

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/98/EF om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD)

(2012/C 191/22)

Ordfører: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 17. og 18. januar 2011 under henvisning til artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2003/98/EF om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer«

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD).

Det forberedende arbejde henvises til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationsområdet, som vedtog sin udtalelse den 11. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april, følgende udtalelse med 133 stemmer for, 2 imod og 2 hverken for eller imod:

1. Konklusioner

1.1 EØSU bifalder revisionen af Parlamentets og Rådets direktiv 2003/98/EF af 17. november 2003 om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer ⁽¹⁾ (PSI-direktivet), eftersom denne revision i høj grad øger muligheden for at anvende offentlige data mere effektivt og føjer sig til rækken af foranstaltninger, der skal bidrage til opfyldelsen af Europa 2020-strategiens mål.

1.2 Udvalget understreger, at ændringen af PSI-direktivet er nødvendig grundet den digitale revolution, den stigende informationsmængde, myndighederne er i besiddelse af, og områdets økonomiske betydning, som samlet set vurderes at være i størrelsesorden 140 milliarder EUR. Endvidere handler det om at afhjælpe konstaterede mangler i de nuværende regler og indarbejde de principper, som OECD vedtog i 2008.

1.3 De nye regler – som inddrager aspekter, EØSU foreslog i sin tidligere udtalelse – er en del af pakken af foranstaltninger under den digitale dagsorden, som er en af EU's centrale strategier.

1.4 Retten til aktindsigt i offentlige informationer vil fortsat henhøre under medlemsstaternes enekompetence, men de nye regler indebærer en afgørende ændring, i og med at det fremover vil være en pligt for medlemsstaterne at give mulighed for videreanvendelse.

1.5 Efter udvalgets opfattelse bør videreanvendelsen af offentlige informationer reguleres ved hjælp af en forordning

for at sikre ensartethed i medlemsstaternes regler og overvinde de konstaterede forskelle i forbindelse med gennemførelsen af PSI-direktivet.

1.6 Som følge af reformen udvides anvendelsesområdet for videreanvendelse af informationer til også at omfatte museer, biblioteker og arkiver. Samtidig forbedres de praktiske ordninger med henblik på at lette datasøgningen.

1.7 Efter EØSU's mening retfærdiggøres reformen af PSI-direktivet også af det store, uudnyttede potentiale, som den offentlige information har på tre grundlæggende områder. Den bidrager således til at:

— styrke det indre marked og de europæiske virksomheder samt skabe beskæftigelse

— fremme overensstemmelsen med andre af EU's politikker

— fremme gennemsigtighed, effektivitet og ansvarlighed hos de lokale forvaltninger.

1.8 De nye gebyrbestemmelser gør op med ideen om, at adgangen til offentlige data skal være gratis. Hver medlemsstat afgør selv, om den vil opkræve et gebyr. I givet fald skal dette begrænses til de marginale omkostninger, skønt der i undtagelsestilfælde kan fastsættes et større gebyr. Det nuværende princip om omkostningsdækning fastholdes som supplerende foranstaltning. EØSU anser ændringen på dette område for positiv.

⁽¹⁾ EUT L 345 af 31.12.2003, s. 90.

1.9 Hvad angår den uafhængige myndighed, som oprettes, så den kan træffe afgørelse om de klager, der indgives over beslutninger om afslag, mener EØSU ikke, at man nødvendigvis skal oprette et nyt organ. Det er også en mulighed at udpege en eksisterende myndighed, så længe der blot er garanti for, at der træffes upartiske og uafhængige beslutninger.

1.10 De nye regler indeholder en henvisning til de økonomiske og ideelle rettigheder, som ansatte i den offentlige sektor nyder godt af, for at tage højde for særlige situationer i visse medlemsstater.

1.11 EØSU understreger, at det er nødvendigt at styrke forslaget, når det gælder beskyttelse af personoplysninger og kræve, at der i hver enkelt sag foretages en omhyggelig vurdering med henblik på at foretage en afvejning mellem retten til beskyttelse af privatlivets fred og retten til aktindsigt i offentlige dokumenter.

2. Baggrund

2.1 Med direktiv 2003/98/EF (PSI-direktivet) blev der taget et vigtigt skridt til fremme af videreanvendelse af den umådelig store mængde informationer, som den offentlige sektor er i besiddelse af, idet direktivet lagde grunden til en juridisk ramme for en harmonisering af de grundlæggende betingelser og en fjernelse af de hindringer, som kunne vanskeliggøre en sådan videreanvendelse.

2.2 PSI-direktivets artikel 13 pålagde Europa-Kommissionen at tage anvendelsen af direktivet op til revision senest den 1. juli 2008. Revisionen skulle »især dreje sig om direktivets anvendelsesområde og virkning, herunder omfanget af stigningen i anvendelsen af den offentlige sektors dokumenter, konsekvenserne af anvendelsen af gebyrprincippet og anvendelsen af officielle tekster af lovgivningsmæssig og administrativ art, samt yderligere muligheder for at gøre det indre marked mere velfungerende og fremme udviklingen i den europæiske indholdsindustri«. Denne revision blev beskrevet i meddelelsen COM(2009) 212, hvoraf det fremgik, at der trods fremskridtene stadig fandtes en række hindringer, f.eks. de offentlige myndigheders stræben efter at dække flest mulige omkostninger i stedet for at tilgodese økonomien som helhed, konkurrence mellem den offentlige og den private sektor, praktiske forhindringer for videreanvendelse, såsom manglende oplysninger om, hvilke PSI der er til rådighed, samt holdningen hos nogle offentlige myndigheder, der ikke er klar over det økonomiske potentiale.

2.3 Andre forhold, der ifølge Kommissionen taler for en revision af direktivet, er:

— En eksplosion i mængden af data

— Den konstante digitale revolution, som øger værdien af den offentlige sektors aktiver for så vidt angår informationer og indhold

— Den stigende økonomiske betydning af PSI for så vidt angår den samlede direkte og indirekte økonomiske fortjeneste ved PSI-anvendelse i hele EU27's økonomi vurderes at udgøre omkring 140 mia. EUR om året ⁽²⁾

— Det faktum, at der stadig findes et stort potentiale for videreanvendelse af PSI. Selv om nogle medlemsstater har gjort store fremskridt, er der stadig en vigtig opgave, der skal udføres, hvis man bl.a. ser på den udvikling, der i visse internationale sammenhænge er sket i forbindelse med videreanvendelse af PSI.

2.4 De mest relevante aspekter, som det foreslås at ændre med dette direktivforslag, er: anvendelsesområdet, det generelle princip for videreanvendelse, de økonomiske og ideelle rettigheder, som ansatte i offentlige organer nyder godt af, gebyrprincippet og praktiske ordninger, som gør det lettere at søge.

3. Generelle bemærkninger

3.1 PSI og den digitale dagsorden

3.1.1 Helt generelt finder EØSU den foreslåede reform, som har til formål at afhjælpe de velkendte mangler ved PSI-direktivet, fornuftig. Ud over at følge op på de alvorlige problemer i relation til de nuværende regler, som rejstes af de berørte parter i EU, lever ændringen op til principperne i OECD's anbefaling fra Seoul af 17.-18. juni 2008 ⁽³⁾, som sigter mod at forbedre og effektivisere anvendelsen af offentlige informationer.

3.1.2 EØSU understreger endvidere, at revisionen er en del af en pakke af foranstaltninger under den digitale dagsorden, som omfatter tre indsatsområder: vedtagelse af retlige rammer for videreanvendelse af offentlige informationer, mobilisering af finansielle instrumenter og bedre koordination medlemsstaterne imellem ⁽⁴⁾.

3.2 Retten til videreanvendelse

3.2.1 Den nye lovgivning indebærer en væsentlig ændring, idet videreanvendelsen gøres til en rettighed. I det nuværende system er det op til den enkelte medlemsstat, om man vil tillade videreanvendelse eller ej. Eftersom aktindsigt og brugsret i nogle

⁽²⁾ Vickery-rapporten indeholder en dybtgående analyse af dette forhold, jf. »Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments« – Final Version – Graham Vickery, 2010. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx.

⁽³⁾ Vedtaget i Seoul den 17.-18. juni 2008.

⁽⁴⁾ Meddelelse fra Kommissionen: Åbne data – En drivkraft henimod innovation, vækst og åben forvaltningspraksis, COM(2011) 882 final, Bruxelles den 12.12.2011.

nationale lovgivninger udtrykkeligt er kædet sammen, mens forbindelsen i andre lovgivninger er knap så entydig, hersker der en vis retlig usikkerhed.

3.2.2 Derfor vil EØSU navnlig fremhæve og støtte den ændring, der foreslås på dette område, og som består i:

— **Retten til aktindsigt** i offentlige informationer skal fortsat henhøre under medlemsstaternes enekompetence og er ikke omfattet af PSI-direktivet ⁽⁵⁾.

— Når en oplysning ifølge et lands regler er offentlig og tilgængelig, skal mulighed for **videreanvendelse** af offentlige oplysninger til lukrative eller ikke-lukrative formål – med de udtrykkeligt foreskrevne undtagelser – være en **pligt** for medlemsstaterne, idet artikel 3 i sin nye udformning fastslår, at medlemsstaterne »sikrer (...) at disse dokumenter videreanvendes«. Det er et nødvendigt skridt i retning af at skabe en ensartet europæisk ramme.

3.2.3 Retten til videreanvendelse indebærer en udvikling i tråd med, hvad EØSU slog til lyd for i sin tidligere udtalelse ⁽⁶⁾, nemlig at pligten til videreanvendelse af data ikke »blot indebærer, at informationen stilles til rådighed på anmodning, men også gennem aktiv formidling«.

3.2.4 På grund af de forskelle, der er opstået i forbindelse med gennemførelsen af PSI-direktivet, mener EØSU, der er behov for en tættere harmonisering, hvilket bør munde ud i et forslag til en forordning.

3.3 Udvidelse af anvendelsesområdet

3.3.1 Som allerede foreslået af EØSU i udvalgets udtalelse om PSI-direktivet, skal den nye forordning omfatte dokumentation, som befinder sig på museer, biblioteker og i arkiver. Dette gælder også universitetsbiblioteker, undtagen når der er tale om dokumenter, der er beskyttet af intellektuelle ejendomsrettigheder (ny ordlyd i artikel 1, stk. 2, litra e). Dette indebærer, at en stor mængde informationer gøres til en del af direktivets anvendelsesområde, og dermed øges dets effektivitet.

3.4 Forbedrede søgefunktioner

3.4.1 EØSU anser de foreslåede bestemmelser om de praktiske ordninger, som gør det lettere at søge (art. 9), for hensigtsmæssige, da de inddrager metadata, tilvejebringelse af information »i et maskinlæsbart format« og webportaler, hvorfra der er adgang til decentraliserede lister over dokumenter.

⁽⁵⁾ Art. 1, stk. 3.

⁽⁶⁾ EØSU's udtalelse om »Anvendelse og kommerciel udnyttelse af den offentlige sektors dokumenter«, EUT C 85 af 8.4.2003, s. 25.

3.5 Reformen er nødvendig på grund af den offentlige informations potentiale

3.5.1 Den dokumentation, der er lagret i offentlige organer, finder anvendelse på en lang række områder forbundet med viden, samfundsforhold, videnskab, økonomi, kultur mm. F.eks. kan nævnes: information om geografiske, meteorologiske, miljømæssige, økonomiske, trafikale og transportrelaterede forhold, information om turisme og landbrug, bekendtgørelser af love og retspraksis, statistikker, samfundsforhold osv. ⁽⁷⁾. Dermed bidrager udnyttelsen af informationer til økonomisk vækst, udvikling af det indre marked, styrkelse af virksomhederne og jobskabelse.

3.5.2 Bedre anvendelse af offentlig information er i overensstemmelse med andre af Unionens politikker som f.eks. konkurrencepolitikken, den integrerede politik for havområder, den fælles transportpolitik, behovet for at fremme åben adgang til videnskabelige oplysninger og politikken for digitalisering og kulturarv.

3.5.3 Bedre betingelser for videreanvendelse bidrager også til at fremme gennemsigtighed, effektivitet og ansvar i den offentlige forvaltning.

4. Særlige bemærkninger

4.1 Gebyrer ⁽⁸⁾

4.1.1 Det mest kontroversielle aspekt af den nuværende forordning er den pris, man skal betale for at få adgang til information. Opkrævning af urimeligt høje gebyrer og manglen på gennemsigtighed i forhold til, hvordan de fastsættes, har givet anledning til klager fra brugerne og udgør en alvorlig hindring for fremme af videreanvendelsen af offentlig information.

4.1.2 Reformforslaget afviser, at adgangen til informationen (nulomkostninger) skal være gratis, således som det foreslås af visse interessenter. Man vælger i stedet at fastlægge en række gebyrprincipper, som består i følgende:

— De enkelte medlemsstater beslutter hver især, om de vil pålægge et gebyr.

— Hvis det besluttes at pålægge et gebyr, skal det begrænses til de **marginale omkostninger** ved reproduktion og formidling af informationerne.

⁽⁷⁾ I Vickery-rapporten udpeges der 13 områder, som hver især indeholder flere forskellige emneområder.

⁽⁸⁾ Jf. »Deloitte Pricing of PSI Study«, Luxembourg 2011. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf.

- Der kan ses bort fra princippet om marginalomkostningerne og undtagelsesvist pålægges gebyrer, der overstiger de marginale omkostninger, i de tilfælde, der fremgår af det nye stk. 2 i artikel 6: nemlig organer i den offentlige sektor, som dækker en betydelig del af driftsomkostningerne ved at udnytte deres intellektuelle ejendomsrettigheder. Denne undtagelse er underlagt strenge krav: det forudsættes, at fastlæggelsen af gebyrerne sker »i henhold til objektive, gennemsigtige og kontrollerbare kriterier og er i offentlighedens interesse, og (...) at de er godkendt af den uafhængige myndighed«, der er omhandlet i det reviderede direktiv.
- Gebyrer, der overstiger de marginale omkostninger, kan også opkræves af »biblioteker (herunder universitetsbiblioteker), museer og arkiver«.
- Bevisbyrden for, at gebyrerne stemmer overens med direktivets krav, påhviler den offentlige myndighed, som stiller oplysningerne til rådighed for brugeren.

4.1.3 Således indføres der et generelt princip om **marginalomkostninger**, og princippet om **omkostningsdækning** i den nuværende artikel 6 fastholdes som supplerende foranstaltning, på trods af at det anses for »utilstrækkelig til at tilskynde til aktiviteter baseret på videreanvendelse af offentlige informationer« (Punkt 3, Forslagets juridiske aspekter, 3.2. Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, 5. afsnit).

4.1.4 EØSU bifalder denne ændring, men mener, at den foreslåede ændring af artikel 6 vedrørende gebyrprincipperne bør formuleres mere præcist og at der udtrykkeligt bør gøres opmærksom på, at princippet om omkostningsdækning kun gælder undtagelsesvist.

4.1.5 Efter EØSU's opfattelse kunne man godt fastsætte et princip om helt gebyrfri adgang, i det mindste i visse tilfælde, hvor der er tale om videreanvendelse af oplysninger til ikke-lukrative formål.

4.2 Uafhængig myndighed

4.2.1 Hvis man får afslag på en ansøgning om videreanvendelse af information, bestemmer de nye regler, at klageadgangen skal omfatte »muligheden for revision udført af en uafhængig myndighed, der er udstyret med specifikke lovgivningsbeføjelser vedrørende videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, og hvis beslutninger er bindende for den pågældende offentlige myndighed« (tilføjelse til artikel 4, stk. 4).

4.2.2 Forslaget specificerer ikke, hvilke egenskaber denne »uafhængige myndighed« skal have, eller hvordan den skal sammensættes, aspekter som det med rette overlades til hver enkelt medlemsstat at træffe beslutning om. EØSU mener ikke, at man nødvendigvis skal oprette et nyt organ. Det er også en mulighed at udpege en eksisterende myndighed, så længe der

blot er garanti for, at der træffes upartiske og uafhængige beslutninger. På baggrund af de erfaringer, der er blevet høstet siden PSI-direktivet trådte i kraft – i nogle tilfælde har man foretaget en snæver fortolkning af ordningen for adgang til og formidling af offentlig information – vil det imidlertid være hensigtsmæssigt at tilføje »...navnlig for så vidt angår anvendelsesområdet for det generelle princip i artikel 3, og hvis beslutninger...« efter »den offentlige sektors informationer«.

4.2.3 EØSU understreger, at man under alle omstændigheder skal være opmærksom på, at EU-domstolen har bekendtgjort, at uafhængighedsbegrebet ikke alene udelukker enhver påvirkning, der bliver udøvet af de kontrollerede organer, men også ethvert påbud og enhver anden ydre påvirkning – hvad enten denne er direkte eller indirekte – der kan skabe tvivl om udførelsen af de nævnte uafhængige myndigheders opgave⁽⁹⁾.

4.3 Immateriel ejendom og de ansattes økonomiske og ideelle rettigheder

4.3.1 Som følge af de nationale og internationale regler om immateriel ejendom, beskytter forslaget til revision »de økonomiske og ideelle rettigheder, som ansatte i organer i den offentlige sektor nyder i henhold til nationale regler« (jf. det afsnit, som tilføjes artikel 1, stk. 5). Dette er et aspekt, som PSI-direktivet ikke tager hensyn til, og det, at det nu inddrages, afspejler særlige situationer, som opstår i nogle medlemsstater i forbindelse med rettighederne til data, som den offentlige sektor er i besiddelse af.

4.3.2 Komplexiteten af den immaterielle ejendomsret og principperne om nærhed og et minimum af intervention taler for at overlade løsningen af eventuelle opståede konflikter til retssystemerne i de enkelte lande, som det med rette foreslås i den tekst, som behandles i denne udtalelse.

4.4 Beskyttelse af personoplysninger

4.4.1 PSI-direktivet omtaler behandlingen af personoplysninger (artikel 1, stk. 4), og det påpeges, at direktivet »opretholder og griber på ingen måde ind i beskyttelsesniveauet for fysiske personer med hensyn til behandling af personoplysninger i henhold til selskabslovgivningen og national lovgivning, og det ændrer navnlig ikke de forpligtelser og rettigheder, der er fastsat i direktiv 95/46/EF«⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Dom af 9. marts 2010 (C-518/07).

⁽¹⁰⁾ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

4.4.2 Dette er en rimelig bestemmelse, men områdets betydning og den stadige teknologiske innovation kræver større fokus, eftersom der melder sig forskellige spørgsmål, såsom hvorvidt det er lovligt at formidle oplysningerne, særlig beskyttelse af følsomme data, overførsel til tredjelande og formålsprincippet. EØSU er enig med Gruppen vedrørende Beskyttelse af Personer i forbindelse med Behandling af Personoplysninger, når den påpeger, at der burde være et krav om, at de offentlige myndigheder foretager *»en omhyggelig vurdering i hver enkelt sag med henblik på at foretage en afvejning mellem retten til beskyttelse af privatlivets fred og retten til aktindsigt i offentlige dokumenter«* ⁽¹⁾.

Bruxelles, den 25. april 2012

Staffan NILSSON
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_da.pdf