnärmning av vissa grundläggande aspekter av dessa regelverk kan minska dessa problem.

Förslaget

Direktivet anger bl.a:

- Att syftet är att upprätta en inre marknad för högupplösta jordobservationsdata från satellit genom harmonisering av vissa regler för deras spridning,
- Att spridning av jordobservationsdata från jordobservationssystemet GMES/Copernicus inte ska påverkas,
- Att det inte ska tillämpas om spridningen av sådana satellitdata som här avses sker för säkerhets- och försvarsändamål,
- Definitioner av jordobservationsdata, högupplösta satellitdata, dataleverantör, spridning, känslig spridning m.m.,
- Villkor för spridning av jordobservationsdata,
- Villkor för spridning av högupplösta satellitdata,

- Ansvar inom medlemstaterna och former för granskningsförfarande och tillståndsförfarande,
- Krav på att en eller flera behöriga nationella myndigheter utses som ansvariga för tillämpningen av direktivet,
- Krav på rapportering från medlemsstaterna,
- Att medlemsstaterna senast den 31 december 2017 ska sätta i kraft de lagar och författningar som krävs.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det föreslagna direktivet innebär att medlemsländerna bl.a. ska se till att fri omsättning av andra data än högupplösta satellitdata inte förbjuds, begränsas eller hindras från spridning på grund av att spridningen anses vara känslig (art. 5). Spridning av högupplösta satellitdata ska ske enligt ett gransknings- och tillståndsförfarande (art. 6-8). Det finns inga bestämmelser i svensk rätt som direkt motsvarar dessa regler, främst eftersom gällande författningar har ett annat tillämpningsområde. Förslaget kan ändå i första hand väntas få effekt på lag (2010: 556) *om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen*, lag (2010:1767) *om geografisk miljöinformation* och lag (1993:1742) *om skydd för landskapsinformation* och nya regler kommer därför att behöva införas i dessa författningar. Även andra författningar kan sannolikt komma att påverkas. Förändringarna i svensk rätt förväntas vara av mindre omfattning.

Det bör här erinras om att alla nationella krav som påverkar tillträdet till eller utövandet av tjänsteverksamhet omfattas av direktiv 2006/123/EG, tjänstedirektivet. Detta innebär att alla krav som införs på nationell nivå i förhållande till tjänsteaktiviteter och tjänsteutövare som inte specifikt regleras genom det föreslagna direktivet om spridning av jordobservationsdata från satelliter och för kommersiella ändamål måste uppfylla tjänstedirektivets krav samt anmälas till kommissionen i vederbörlig ordning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget har enligt kommissionen inga budgetmässiga konsekvenser för driftsanslag eller anslag för det administrativa genomförandet. De budgetmässiga konsekvenserna är begränsade till kommissionens personalutgifter och andra administrativa utgifter för att säkerställa genomförandet av kommissionens skyldigheter enligt den rättsakt som föreslås, dvs. övervakning, utvärdering och, i förekommande fall, översyner eller uppdateringar av rättsakterna. Totalt är de budgetmässiga konsekvenserna mycket små, och de kommer att begränsas till ca 0,3 miljoner euro för den fleråriga budgetramen 2014–2020.

Även om de finansiella konsekvenserna för kommissionen blir högst begränsade kan det för svenska myndigheter uppstå kostnader, särskilt för den nationella myndighet som ska ha ansvar för granskningsförfarande,

rättighetsbedömning, rapportering, uppföljning m.m. Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva linje bör Sverige agera för att de ekonomiska konsekvenserna på EU:s budget och statens budget blir så begränsade som möjligt.

2013/14:FPM93

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen delar kommissionens ambition att säkerställa att den inre marknaden för produkter och tjänster baserade på högupplösta satellitdata fungerar väl, och är övergripande positiv till stora delar av förslaget till direktiv om spridning av jordobservationsdata från satelliter för kommersiella ändamål.

Regeringen är mån om att säkerhets- och försvarsintressen tillgodoses. Direktivförslaget måste därför under rådsarbetets gång bedömas ur försvars- och säkerhetssynpunkt, och det måste säkerställas att medlemsstaternas kompetens på området respekteras. Det är bl.a. angeläget att det finns möjlighet att avslå ansökan om tillstånd till spridning av data som kan skada Sveriges säkerhet eller förhållande till annan stat eller till mellanstatlig organisation samt uppgifter som rör andra säkerhetsintressen. Regeringen är positiv till att data som omfattas av EU:s jordobservationsprogram Copernicus datapolicy om fria och öppna data ska undantas. Det är emellertid viktigt att det också finns ett undantag för data som är känslig ur säkerhets- och försvarssynpunkt även om spridningen inte sker för säkerhets- och försvarsändamål.

I huvudsak berörs de medlemsstater som har egna högupplösta satellitsystem vilka blir fler och fler. Sverige är ingen satellitägare av detta slag. Däremot finns det svenska återförsäljare för den typ av data som direktivet avser. Kommissionen eftersträvar begränsade gemensamma EU-regler, istället för de rådande nationella regleringarna, definitioner för att underlätta för kunder och ökad transparens som ska gynna handeln.

Regeringens bedömning är att förslaget, genom att bidra till att den europeiska marknaden för satellitdata utvecklas positivt, kan gynna svenska kunder och mervärdesskapande tjänsteleverantörer. Eftersom den tekniska utvecklingen går snabbt och då högupplösande data från tredjeländer har en särställning i direktivförslaget är det särskilt viktigt att basera kommande beslut på en bra och fortlöpande omvärldsanalys för att lagstiftningen ska kunna vara i takt med den tekniska utvecklingen.

Regeringen anser vidare att ett antal frågor behöver klargöras i det fortsatta rådsarbetet med direktivförslaget. Det framstår bl.a. som oklart hur dataåterförsäljare, till skillnad från satellitägare, kan påverkas av reglerna liksom den nationella myndighet som ska ha ansvar för granskningsförfarande, rättighetsbedömning, rapportering, uppföljning m.m.

Det bör också framgå i vilken utsträckning definitioner och standarder kan anpassas till internationella normer eftersom handel på HRSD-data bedrivs globalt. Kompetensfrågorna behöver också analyseras ytterligare.

2013/14:FPM93

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ej kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ej kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för direktivet är artikel 114 i EUF-fördraget. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande (det ordinarie lagstiftningsförfarandet).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med principerna för subsidiaritet och proportionalitet. Förslaget innebär en begränsad anpassning av lagstiftning som syftar till harmonisering med ett tydligt europeiskt mervärde för utvecklandet av den inre marknaden. Enbart nationella initiativ kommer inte att säkerställa en samstämmig rättslig ram för spridning av satellitdata. Ett sammanhängande regelverk kan uppnås endast genom samordnade åtgärder från EU-medlemsstaternas sida eller genom åtgärder på EU-nivå.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Direktivet kommer att behandlas i rådet under hösten 2014 med sikte på en lägesrapport alternativt allmän inriktning vid konkurrenskraftsrådet (rymd) i december.

4.2 Fackuttryck/termer