



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.12.2011
SEK(2011) 1551 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

**EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om ændring af direktiv
2003/98/EF om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer**

{KOM(2011) 877 endelig}
{SEK(2011) 1552 endelig}

1. ANVENDELSESOMRÅDE OG BAGGRUND

1.1. Anvendelsesområde

Formålet med denne konsekvensanalyse er at undersøge, om der i lyset af udviklingen på markedet for videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI) er behov for at ændre bestemmelserne i direktiv 2003/98/EF om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI-direktivet), der fastlægger de grundlæggende betingelser for videreanvendelse af PSI i hele EU. Kommissionen har taget hensyn til ændringer på markederne for videreanvendelse, herunder ændringer, der er affødt af direktivet, og vurderet, om der stadig består hindringer og i givet fald, hvilke hindringer der er tale om, og hvordan de bedst fjernes.

1.2. Baggrund

PSI-direktivet blev vedtaget den 17. november 2003. Formålet med de retlige rammer, der fastsættes i direktivet, er at frigøre det økonomiske potentiale, der findes i data, som ejes af staten, således at disse data gøres tilgængelige til kommerciel og ikke-kommerciel videreanvendelse med henblik på at fremme innovation.

PSI-direktivet er en byggesten i den digitale dagsorden for Europa og Europa 2020-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst¹. Revisionen af direktivet er en nøgleaktion under den digitale dagsorden (1c). Der hersker nu bred enighed om vigtigheden af åbne dataressourcer, herunder offentlige data. Ifølge en artikel i The Economist fra 2010 er data blevet "*et økonomisk råinput, der næsten er på linje med kapital og arbejdskraft*"², mens data i Digital Britain Final Report beskrives som "*en innovationsvaluta ... hjerteblodet i en videnøkonomi*"³ i den endelige rapport om Digital Britain. Men ud over at styrke den innovation og kreativitet, der fremmer økonomisk vækst, gør åbne, offentlige data også myndighederne mere gennemsigtige, ansvarlige og effektive.

I en nylig undersøgelse anslås det samlede marked for den offentlige sektors informationer i 2008 til at udgøre 28 mia. EUR for hele EU⁴, men samtidig at den samlede økonomiske gevinst ved at lempe adgangen til den offentlige sektors informationer yderligere udgør 40 mia. EUR årligt for EU27. Den samlede direkte og indirekte økonomiske fortjeneste ved PSI-anvendelse i hele EU27's økonomi ville så udgøre omkring 140 mia. EUR årligt⁵, hvilket klart viser, at der kan hentes store økonomiske fordele ved en større grad af videreanvendelse af PSI. Udfordringen består i at give markedet optimale retlige rammer for at lette og fremme den konkrete kommercielle og ikke-kommercielle videreanvendelse af den offentlige sektors informationer.

Ifølge direktivets artikel 13 tager Kommissionen anvendelsen af direktivet op til revision senest den 1. juli 2008. Kommissionen foretog denne revision og offentliggjorde den i

¹ http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm.

² <http://www.economist.com/node/15557443>.

³ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/interactive.bis.gov.uk/digitalbritain/report/>.

⁴ Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, G. Vickery, august 2011.

⁵ Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, G. Vickery, juli 2011, forventes offentliggjort snart.

meddelelsen KOM(2009) 212⁶. Kommissionen konkluderede her, at der trods fremskridt stadig var en række hindringer, nemlig de offentlige myndigheders stræben efter at dække flest mulige omkostninger i stedet for at tilgodese økonomien som helhed, urimelig konkurrence mellem den offentlige og den private sektor samt holdningen hos de offentlige myndigheder, der ikke er klar over det økonomiske potentiale. Kommissionen konkluderede videre, at den ville foretage en ny revision i 2012, hvor der skulle foreligge mere dokumentation om direktivets virkninger og anvendelse.

En bred offentlig høring om revisionen af direktivet fandt sted fra 9. september 2010 til 30. november 2010, og der indkom 598 svar fra alle interesserede parter, herunder myndigheder, indholdsejere i den offentlige sektor (også fra sektorer, der nu er udelukket), kommercielle og ikke-kommercielle videreanvendere, eksperter, akademikere og borgere.

Høringssvarene viser, at der stadig, selv om der sammenlignet med den foregående revision er gjort fremskridt med at skabe en kultur med videreanvendelse i mange medlemsstater, skal gøres meget for at maksimere det potentiale, der ligger i PSI-videreanvendelse. Navnlig ønskede både de offentlige myndigheder og videreanvenderne en præcisering af og vejledning om gebyr- og licensprincipper og om dataformater. Flere videreanvendere end PSI-ejere var positivt stemt for at ændre direktivet med henblik på at gøre alle tilgængelige informationer videreanvendelige, indføre yderligere foranstaltninger for at åbne offentlige dataressourcer og indføre praktiske foranstaltninger, der letter videreanvendelse (herunder lister over tilgængelige dokumenter, forenkede eller ingen licensbetingelser og gebyrer baseret på marginale omkostninger).

2. PROBLEMMFORMULERING

Følgende problemer er identificeret for en virksomhed, der ønsker at udvikle et kommercielt onlineprodukt, som trækker på den offentlige sektors informationer i alle EU's medlemsstater.

2.1. Utilstrækkelig klarhed og gennemsigtighed

- Videreanvendelse hæmmes stadig af manglende oplysninger om, hvilke informationer der rent faktisk er tilgængelige, og af restriktive eller uklare betingelser for videreanvendelse, herunder fastsættelse af priser på informationer.
- Der er ikke sikkerhed nok for, at et datasæt henhører under anvendelsesområdet for videreanvendelse, idet nogle offentlige myndigheder lægger for stor vægt på begrebet "offentlig opgave" til at begrænse videreanvendelse.
- SMV'er finder sandsynligvis processen med at indhente tilladelse til at videreanvende PSI for kompleks og opgiver deres produkt på grund af manglende ressourcer til at føre processen til ende.

2.2. Låste ressourcer

- Direktivets anvendelsesområde udelukker for indeværende data, der er indhentet eller produceret af public service-radio- og -tv-selskaber, kulturinstitutioner, uddannelses- og forskningsinstitutioner. Data fra nogle af disse, især offentligt ejede

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0212:FIN:DA:PDF>.

kulturgoder, er omfattet af videreanvendelse, om end på ikke-regulerede betingelser, så begrundelsen for fritagelserne skal gøres til genstand for en ny cost-benefit-analyse.

2.3. Uforholdsmæssigt høje gebyrer og ulige vilkår

- Videreanvendere klager over, at gebyrer fastsættes på et niveau, der i praksis fungerer som en hindring for videreanvendelse, især for SMV'er.
- Offentlige myndigheder fordeler ofte ressourcerne forkert mellem deres raffinerede og uraffinerede informationsoperationer og kan ikke sikre, at deres priser over for virksomheder, der fremstiller raffinerede informationsprodukter til deres uraffinerede informationer stemmer overens med de gebyrer, de opkræver internt.
- Visse offentlige myndigheder kombinerer udøvelsen af deres offentlige opgaver og kommercielle indtægtsgivende aktiviteter, hvilket ikke i sig selv er forbudt i henhold til PSI-direktivet. I konkurrencen mod den private sektor på markederne for produkter og tjenesteydelser baseret på de PSI, de producerer og/eller indhenter, indfører nogle offentlige myndigheder typisk konkurrencehæmmende priser og licensbetingelser.

2.4. Inkonsekvens mellem medlemsstaterne

- Der er forskelle på, hvordan EU's medlemsstater gennemfører og anvender direktivet, og på deres fremskridt med videreanvendelsen af PSI.
- Det forskellige tempo, hvormed de enkelte medlemsstater gennemfører en politik for videreanvendelse af PSI, skaber en risiko for yderligere opsplitning af det indre marked på bekostning af virksomheder, forbrugere og borgere.

2.5. Utilstrækkelig håndhævelse af bestemmelserne om videreanvendelse

- Skønt medlemsstaterne generelt har indført klagesystemer, der fungerer, har kun nogle af dem bestemte myndigheder, der kan behandle klager over offentlige myndigheder, der overtræder bestemmelserne om videreanvendelse af PSI.
- Videreanvendere i de fleste medlemsstater står over for en besværlig og langvarig sagsbehandling, der ikke er egnet til at håndtere deres klager. Manglen på en effektiv klagemekanisme i nogle medlemsstater (ventetid på en afgørelse, myndighedernes konkrete kompetence o.l.) skaber ineffektivitet på visse markeder med deraf følgende negativ indvirkning på konkurrence og innovation og i sidste instans på forbrugernes velfærd.

3. BEGRUNDELSE FOR INDGREB PÅ EU-PLAN, MERVÆRDI FOR EU OG SUBSIDIARITET

PSI-direktivet blev vedtaget på grundlag af EUF-traktatens artikel 114 (tidligere EF-traktatens artikel 95), da det vedrører den frie bevægelighed for tjenesteydelser og et velfungerende indre marked. Ændringer af direktivet skal derfor have samme retsgrundlag.

Den økonomiske betydning af åbne informationer, især den offentlige sektors informationer, som grundlag for nye informationstjenester og -produkter, er nu almindeligt anerkendt. Selv

om grundrammerne for videreanvendelse af PSI er blevet harmoniseret på EU-plan, er der stadig ubesvarede spørgsmål.

For det først er direktivets formål at mindske opsplitningen af det indre marked og fremme grænseoverskridende PSI-baserede produkter og tjenesteydelser, eftersom forskellene i de nationale PSI-bestemmelser kan hindre det indre marked for videreanvendelse af PSI i at fungere tilfredsstillende.

Der er f.eks. behov for indgreb på EU-niveau i form af en ændring af direktivets anvendelsesområde for at sikre, at offentligt ejet materiale i kulturinstitutioner konsekvent gøres tilgængeligt for videreanvendelse i hele EU og ikke kun i de enkelte medlemsstater.

For det andet er formålet med de retlige rammer, der fastlægges med direktivet, at sikre betingelser, der maksimerer de potentielle fordele ved videreanvendelse af den offentlige sektors informationer i Europa. Men med udviklingen af PSI-baserede aktiviteter afspejler nogle af de nugældende materielle regler ikke denne målsætning. For eksempel betragtes den nuværende gebyrordning som utilstrækkelig til at fremme aktiviteter baseret på videreanvendelse af offentlige informationer. Desuden er flere medlemsstater individuelt gået over til en ordning med gebyrer baseret på marginale omkostninger, mens andre har beholdt en ordning med omkostningsdækning. Kun indgreb på EU-plan i form af bindende harmonisering kan sikre, at de standardiserede gebyrbestemmelser og undtagelser er konsekvente i hele EU for at fremme videreanvendelsesaktiviteter.

4. POLITISKE MÅLSÆTNINGER

PSI er en vigtig råvare til digitale indholdsprodukter og tjenesteydelser med et stort og hidtil uudnyttet potentiale. Den overordnede målsætning for dette EU-indgreb er at bidrage til økonomisk vækst og jobskabelse ved at forbedre betingelserne for udnyttelse af PSI og lette videreudviklingen af det indre marked for videreanvendelse af PSI. En åbning af PSI for videreanvendelse vil desuden have en positiv indvirkning med hensyn til de offentlige myndigheders gennemsigtighed, effektivitet og ansvarlighed og bidrage til at myndiggøre borgerne. Den overordnede målsætning er helt på linje med de horisontale strategier på EU-plan, især Kommissionens Europa 2020-strategi, der blev offentliggjort den 3. marts 2010, og hvis mål er at gøre Europa til *"en intelligent, bæredygtig og inklusiv økonomi, der sikrer et højt beskæftigelsesniveau, en høj produktivitet og social samhørighed"*.

Denne overordnede målsætning er inddelt i specifikke mål, nemlig at:

- 1) **Forhindre fordrejning af konkurrencevilkårene på EU's marked:** Lige vilkår for videreanvendere og "hybride" offentlige myndigheder med monopol, der udøver kommercielle aktiviteter.
- 2) **Stimulere det digitale indholdsmarked for PSI-baserede produkter og tjenesteydelser:** Flere betingelser vedrørende videreanvendelse af informationer gennem PSI-udnyttelseskæden, både kommercielle og ikke-kommercielle, skal opfyldes for at fremme økonomisk vækst og jobskabelse gennem videreanvendelse af PSI.
- 3) **Fremme grænseoverskridende udnyttelse af PSI:** Der vil ikke kunne skabes et ægte og blomstrende marked for PSI-videreanvendelse, medmindre de reguleringsmæssige og praktiske hindringer for videreanvendelse fjernes i hele EU.

5. POLITISKE SCENARIER

Følgende scenarier gennemgås i konsekvensanalyserapporten (kapitel 4 og 5): i) ingen ændring af direktivet (basisscenario), ii) ophævelse af direktivet, iii) soft law-foranstaltninger, iv) ændringer af lovgivningen og v) en pakkelsning med både soft law-foranstaltninger og ændringer af lovgivningen.

Ingen ændring af politikken: ingen ændring af direktivet (basisscenario)

I 2009 konkluderede Kommissionen efter den første revision af direktivet, at både fremskridtene med og gennemførelsen af direktivet var uensartet i medlemsstaterne, og den identificerede en række tilbageværende hindringer. På grund af utilstrækkelig dokumentation for direktivets indvirkning og anvendelse besluttede Kommissionen at foretage en yderligere revision inden 2012 for at vurdere, om det var nødvendigt at foretage ændringer af lovgivningen, idet den ville tage hensyn til de fremskridt, medlemsstaterne havde gjort i mellemtiden. For så vidt angår videreanvendelse af PSI vil scenariet med "ingen ændring af politikken" betyde, at direktivets nugældende bestemmelser og de nationale gennemførelsesinstrumenter fortsat vil være gældende.

Ophævelse af eksisterende EU-foranstaltninger: ophævelse af PSI-direktivet

I PSI-direktivet fastlægges grundbetingelserne for videreanvendelse af PSI i EU, og det har medført en ændring i medlemsstaternes politikker og lovgivning. Uden direktivet ville medlemsstaterne frit kunne ophæve eller ændre den nationale gennemførelseslovgivning om videreanvendelse af PSI. Dette scenario ville i praksis betyde, at alle de nuværende lovgivningsmæssige forpligtelser i direktivet og gennemførelsesinstrumenterne ville blive ophævet.

Soft law-foranstaltninger

Disse instrumenter, f.eks. Kommissionens retningslinjer eller henstillinger, giver yderligere oplysninger om eller fortolkninger af nogle af bestemmelserne i PSI-direktivet.

Under høringer foreslog respondenter i alle kategorier vedtagelse af soft law-foranstaltninger for licensmodeller, tekniske formater og prisberegninger (herunder til beregning af marginale omkostninger). Respondenterne opfordrede også generelt til flere informationsaktiviteter (udveksling af bedste praksis, erfaringer og ekspertise).

Ændringer af lovgivningen

Dette scenario består i at ændre direktivets indhold, dvs. de rettigheder og forpligtelser, der er fastlagt i dets bestemmelser. Sådanne lovgivningsmæssige ændringer omfatter: i) udvidelse af direktivets anvendelsesområde til de sektorer, der nu er udelukket, ii) indførelse af en gebyrregel baseret på marginalomkostninger, evt. med undtagelser, iii) ændring af det generelle princip om at gøre det muligt at få adgang til dokumenter, der kan videreanvendes, iv) at gøre det obligatorisk at offentliggøre data i formater, der er maskinlæsbare, v) at gøre det obligatorisk at udnævne en uafhængig tilsynsmyndighed, vi) indførelse af omvendt bevisbyrde med hensyn til overholdelse af gebyrkrav, vii) krav om, at anvendelsesområdet for "offentlig opgave" alene defineres gennem lovgivningsmæssige midler.

Pakkelsning:

Dette scenario kombinerer indholdsmæssige ændringer af rammerne for videreanvendelse (scenariet med ændringer af lovgivningen) og yderligere vejledning om de principper, som de nationale myndigheder skal følge, når de gennemfører dem på nationalt plan (scenariet med soft law-foranstaltninger).

6. SAMMENLIGNING AF POLITISKE SCENARIER OG DERES INDVIRKNING

Scenario 1 (*status quo*) øger sandsynligheden for forskellige tilgange på nationalt plan, hvilket vil skabe retlig usikkerhed om regler og fordreje konkurrencebetingelserne på det indre marked.

Scenario 2 (*ophævelse af direktivet*) vil fjerne det sikkerhedsnet, der på EU-plan skabes med minimumsbestemmelserne for PSI-anvendelse, hvilket vil føre til retlig usikkerhed og forskelle i de nationale tilgange på bekostning af konkurrencen og det indre marked for PSI-videreanvendelse. At ophæve direktivet er også i direkte modstrid med de dermed forbundne initiativer om datatilgængelighed og videreanvendelse, som forfølges i EU og på nationalt plan.

Scenario 3 (*soft law-foranstaltninger*), som i sig selv vil gøre det lettere at anvende bestemmelserne i PSI-direktivet om licensgivning og gebyrer, men alligevel vil øge sandsynligheden for forskellige tilgange på nationalt plan, hvilket vil skabe retlig usikkerhed og fordrejning af konkurrencebetingelserne på det indre marked.

Scenario 4 (*ændringer af lovgivningen*) vil skabe en lovgivningsmæssig ramme, der fremmer videreanvendelse, fordi direktivets anvendelsesområde vil blive udvidet med kulturgoder, det vil skabe en ret til at videreanvende den offentlige sektors informationer, som kan håndhæves på EU-plan, sænke priserne på videreanvendelse af PSI og øge effektiviteten af klagemekanismen for håndhævelse af retten til videreanvendelse.

Scenario 5 (*pakke med soft law-foranstaltninger og ændringer af lovgivningen*) har samme fordele som scenario 4, men vil gøre det lettere at anvende bestemmelserne i PSI-direktivet på licenser og gebyrer. Følgelig vil det sikre overensstemmelse mellem medlemsstaternes tilgange til videreanvendelse på hele det indre marked og derved øge den retlige sikkerhed, styrke incitamentet til og sænke hindringerne for videreanvendelse af PSI.

En sammenligning af disse forskellige politiske scenarier viser, at **scenario 5** (*pakke med soft law-foranstaltninger og ændringer af lovgivningen*) skaber den bedste balance mellem fremme af PSI-videreanvendelse, harmonisering og retlig sikkerhed i lyset af de nationale forhold og gennemførelsesomkostninger.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Den vigtigste indikatorer for, om der gøres fremskridt med at opfylde de fastlagte målsætninger, er den korrekte gennemførelse og anvendelse af PSI-direktivet.

Fremskridt med PSI-videreanvendelse og dermed relaterede politikker i hele EU vil også blive målt ud fra indikatorer, som kan videreudvikles i samarbejde med medlemsstaterne (jf. handlingsplanen for e-forvaltning for 2011-2015).

Kommissionen vil indhente data gennem en indberetningspligt for medlemsstaterne, input fra interessenter som led i en løbende dialog og uafhængige undersøgelser.

Kommissionen vil tage anvendelse af direktivet op til revision og videreformidle resultaterne til Europa-Parlamentet og Rådet senest tre år efter gennemførelsesdatoen.