



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.12.2011
COM(2011) 877 окончателен
2011/0430 (COD)

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на
информацията в общественния сектор**

(текст от значение за ЕИП)

{SEC(2011) 1551 окончателен}
{SEC(2011) 1552 окончателен}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

1.1. Основания и цели на предложението

Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно повторната употреба на информацията в обществения сектор (наричана по-долу „Директивата за ИОС“) беше приета на 17 ноември 2003 г. Директивата има за цел да улесни повторната употреба на ИОС в целия Съюз, като хармонизира основните условия за повторна употреба и премахне главните пречки пред повторната употреба на вътрешния пазар. Директивата съдържа разпоредби за недискриминационния подход, таксуването, договореностите за изключителни права, прозрачността, лицензирането, както и практически средства за улесняване намирането и повторната употреба на документи от обществения сектор.

Член 13 от директивата предвижда преглед на нейното прилагане преди 1 юли 2008 г. Прегледът беше извършен от Комисията и в резултат беше публикувано съобщение COM(2009) 212¹. Той установи, че въпреки постигнатия напредък все още съществуват редица пречки, а именно опитите от страна на органите от обществения сектор максимално да възстановяват разходите си в противовес на ползите за цялата икономика, конкуренцията между обществен и частен сектор, спънките от практическо естество пред повторната употреба — например липсата на информация относно наличната ИОС, както и нагласата на органи от обществения сектор, които не успяват да осъзнаят икономическия потенциал на повторната употреба. Комисията достигна до заключението, че следва да се проведе нов преглед до 2012 г., когато ще са налице повече данни за въздействието, ползите и прилагането на директивата. Настоящото предложение на Комисията е резултат от втория преглед.

Информацията в обществения сектор представлява важен изходен материал за продукти и услуги с цифрово съдържание, чийто голям потенциал досега не е използван. Общата цел на това действие на Съюза е да допринесе за икономическия растеж и създаването на заетост, като освободи икономическия потенциал на данните, притежавани от държавните администрации, чрез подобрени условия за използването на ИОС. Общата цел е изцяло в съзвучие с хоризонталните стратегии на Съюза, по-специално със стратегията „Европа 2020“ на Комисията, обявена на 3 март 2010 г. с цел Европа да се превърне в *„интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика с високи нива на заетост, производителност и социално сближаване“*.

Отварянето на ИОС за повторна употреба ще има положителен ефект и върху прозрачността, ефективността и отговорността на държавните администрации и ще допринесе за укрепване на позициите на гражданите.

Следователно, Директивата за ИОС има за цел да ускори промяната в културата на работа в обществения сектор, като създаде благоприятна среда за дейности с добавена стойност, произтичащи от повторната употреба на информационни ресурси на обществения сектор.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0212:FIN:BG:PDF>.

Регулаторното предизвикателство се състои в това да се предложи на пазара оптималната правна рамка за стимулиране на пазара на цифрово съдържание за базирани на ИОС продукти и услуги, включително и трансграничното му измерение, и да се предотвратят нарушенията на конкуренцията на пазара на Съюза за повторна употреба на ИОС. Следователно, предложението на Комисията е насочено към веригата на употреба на ИОС с търговска и нетърговска цел, за да се гарантират специфични условия на различни етапи от веригата, така че достъпът да се подобри, а повторната употреба да се улесни.

Данните трябва да бъдат отворени за достъп, възможни за откриване и налични за повторна употреба. Разходите за финансови и нефинансови операции трябва да останат на възможно най-ниско ниво. Повторните ползватели трябва да имат достъп до действащ и ефективен механизъм за правна защита, който да е в състояние да наложи упражняването на правата им. Първоначалната директива трябва да бъде подобрена, за да се преодолеят оставащите пречки, напр. липсата на информация за видовете налични данни, ограничаващи или неясни правила за достъп и условия за повторна употреба, възпиращо, неясно и непоследователно ценообразуване когато повторната употреба на информация подлежи на заплащане, както и прекалената сложност на процеса на получаване на разрешение за повторна употреба на ИОС, особено за МСП. Освен това, повторните ползватели и отговорните „смесени“ органи от общественния сектор (които съчетават обществени задачи с търговската употреба на данни) трябва да се ползват от равноправни и конкурентни условия, неограничени от никакво дискриминационно отношение или неоправдани договорености за изключителни права за използването на ИОС. Накрая, вътрешният пазар за повторна употреба на ИОС ще процъфтява само ако регулаторните и практически ограничения пред повторната употреба в целия Съюз бъдат премахнати и данните от един и същ вид са на разположение при еднакви или поне подобни условия независимо от националния им произход.

Ползите, които могат да бъдат извлечени от подобрения достъп и улеснената повторна употреба, включват: нововъведения в продукти, пряко базирани на ИОС, и в допълнителни продукти; намалени разходи за операции и подобряване на ефективността на общественния сектор; и, все по-често, съчетаването на различна публична и частна информация за производство на нови продукти.

1.2. Общ контекст

Органите от общественния сектор произвеждат, събират или съхраняват големи обеми информация и съдържание — от статистически, икономически или екологични данни до архивни материали, сборки от книги или произведения на изкуството. Цифровата революция значително повиши стойността на този ресурс за новаторски продукти или услуги, базирани на данните като изходен материал.

Вече е широко признато икономическото значение на свободния достъп до ресурсите от данни, включително данни от общественния сектор. Например, според доклад, публикуван в *The Economist* през 2010 г., данните са се превърнали в „*икономическа суровина почти наравно с капитала и труда*“², докато в окончателния доклад „Цифрова Британия“ (Digital Britain) данните са наречени „*валута на иновациите*“ ... и

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

„жизнения сок за икономиката, основана на знанието“³. Съгласно неотдавнашно проучване общата пазарна стойност на информацията в общественния сектор през 2008 г. се оценява на 28 млрд. EUR за целия Съюз⁴. Същото проучване показва, че общите икономически ползи от по-нататъшното отваряне на информацията от общественния сектор чрез улесняване на достъпа до нея, възлизат на около 40 млрд. EUR годишно за ЕС-27. Общите преки и непреки икономически ползи от употребата на ИОС в цялата икономика на ЕС-27 ще бъдат от порядъка на 140 млрд. EUR годишно.

Освен функцията си на двигател за иновации и творчество, които стимулират икономическия растеж, данните от общественния сектор с отворен достъп също така укрепват позициите на гражданите, като улесняват демокрацията на участието и спомагат за по-прозрачно, отговорно и ефективно управление.

Предизвикателството пред директивата се състои в това да се да предложи на пазара оптималната правна рамка за улесняване и стимулиране на търговската и нетърговската повторна употреба на свободно достъпни данни от общественния сектор. Следователно по същество Директивата за ИОС и нейното преработване имат за цел да ускорят промяната в културата на работа в общественния сектор, като създадат благоприятна среда за дейности с добавена стойност, произтичаща от повторната употреба на информационни ресурси на общественния сектор.

Ето защо преработването на директивата представлява част от Програмата в областта на цифровите технологии за Европа и от стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж⁵. Преработването всъщност е основно действие от Програмата в областта на цифровите технологии за Европа (основно действие 1в).

1.3. Съгласуваност с други политики

1.3.1. Политиката за ИОС и правилата на Съюза относно конкуренцията

Една от целите на Директивата за ИОС е да ограничи нарушаването на конкуренцията на пазара на Съюза и така да създаде равнопоставени условия на конкуренция за всички потенциални повторни ползватели на ИОС. В това отношение Директивата за ИОС съдържа специфични формулировки на по-общите правила на Съюза за конкуренцията, а именно член 10, параграф 2, който забранява кръстосани субсидии, и член 11, който, с някои изключения, забранява споразуменията за изключителни права.

1.3.2. Политиката за ИОС и политиката в областта на околната среда

Директивата за ИОС, Директива 2003/4 относно общественния достъп до информация за околната среда (Орхуската директива) и Директива 2007/2/ЕО за създаване на инфраструктура за пространствена информация в Европейската общност (INSPIRE) представляват, взети заедно, набор от мерки на Съюза за гарантиране на възможно най-широкото разпространение на информация за околната среда, притежавана от органи от общественния сектор. Макар да не споделят общи непосредствени цели, тези директиви

³ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/interactive.bis.gov.uk/digitalbritain/report/>, стр. 214.

⁴ Преглед на последните проучвания за повторна употреба на ИОС и свързани с него промени в пазарите, G. Vickery, август 2011 г.

⁵ http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm.

се допълват взаимно и служат на общата цел за подобряване на прозрачността и наличността на данни от общественния сектор.

Директивата относно обществения достъп до информация за околната среда допринася за по-добрата осведоменост по въпроси, свързани с околната среда, за свободната обмяна на мнения, по-ефективното участие на обществото във вземането на решения във връзка с околната среда и не на последно място, за по-добра околна среда. Тя поддържа политиката на Комисията за повторната употреба на ИОС, тъй като широкият достъп до информация е предварително условие за нейната повторна употреба, а данните за околната среда са много важен източник на информация за създаването на нови продукти и услуги. Директивата INSPIRE играе сходна роля по отношение на пространствените данни.

В допълнение, Директивата за ИОС е от съществено значение за цялостната съгласуваност на предстоящата обща информационна система за околната среда.

1.3.3. ИОС и интегрираната морска политика

През септември 2010 г. Комисията публикува съобщение до Европейския парламент и до Съвета — „Познания в областта на морското дело 2020“ — насочено към реализирането на потенциала на европейските познания в областта на морското дело. Подходът му в три направления, който има за цел да направи употребата на данни в областта на морското дело по-лесна и по-евтина, да насърчи конкурентоспособността на ползвателите на данни в областта на морското дело и да задълбочи познанията за европейските морета и океани, съответства на политиката на Комисията за повторна употреба на ИОС и я подкрепя.

1.3.4. Политиката за ИОС и общата транспортна политика

Една от 40-те инициативи, предложени в новата Бяла книга за транспорта⁶ е създаването на рамкови условия за насърчаване разработката и използването на интелигентни системи за оперативно съвместими и мултимодални разписания, информация, онлайн резервации и издаване на билети.

Тази инициатива е пряко свързана с Плана за действие⁷ за въвеждане на интелигентни транспортни системи (ИТС) в автомобилния транспорт и връзките му с други видове транспорт, приет от Комисията през декември 2008 г., и с Директива 2010/40/ЕС⁸ от 7 юли 2010 г. относно рамката за внедряване на интелигентните транспортни системи в областта на автомобилния транспорт и за интерфейси с останалите видове транспорт. Тези два инструмента имат за цел да ускорят и координират въвеждането на ИТС приложения, включително информационни услуги в реално време за движението по пътищата в целия Съюз и информационни услуги за пътници за целия Съюз.

Съгласно Директива 2010/40/ЕС Комисията ще приеме обвързващи спецификации за „предоставяне на информационни услуги в реално време за движението по пътищата в

⁶ Бяла книга „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство – към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“ COM(2011) 144 окончателен (28.3.2011).

⁷ COM(2008) 886 окончателен/2 — поправка от 20.3.2009 г.

⁸ ОВ L 207/1, 6.8.2010 г.

целия Съюз“ и за „предоставяне на информационни услуги за пътници за целия Съюз“, за да осигури данни за регулиране на движението от транспортните органи и да гарантира достъпа на частни предприятия до съответните данни от обществения сектор.

Тези спецификации, както и евентуалното произтичащо от тях законодателно предложение за гарантиране на достъп и *повторна употреба* на информацията за обществения транспорт могат да допринесат съществено към политиката на Комисията за повторната употреба на ИОС, като предоставят на гражданите и предприятията правото на достъп и повторна употреба на информация за движението по пътищата или за обществения транспорт с оглед да се създадат нови продукти и услуги, базирани на високо динамичното съдържание на такива данни. Това подкрепя политиката на Комисията за повторната употреба на ИОС.

1.3.5. Политиката за ИОС и инициативата за отворен достъп до научна информация

Целта на Комисията в областта на научната информация е да увеличи максимално ползите от информационните технологии (интернет, компютърни мрежи, извличане на данни) за по-добър достъп до научните познания и по-лесната им повторна употреба. Политиките за свободен достъп имат за цел да се осигури такъв достъп до научни статии и резултати от научни изследвания за читателите в интернет. Комисията възнамерява да предприеме стъпки за подпомагане на достъпа до научна информация и на нейното съхраняване, включително публикации и данни от изследователски проекти, финансирани от бюджета на Съюза.

Целите на Комисията в тази област са тясно съгласувани с тези на Директивата за ИОС в смисъл, че и двете целят по-широкото предоставяне на публична информация в Европа за достъп и повторна употреба.

1.3.6. Политиката за ИОС и цифровизацията на културното наследство

Цифровизацията на културните сбирки спомага за достъпа до културни блага, правейки европейското културно наследство, съхранявано от културните институции в Европа — книги, карти, звукозаписи, филми, ръкописи, музейни експонати и т.н. — по-достъпно за всички за професионални цели, изучаване и удоволствие. В същото време цифровизацията превръща тези ресурси в траен актив за цифровата икономика, създавайки много възможности за иновации, макар оползотворяването на цифровите културни блага да се намира още в начален етап. Проучват се бизнес модели, а търговските дейности тепърва започват. Целта да се осигури широко наличие на информация от обществения сектор (Директивата за ИОС) и предоставянето на цифровизирани културни блага на разположение на творческите и иновативни предприятия (политика на цифровизацията) са изцяло съвместими, допълват се взаимно и са в пълно съгласие с Европейската програма за култура и работния план за култура на Съвета.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

2.1.1. Обществена консултация

Проведе се широка обществена консултация по прегледа на директивата в съответствие с утвърдените стандарти на Комисията. Обществената консултация се проведе от 9 септември до 30 ноември 2010 г. Тя беше публикувана на страницата на Комисията „Вашият глас в Европа“.

(<http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=psidirective2010>).

(http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm) и на портала на платформата за ИОС⁹. Освен това, заинтересованите страни бяха информирани за консултацията и поканени да изразят вижданията си чрез своите сдружения или с индивидуални електронни писма. Всички заинтересовани страни, включително държавни администрации, собственици на съдържание от обществения сектор (включително от изключени понастоящем сектори), повторни ползватели с търговска и нетърговска цел, експерти, членове на академичната общност и граждани, бяха поканени да дадат приноса си.

Бяха получени 598 мнения, които бяха публикувани на сайта за ИОС на Комисията¹⁰. Отговорите включваха всички участници във веригата на добавена стойност на ИОС: притежатели на ИОС съдържание (8 %), други органи от обществения сектор, които не притежават ИОС (4 %), повторни ползватели на ИОС (13 %), членове на академичната общност и експерти (23 %), граждани (48 %) и участници, определили се като „други“ (4 %).

Огромното мнозинство от отговорилите споделят, че повторната употреба на ИОС не е достигнала пълния си потенциал и подкрепят по-нататъшни действия с цел нейното стимулиране и насърчаването на трансграничните продукти и услуги на основата на ИОС. Много от отговорилите подкрепиха измененията в директивата, достигайки от около 40 % сред притежателите на ИОС съдържание до над 70 % сред повторните ползватели. Предложенията за нормативни изменения и допълнителни незадължителни насоки не се различаваха съществено при различните категории участници, но повечето подкрепяха изменения в общия принцип за установяване на право на повторна употреба и приемане на допълнителни мерки (за отваряне на ресурси от данни на обществения сектор и улесняване на повторната употреба — например чрез списъци с налични документи, опростени или премахнати условия за лицензиране, пределни разходи и т.н.).

Въпросът със заплащането също се радваше на голямо внимание от страна на участниците в консултацията. Много от мненията показват, че има нужда от пояснения и насоки по много въпроси, свързани със заплащането, включително и относно стратегиите за таксуване в сравнение с безплатния достъп, както и допустимите тарифи. Заплащането за повторна употреба, базирано на пълно или частично възстановяване на разходите, не среща подкрепа сред участниците. Те често призоваваха или за забрана на таксуването, или за разясняване на понятието „разумна

⁹ <http://www.epsiplatform.eu/>.

¹⁰ http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm.

възвръщаемост на инвестициите“. Повечето подкрепиха безплатната повторна употреба за нетърговски цели. Отговорилите във всички категории изтъкнаха много аргументи както за, така и против заплащането на допълнителните разходи и по въпроса няма консенсус.

Накрая, участниците от всички сектори като цяло призоваха за мерки за подкрепа и разгръщане, които да насърчават повторната употреба на ИОС, включително трансграничната. Тези мерки се простират от насоките по много въпроси (лицензиране, таксуване, качество на данните) до подкрепа за разработката на национални портали за данни и за общоевропейска единна точка за достъп до данни.

В обобщение, отговорите в рамките на тази консултация показват, че в сравнение с прегледа от 2009 г. културата на повторна употреба е напреднала в много държави-членки (по-специално в Обединеното кралство, Франция и Дания). Въпреки това предстои да се направи още много за максималното разгръщане на потенциала на повторната употреба на ИОС и пълноценното използване на правилата, постановени с Директивата за ИОС от 2003 г., няколко от разпоредбите на която се нуждаят от изменения или прецизиране. Освен това липсата на консенсус или тенденции сред участниците в консултацията по въпроса за заплащането за повторна употреба на ИОС показва, че не е приложимо универсално решение и разликите в потребностите на притежателите и повторните ползватели на ИОС трябва да се вземат предвид, за да не се възпрепятства повторната употреба на данни.

Получените отговори бяха взети предвид при оценката на вариантите, които доведоха до пакета от задължителни и незадължителни правни мерки, включен в настоящото предложение.

2.1.2. Събиране и използване на експертни становища

През последните няколко години Комисията проведе следните проучвания, за да оцени различните аспекти на пазара за повторна употреба на ИОС, включително и икономическото ѝ остойностяване: проучването MEPSIR за измерване на информационните ресурси на европейския публичен сектор¹¹, проучване на споразуменията за изключителни права¹², проучване на икономическите показатели и казуси по моделите на ценообразуване за ИОС¹³, проучване на моделите на ценообразуване за ИОС (Deloitte, все още непубликувано), проучване за пазарната стойност на ИОС (Vickery, все още непубликувано), проучване на повторната употреба на материали от областта на културата¹⁴.

В рамките на проучванията се измери повторната употреба на ИОС в държавите-членки, прецени се общият размер на пазара за ИОС в Съюза (през 2006 г. и през 2010-2011 г.), провери се за съществуването на евентуални споразумения за изключителни права, сключени от органи на общественения сектор по реда на член 11 от директивата, предоставиха се сведения за актуалното развитие на ИОС в държавите-членки, препоръчаха се икономически показатели за измерване на повторната употреба на

¹¹ http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/actions_eu/policy_actions/mepsir/index_en.htm

¹² http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/facilitating_reuse/exclusive_agreements/index_en.htm.

¹³ http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/economic_study_report_final.pdf.

¹⁴ <http://tinyurl.com/culturePSI>.

ИОС, бяха оценени различните модели на доставяне и таксуване за ИОС и се изготви общ преглед на повторната употреба на ИОС в сектора на културата. Резултатите от тези проучвания предоставиха ценни икономически данни за определянето на най-подходящите варианти за преработване на Директивата за ИОС.

Освен това, Комисията получи важни правни анализи от проучванията, извършени в рамките на тематичната мрежа LAPSI¹⁵ („Правни аспекти на информацията от общественения сектор“), които разгледаха правните аспекти на определени въпроси, свързани с повторната употреба на ИОС, като например изключения от правилото за таксуване на допълнителните разходи, понятието „обществена задача“ и недопускането на дискриминация, дали държавните предприятия следва да се обхващат от Директивата за ИОС, както и условията за лицензиране.

Накрая, събрани бяха още данни чрез работа в мрежа, сътрудничество, координация и дейности за подобряване на осведомеността сред държавите-членки и заинтересованите страни. Платформата за електронна ИОС предлага широка палитра от данни от общественения сектор от целия Съюз¹⁶.

2.1.3. Оценка на въздействието

За оценка на въздействието бяха разгледани 5 варианта за решаване на установените проблеми, а именно недостатъчна яснота и прозрачност на правилата за повторна употреба на ИОС, недостъпни информационни ресурси, прекалено високи такси, липса на равнопоставени условия на конкуренция, недостатъчно прилагане на разпоредбите за повторна употреба и несъгласувани подходи, приети от отделни държави-членки. Като се изключи отмяната на директивата, вариантите най-общо попадат в две категории, т.е. варианти със запазване на сега действащите разпоредби, и варианти, включващи промени — от прости технически корекции до значителни изменения на разпоредбите.

Вариант 1: без промяна в политиката: без промяна на директивата (базов вариант)

За повторната употреба на информацията в обществения сектор вариантът „без промяна в политиката“ би означавал, че сега действащите разпоредби на директивата и националните инструменти за транспониране остават в сила.

Вариант 2: прекратяване на досегашните действия на Съюза: отмяна на Директивата за ИОС

Директивата за ИОС определи основните параметри на повторната употреба на ИОС в рамките на Съюза и доведе до промяна в политиката и законодателството на държавите-членки. Без нея държавите-членки биха били свободни да отменят или изменят националното законодателство по прилагането на повторната употреба на ИОС. Това на практика би довело до премахването на всички регулаторни задължения, които понастоящем се съдържат в директивата и инструментите за нейното транспониране.

¹⁵ <http://www.lapsi-project.eu/>.

¹⁶ <http://www.epsiplatform.eu/>.

Вариант 3: незадължителни правни мерки

Тези инструменти, напр. насоките и препоръките на Комисията, осигуряват допълнителна информация и/или тълкуване на някои от разпоредбите на Директивата за ИОС. Незадължителните правни мерки включват например препоръчителни разпоредби за лицензиране, насоки относно техническите формати или относно ценообразуването (включително за изчисляване на допълнителните разходи).

Вариант 4: нормативни изменения

Този вариант се състои в изменение на същността на директивата, т.е. на правата и задълженията, установени чрез нейните разпоредби. Това включва: i) разширяване на обхвата на директивата върху понастоящем изключени сектори (култура, образователни и научноизследователски институции, както и обществени разпространители); ii) установяване на правило за таксуване на основата на допълнителните разходи, може би с някои изключения; iii) изменение на основния принцип за предоставяне на възможност за повторна употреба на документите; iv) налагане на задължение за публикуване на данни в машинночетими формати; v) налагане на задължение за назначаване на независим регулатор и осигуряване на ефективна система за правна защита; vi) обръщане на тежестта на доказване във връзка със спазването на изискванията за таксуване; vii) налагане на задължение за определяне на обхвата на понятието „обществена задача“ само с правни средства.

Вариант 5: пакетно решение

Този вариант би съчетал съществени промени в рамката за повторна употреба (вариант 4) с допълнителни насоки относно принципите, които следва да се прилагат от националните органи при изпълнението на национално ниво (вариант 3).

Резултат от оценката на въздействието

В оценката на въздействието способността на продуктите и услугите на база ИОС да донесат икономически и социални ползи на всички потребители беше преценена в сравнение с прямо икономическите и социални разходи, възникващи в резултат на потенциални загуби на приход вследствие на предоставянето на данните от обществения сектор за повторна употреба срещу минимално заплащане или безплатно. Особено внимание беше обърнато на факта, че всяка политика в тази област трябва да гарантира равнопоставеност между хибридните органи от обществения сектор, повторно използващи с търговска цел произведените или събрани от тях с обществени средства данни, и техните частни конкуренти, както и че на обществения сектор не трябва да се налага несъразмерна тежест, защото това би застрашило създаването на ИОС, инвестициите и иновациите.

Съгласно оценката, запазването без промяна на сегашната правна рамка (вариант 1) ще увеличи вероятността от разминавания в подходите на национално ниво, създавайки регулаторна несигурност и нарушавайки условията за конкуренция на вътрешния пазар.

Отмяната на директивата (вариант 2) би премахнала осигурителната мрежа, предоставяна на ниво Съюз с минималните правила за повторна употреба на ИОС. Предоставянето на свобода на действие на държавите-членки в област, която досега е

била обект на хармонизирани съюзни правила, ще доведе до повишаване на правната несигурност и разнобой на националните подходи в ущърб на конкуренцията и вътрешния пазар за повторна употреба на ИОС. Отмяната на директивата също така е изцяло в разрез със сродните инициативи за достъп до данни и повторна употреба на национално ниво и ниво ЕС.

Приемането само на незадължителни правни мерки (вариант 3) ще улесни прилагането на правилата на Директивата за ИОС относно лицензирането и заплащането, но въпреки това ще увеличи вероятността от разминавания в подходите на национално ниво, създавайки регулаторна несигурност и нарушавайки условията за конкуренция на вътрешния пазар.

Изменението на сега действащите разпоредби на директивата (вариант 4) ще помогне за създаването на по-благоприятна регулаторна рамка за повторната употреба: това би разширило обхвата на приложение на директивата, като включи материали от областта на културата, би създало право на повторна употреба на данни от общественния сектор в ЕС, което може да бъде принудително упражнявано, би намалило цените за повторна употреба на ИОС, би повишило ефективността на реда, по който правото на повторна употреба се упражнява принудително и би довело до по-голяма равнопоставеност с органите от общественния сектор, които се конкурират с частните ползватели. Този вариант обаче крие риск от разминавания — и правна несигурност — в приложението на отделни разпоредби, по-специално тези относно изчисляването на разходите и условията за лицензиране.

Съчетаването на нормативни изменения с незадължителни правни мерки (вариант 5) комбинира ползите от варианти 3 и 4. Следователно, това ще гарантира сближаването на националните регулаторни подходи към повторната употреба в целия вътрешен пазар, засилвайки по този начин правната сигурност, увеличавайки стимулите и намалявайки пречките пред повторната употреба на ИОС. Извършеният в рамките на оценката на въздействието анализ показва, че този вариант предлага най-добрия баланс между насърчаването на повторната употреба на ИОС, хармонизирането и правната сигурност предвид националните особености.

3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

3.1. Правно основание

Директивата за ИОС беше приета въз основа на член 114 от Договора за функциониране на Европейския съюз (95 от Договора за ЕО), тъй като предметът ѝ засяга правилното функциониране на вътрешния пазар и свободното движение на услуги. Следователно всички изменения на директивата трябва да са със същото правно основание.

3.2. Субсидиарност и пропорционалност

Директивата за ИОС беше приета въз основа на член 114 от Договора за функциониране на Европейския съюз (предишния член 95 от Договора за ЕО). Общата цел на това преработване е да се премахнат съществуващите и нововъзникващите разлики между държавите-членки в употребата на информация от общественния сектор, които препятстват реализирането на пълния икономически потенциал на този източник.

Конкретните цели са: да се улесни създаването на базирани на ИОС продукти и услуги в целия Съюз; да се гарантира ефективната трансгранична употреба на ИОС за създаване на продукти и услуги с добавена стойност; да се ограничат нарушенията на конкуренцията на пазара на Съюза; и да се предотврати задълбочаването на разликите между държавите-членки в уреждането на повторната употреба на ИОС.

Съдържанието на предложението съответства на тези цели.

В сравнение с 2002 г., когато Комисията внесе предложението за директивата, вече е по-широко признато икономическото значение на свободно достъпните данни, по-специално данните на държавните администрации, като база за нови информационни услуги и продукти. Макар че основната рамка за повторна употреба на информация от общественения сектор беше хармонизирана на ниво ЕС, все още остават някои затруднения, а възникнаха и нови.

В резултат на това заинтересованите страни смятат, че съществуващата правна рамка вече не е в състояние да осигурява в достатъчна степен условия за максималното използване на потенциала на ресурсите от данни на обществения сектор в Европа. С развитието на дейности на основата на ИОС някои от сега действащите съществени правила препятстват напредъка на дейности, базирани на повторната употреба на ИОС, и водят до разпокъсаност на вътрешния пазар.

Сегашният режим на таксуване, основан на възстановяване на разходите съгласно разпоредбите на директивата, се оценява като неподходящ да стимулира дейностите, основани на повторната употреба на данни от обществения сектор. Само хармонизиране на ниво ЕС може да гарантира, че основното правило за таксуване и изключенията от него са съгласувани за целия ЕС, за да се стимулират дейностите по повторната употреба.

Освен това, в някои държави-членки органите от обществения сектор могат по свое усмотрение да позволят или откажат повторната употреба¹⁷. В резултат на това *„се наблюдава очевидна липса на хармонизация между държавите-членки по отношение на повторната употреба на данни от обществения сектор, а такова може да е положението и с (публични) данни за движението по пътищата“*¹⁸. Необходими са действия на ниво ЕС, за да се гарантира например, че повторната употреба на ценни съществени данни от обществения сектор е разрешена във всички държави-членки и че отделните органи от обществения сектор, развиващи търговска дейност, не препятстват разработването на новаторски продукти и услуги.

Освен това, трудностите при получаването на ефективна правна защита при нарушаването на правилата за повторната употреба на ИОС в няколко държави-членки възпират повторните ползватели от участие в амбициозни проекти за повторна употреба в целия Съюз.

¹⁷ Разпоредби за повторната употреба на информация от обществения сектор в Обединеното кралство, 2005 г. „Публичният орган може да позволи повторна употреба“ (разпоредба 7 (1)).

¹⁸ Изследване на гарантирания достъп до данни за движението по пътищата и данни за пътници и свободно предоставяне на универсална информация за движението по пътищата, Lyon, 11 октомври 2010 г.

По-нататъшното хармонизиране на основния принцип, режима на таксуване, обхвата и механизмите за принудително прилагане с цел да се намали разпокъсването на вътрешния пазар и да се стимулират трансграничните продукти и услуги, базирани на ИОС, не може да се постигне само на нивото на отделните държави-членки.

По отношение на обхвата, целта на преработването не е да регулира, пряко или непряко, правото на достъп до документи от общественния сектор, което остава единствено и изключително от компетентността на държавите-членки. Преработените разпоредби ще се отнасят до повторната употреба на документи в случаи, когато те са общодостъпни, включително съгласно националните правила за достъп.

Освен това, целта на преработването не е да регулира обработката на лични данни от органите от общественния сектор или статуса на правата върху интелектуалната собственост, които се засягат не повече отколкото по сега действащите правила на директивата.

Без целенасочени мерки на ниво ЕС регулаторните дейности на национално ниво, които някои държави-членки вече са започнали, могат да изострят значителните разминавания, които вече са налице. Такива национални разпоредби ще разстроят функционирането на вътрешния пазар при липса на по-нататъшна хармонизация. И обратно, действията на Съюза са ограничени до премахването и предотвратяването на установени пречки.

2011/0430 (COD)

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в общественния сектор

(текст от значение за ЕИП)

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 114 от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взеха предвид становището на Европейския икономически и социален комитет¹⁹,

като взеха предвид становището на Комитета на регионите²⁰,

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид, че:

- (1) Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 ноември 2003 г. относно повторната употреба на информация в общественния сектор²¹ установява минимален набор от правила, уреждащи повторната употреба и практическите средства за улесняване на повторната употреба на съществуващи документи, притежавани от органите от общественния сектор в държавите-членки.
- (2) Политиката за свободен достъп до данните, която насърчава широкото наличие и повторната употреба на информация от общественния сектор за частни или търговски цели с минимални или никакви правни, технически или финансови ограничения, може да играе важна роля за разработката на нови услуги, базирани на новаторски начини за използване и обединяване на такава информация. Това обаче изисква равнопоставени условия на конкуренция на ниво Съюз по отношение на разрешаването на повторна употреба на документи,

¹⁹ ОВ С ..., ... г., стр.

²⁰ ОВ С ..., ... г., стр.

²¹ ОВ L 345, 31.12.2003 г., стр. 90.

което не може да бъде постигнато, ако продължи прилагането на различните правила и практики на държавите-членки и заинтересованите органи от общественения сектор.

- (3) Разрешаването на повторната употреба на документи, притежавани от орган от общественения сектор, създава добавена стойност за повторните ползватели, за крайните потребители и за обществото като цяло, а в много случаи и за самия орган от общественения сектор, като осигурява обратна връзка с повторните ползватели и крайните потребители, която позволява на притежателя да подобри качеството на събираната информация.
- (4) Откакто през 2003 г. беше приет първият набор правила за повторна употреба на информация от общественения сектор, количеството данни в света, включително данните от общественения сектор, се увеличи експлозивно, като се генерират и събират нови видове данни. Същевременно сме свидетели на продължаващата революция в областта на технологиите за анализ, използване и обработка на данни. Тази динамична технологична еволюция прави възможно създаването на нови услуги и приложения, които са основат върху използването, събирането и обединяването на данни. Правилата, приети през 2003 г. вече не съответстват на бързите промени, в резултат на което съществува риск да бъдат пропуснати икономическите и социални възможности, предлагани от повторната употреба на данни от обществения сектор.
- (5) Същевременно държавите-членки вече са установили политики на повторна употреба съгласно Директива 2003/98/ЕО и някои от тях възприемат амбициозни подходи за свободен достъп до данни, за да направят повторната употреба на достъпни данни от обществения сектор по-лесна за гражданите и предприятията над минималното ниво, зададено с директивата. С оглед да се предотврати прилагането на различни правила в различните държави-членки, което представлява пречка за трансграничното предлагане на продукти и услуги, и да се направят сходните публични масиви от данни повторно употребяеми за паневропейски приложения, основани на тях, необходима е и хармонизация поне в минимална степен по отношение на видовете налични за повторна употреба данни на вътрешния информационен пазар, която да е в съгласие със съответния режим на достъп.
- (6) Директива 2003/98/ЕО не съдържа задължение да се позволява повторна употреба на документите. Решението за предоставяне на разрешение за повторна употреба зависи от заинтересованите държави-членки или от съответния орган от обществения сектор. Същевременно директивата се опира на националните правила за достъп до документи. Някои държави-членки изрично са свързали правото на повторна употреба с това право на достъп така, че всички общодостъпни документи са и разрешени за повторна употреба. В други държави-членки връзката между двата набора от правила е по-малко ясна и това е източник на правна несигурност.
- (7) Поради това в Директива 2003/98/ЕО следва да предвиди ясно задължение за държавите-членки да позволят повторната употреба на всички общодостъпни документи. Тъй като представлява ограничение на правата върху интелектуалната собственост на авторите на документите, обхватът на подобно обвързване между правото на достъп и правото на употреба следва да се

ограничи до абсолютно необходимото за постигането на целта на въвеждането му. В това отношение, като се вземат предвид законодателството на Съюза и международните задължения на държавите-членки и Съюза, по-специално съгласно Бернската конвенция за защита на литературни и художествени произведения и Споразумението за свързаните с търговията аспекти на правото върху интелектуална собственост (споразумението TRIPS), документите, за които правата върху интелектуалната собственост са притежание на трети страни, следва да се изключат от обхвата на Директива 2003/98/ЕО. Ако трета страна е била първоначалният притежател на документ, съхраняван от библиотеки (включително университетски библиотеки), музеи и архиви, който все още е защитен от права върху интелектуалната собственост, за целите на директивата този документ следва да се разглежда като документ, за който правата върху интелектуалната собственост са притежание на трета страна.

- (8) Прилагането на Директива 2003/98/ЕО следва да не засяга правата, с които служителите на органи от общественения сектор се ползват съгласно националните правила.
- (9) Освен това, ако даден документ бъде предоставен за повторна употреба, съответният орган от общественения сектор следва да запази правото си да използва документа.
- (10) Обхватът на приложение на директивата се разширява, за да обхване библиотеки (включително университетски библиотеки), музеи и архиви. Директивата не се прилага към други културни институции, например опери, балети или театри, включително архивите, които са част от тези институции.
- (11) За улесняване на повторната употреба органите от обществения сектор следва да предоставят документите в машинночетими формати и заедно с метаданните им, където това е възможно и целесъобразно, във формат, гарантиращ оперативна съвместимост, т.е. чрез обработката им по начин, съответстващ на принципите, които уреждат изискванията за съвместимост и използваемост на пространствената информация съгласно Директива 2007/2/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2007 г. за създаване на инфраструктура за пространствена информация в Европейската общност (INSPIRE)²².
- (12) Ако се налагат такси за повторната употреба на документи, те по принцип следва да бъдат ограничени до допълнителните разходи, възникнали за размножаването и разпространението им, освен ако не е налице основателно заключение съгласно обективни, прозрачни и проверими критерии. Следва също по-специално да се вземе предвид нуждата да не се ограничават органите от обществения сектор, които в хода на нормалната си работа покриват значителна част от текущите си разходи, свързани с изпълнението на обществената им задача, чрез възползване от правата си върху своята интелектуална собственост. Тежестта на доказване, че таксите са съобразени с разходите и съответстват на ограниченията, следва да се носи от органа от обществения сектор, таксуващ повторната употреба на документите.

²²

ОВ L 108, 25.4.2007 г., стр. 1.

- (13) Във връзка с каквато и да било повторна употреба на даден документ, органите от общественения сектор могат да налагат условия на повторния ползвател, където това е изпълнимо, като например посочване на източника. Каквито и да било лицензии за повторна употреба на информация от общественения сектор следва да поставят възможно най-малко ограничения за повторната употреба. Отворените лицензии, предоставени онлайн, които гарантират по-широки права на повторна употреба без технически, финансови или географски ограничения и се основават на отворени формати за данни, също могат да играят важна роля в това отношение. Поради това държавите-членки следва да насърчават използването на отворени лицензии от държавната администрация.
- (14) За правилното прилагане на някои от разпоредбите на настоящата директива, като например за реда за търсене на правна защита, както и за спазване на принципите за таксуване и задълженията за докладване, се налага надзор от независим орган, компетентен по въпросите на повторната употреба на информация от общественения сектор. С оглед да се гарантира съгласуваност на подходите на ниво ЕС, следва да се насърчава координацията между независимите органи, по-специално чрез обмен на информация относно най-добрите практики и политиките за повторна употреба.
- (15) Тъй като целите на настоящата директива, а именно да улесни създаването на информационни продукти и услуги на цялата територия на Съюза, базирани на документи на органи от общественения сектор, да осигури ефективно трансгранично използване на документи на органи от общественения сектор от страна на частни предприятия за информационни продукти и услуги с добавена стойност, както и да ограничи нарушенията на конкуренцията на пазара на Съюза, не могат да бъдат постигнати от държавите-членки в достатъчна степен, вследствие на което предвид присъщия паневропейски мащаб на горепосочените действия те могат да се постигнат по-успешно на ниво ЕС, Съюзът може да предприеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, посочен в член 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз. В съответствие с принципа за пропорционалност, посочен в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигането на тези цели.
- (16) Настоящата директива спазва основните права и се съобразява с принципите, признати по-специално от Хартата на основните права на Европейския съюз, включително правото на собственост (член 17). Нищо в настоящата директива не следва да се тълкува или прилага по начин, който не е съобразен с Европейската конвенция за правата на човека.
- (17) Необходимо е да се гарантира, че държавите-членки (виж съображение 19) докладват на Комисията за степента на повторна употреба на информация от общественения сектор, условията, при които тя се предоставя, и за работата на независимия орган. За да се гарантира съгласуваност на подходите на ниво ЕС, следва да се насърчава координацията между независимите органи, по-специално чрез обмен на информация относно най-добрите практики и политиките за повторна употреба.
- (18) Комисията следва да подпомага последователно държавите-членки при прилагането на директивата чрез издаването на насоки след консултации със заинтересованите страни, по-специално относно таксуването и изчисляването на

разходите, относно препоръчителните условия за лицензиране и относно форматите.

(19) *В съответствие с Общата политическа декларация на държавите-членки и Комисията относно обяснителните документи от [дата], държавите-членки се ангажират в оправдани случаи да прилагат към нотификацията на мерките си за транспониране един или повече документи, които поясняват връзката между компонентите на дадена директива и съответните части от националните инструменти за транспониране. По отношение на настоящата директива законодателят смята предаването на такива документи за оправдано.*

(20) Поради това Директива 2003/98/ЕО следва да бъде съответно изменена,

ПРИЕХА НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

Член 1
Изменения на Директива 2003/98/ЕО

Директива 2003/98/ЕО се изменя, както следва:

1. Изменения в член 1: (Предмет и обхват):

(1) в параграф 2, буква а) се заменя със следното:

„а) документи, предоставянето на които е дейност, попадаща извън обхвата на обществената задача на заинтересованите органи от обществения сектор съгласно определеното от закона и или от други задължителни правила в съответната държава-членка;“

(2) в параграф 2, буква д) се заменя със следното:

„д) документи, притежание на учебни и изследователски заведения, като например научноизследователски институции, включително, ако е уместно, организации, създадени за разпространение на резултати от научноизследователска дейност, училища и университети (освен университетски библиотеки по отношение на документи различни от изследователски документи, защитени от права на трети страни върху интелектуална собственост) и;“

(3) в параграф 2, буква е) се заменя със следното:

„е) документи, притежание на културни институции, различни от библиотеки, музеи и архиви;“

(4) в параграф 4 „Общността“ се заменя със „Съюза“.

(5) В края на параграф 5 се добавя следното изречение:

„Разпоредбите на настоящата директива не засягат икономическите и морални права, от които служителите на органи от общественения сектор могат да се ползват съгласно националните правила.“

2. В член 2 (Определения) се добавя следният параграф:

„6. „машинночетим“ означава, че цифровите документи са достатъчно структурирани, за да могат компютърни приложни програми да идентифицират надеждно отделни данни и тяхната вътрешна структура.“

3. Член 3 се заменя със следното:

„Член 3

Общ принцип

- (1) Ако са изпълнени условията на параграф 2, държавите-членки гарантират, че посочените в параграф 1 документи се предоставят за повторна употреба за търговски или нетърговски цели съгласно условията, посочени в глави III и IV.
 - (2) По отношение на документи, за които правата върху интелектуалната собственост са притежание на библиотеки (включително университетски библиотеки), музеи и архиви, държавите-членки гарантират, че когато повторната употреба на документите е разрешена, тези документи са на разположение за повторна употреба за търговски и нетърговски цели в съответствие с условията, посочени в глави III и IV.“
4. Изменения в член 4 (Приложими изисквания по отношение на обработката на заявки за повторна употреба):
- (1) В края на параграф 3 се прибавя следното изречение:
„Библиотеките (включително университетски библиотеки), музеите и архивите обаче няма да бъдат задължени да включват такава препратка.“
 - (2) В края на параграф 4 се прибавя следната формулировка:
„Средствата за правна защита включват възможността за преразглеждане от независим орган, на който са предоставени специфични регулаторни правомощия по отношение на повторната употреба на информация от обществения сектор и чиито решения са задължителни за съответния орган от обществения сектор.“
5. Изменения в член 5 (Налични формати):
- (1) В параграф 1 думите „с електронни средства“ се заменят с „в машинночетим формат заедно със съответните метаданни.“
6. Изменения в член 6 (Принципи на таксуването):
- (1) Следните параграфи се добавят в началото на члена:

„1. Ако за повторната употреба на документи се налагат такси, общата сума на наложените от обществените органи такси е ограничена до допълнителните разходи, възникнали за размножаването и разпространението им.“

„2. В изключителни случаи, по-специално когато органите от обществения сектор покриват значителна част от оперативните си разходи, свързани с изпълнението на своите обществени задачи, като се възползват от правата си върху интелектуална собственост, на органите от обществения сектор може да се позволи да налагат такси за повторната употреба на документи, надхвърлящи допълнителните разходи, в съответствие с обективни, прозрачни и проверими критерии, стига това да е в интерес на обществото и да бъде одобрено от независимия орган, споменат в член 4, параграф 4, и да не засяга параграфи 3 и 4 от настоящия член.“

„3. Независимо от параграфи 1 и 2, библиотеките (включително университетски библиотеки), музеите и архивите могат да налагат такси над допълнителните разходи за повторната употреба на документите, които притежават.“

(2) Съществуващият текст на член 6 става параграф 4.

(3) Добавя се нов параграф 5:

„Тежестта на доказване, че таксите са съобразени с настоящия член, се носи от органа от обществения сектор, таксуващ повторната употреба.“

7. В член 7 (Прозрачност), думите „над допълнителните разходи или“ се добавят след „при изчислението на такси“.

8. Изменения в член 8:

(1) Параграф 1 се заменя със следното:

„Органите от обществения сектор могат да разрешат повторната употреба безусловно или могат да поставят условия чрез лицензия, като например посочване на източника, когато това е целесъобразно. Тези условия не налагат ненужни ограничения върху възможностите за повторна употреба и не се използват с цел ограничаване на конкуренцията.“

9. Член 9 се заменя със следното:

„Член 9

Практически договорености

Държавите-членки гарантират наличието на практически договорености, които да улесняват многоезичното търсене на документи, които са на разположение за повторна употреба, като например списъци с основни документи и съответните метаданни, за предпочитане достъпни онлайн и

в машинночетим формат, както и портални уебсайтове, които съдържат връзки към децентрализирани списъци с материали.“

10. В член 11 (Забрана за изключителни договорености), в края на параграф 3 се добавя следното изречение:

„Такива договорености с участието на културни институции и университетски библиотеки се прекратяват с изтичането на договора или обаче при всички случаи не по-късно от 31 декември 20XX [6 години след влизането в сила на директивата].“

11. Член 12, (Транспониране) се заменя със следното:

„Член 12

„Държавите-членки съобщават на Комисията текстовете на основните разпоредби от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива.“

12. В член 13 (Преразглеждане), датата 1 юли 2008 г. се заменя с [3 години след датата на транспониране] и се добавя следният параграф:

„Държавите-членки докладват ежегодно на Комисията за степента на повторна употреба на информация от обществения сектор, условията, при които тя се предоставя, и за работата на независимия орган, посочен в член 4, параграф 4.“

Член 2

- (1) Държавите-членки приемат и публикуват след не повече от 18 месеца законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби и прилагат таблица на съответствието между разпоредбите и настоящата директива.
- (2) Когато държавите-членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условията и редът на позоваване се определят от държавите-членки.

Член 3

Настоящата директива влиза в сила в деня след публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Член 4

Адресати на настоящата директива са държавите-членки в съответствие с Договорите.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Европейския парламент

За Съвета

Председател

Председател