

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung und kommerzielle Verwertung von Dokumenten des öffentlichen Sektors

(2002/C 227 E/17)

KOM(2002) 207 endg. — 2002/0123(COD)

(Von der Kommission vorgelegt am 5. Juni 2002)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 95,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen,

Nach dem Verfahren des Artikels 251 EG Vertrag,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Der EG-Vertrag sieht die Schaffung eines Binnenmarktes und eines Systems vor, das Verzerrungen des Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt verhindert. Die Angleichung der Bestimmungen und Verfahren der Mitgliedstaaten zur Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors trägt zur Erreichung dieser Ziele bei.
- (2) Der Übergang zur Informations- und Wissensgesellschaft sollte das Leben aller Bürger der Gemeinschaft beeinflussen, indem u.a. die Bedingungen für den Wissenszugang und die Methoden zum Erwerb von Kenntnissen verändert werden.
- (3) Digitale Inhalte spielen dabei eine besondere Rolle. Im Bereich der Inhaltsproduktion wurden in den letzten Jahren und werden auch weiterhin rasch Arbeitsplätze geschaffen. Die meisten dieser Arbeitsplätze entstehen in kleinen aufstrebenden Unternehmen.
- (4) Der öffentliche Sektor erfasst, verarbeitet und verbreitet Informationen zahlreicher Gebiete wie Informationen über Geografie, Tourismus, Wirtschaft, Patentwesen und Bildung.
- (5) Eines der Hauptziele bei der Errichtung des Binnenmarkts ist die Schaffung von Bedingungen, die gemeinschaftsweiten Dienstleistungen in ihrer Entwicklung förderlich sind. Informationen des öffentlichen Sektors sind wesentliches Ausgangsmaterial für Produkte und Dienste mit digitalen Inhalten und werden angesichts der Entwicklung drahtloser Inhaltsdienste zu einer noch bedeutenderen Quelle an Inhalten werden. Dabei ist auch eine breite geografische grenzüberschreitende Flächendeckung von Bedeutung.
- (6) Die Regelungen und Verfahren der Mitgliedstaaten zur Nutzung von Informationsquellen des öffentlichen Sektors weichen erheblich voneinander ab.

Eine Angleichung der nationalen Regelungen und Verfahren für die Weiterverwendung und kommerzielle Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors auf einem Mindestniveau sollte daher angestrebt werden, wenn Unterschiede zwischen den nationalen Bestimmungen und Verfahren oder ein Mangel an Klarheit das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes und die einwandfreie Entwicklung der Informationsgesellschaft in der Gemeinschaft behindern.

- (7) Obendrein könnten ohne ein Mindestmaß an Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene einzelstaatliche Legislativmaßnahmen, die angesichts der technologischen Herausforderungen bereits von einigen Mitgliedstaaten eingeleitet wurden, zu noch erheblicheren Abweichungen führen. Diese rechtlichen Unterschiede und Unsicherheiten werden mit der Weiterentwicklung der Informationsgesellschaft, die bereits zu einer wesentlich stärkeren grenzüberschreitenden Informationsnutzung führte, an Bedeutung gewinnen.
- (8) Es ist außerdem ein allgemeiner Rahmen für die Bedingungen der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors erforderlich, um zu gewährleisten, dass diese Bedingungen lauter, angemessen und nicht diskriminierend sind.
- (9) Diese Richtlinie sollte für allgemein zugängliche Dokumente öffentlicher Stellen gelten. Erlauben öffentliche Stellen die Weiterverwendung solcher Dokumente, dürfen diese gemäß bestimmten Bedingungen für kommerzielle und anderweitige Zwecke verwertet werden. Die öffentlichen Stellen sollten ermutigt werden, alle ihre allgemein zugänglichen Dokumente zum Zweck der Weiterverwendung bereitzustellen.
- (10) Die unterschiedlichen Formate, die von öffentlichen Stellen verwendet werden, können eine erhebliche Belastung für Privatunternehmen darstellen, die Informationen aus verschiedenen Quellen verwerten möchten. Die Notwendigkeit, Papierdokumente zu digitalisieren oder digitale Dateien zu manipulieren, damit sie untereinander kompatibel sind, sollte verringert werden, indem die öffentlichen Stellen verpflichtet werden, Dokumente in allen vorhandenen Formaten zur Verfügung zu stellen.
- (11) Die Frist für die Beantwortung von Anträgen auf Weiterverwendung von Informationsquellen sollte angemessen sein und der Frist für die Beantwortung von Anträgen auf Zugang zu den Dokumenten entsprechen, um die Erstellung neuer Informationsprodukte und -dienste nicht zu verhindern. Übermäßig lange Zeitspannen zwischen dem Antrag auf Weiterverwendung von Dokumenten und der Entscheidung über den Antrag können das Anlegen gemeinschaftsweiter Datensammlungen behindern, da das langsamste Land das Tempo bestimmen würde.

- (12) Soweit Gebühren erhoben werden, sollten die Gesamteinnahmen aus der Gewährung des Zugangs zu diesen Dokumenten und ihrer Weiterverwendung die Gesamtkosten der Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne nicht übersteigen. Die Erstellung umfasst hier die Erfassung und Verarbeitung; die Verbreitung kann auch Anwenderunterstützung beinhalten. Ein kostendeckender Satz sowie eine angemessene Gewinnspanne bilden eine Gebührenobergrenze, da überhöhte Preise auszuschließen sind. Es sollte den öffentlichen Stellen freistehen, niedrigere oder gar keine Gebühren zu erheben; die Mitgliedstaaten sollten den öffentlichen Stellen nahe legen, Dokumente zu Gebühren zugänglich zu machen, die die Grenzkosten für die Reproduktion und Verbreitung der Dokumente nicht überschreiten.
- (13) Die Gebühren und anderweitigen Bedingungen für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors sollten nicht diskriminierend sein. Dies gilt auch für die kommerziellen Tätigkeiten öffentlicher Stellen, die außerhalb ihres öffentlichen Auftrags liegen. Danach sollten dieselben Ausgangsbedingungen für die kommerziellen Tätigkeiten öffentlicher Stellen wie für die Tätigkeiten anderer Marktbeteiligter gelten. Insbesondere die Gebühren und andere Bedingungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung öffentlicher Informationen als Ausgangsmaterial dieser kommerziellen Tätigkeiten sollten dieselben sein, die auch für Dritte gelten, die diese Informationen nachfragen.
- (14) Die Gewährleistung der Klarheit und öffentlichen Verfügbarkeit der Bedingungen für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors ist Voraussetzung für die Entwicklung eines gemeinschaftsweiten Informationsmarktes. Daher sollten alle geltenden Bedingungen allen an der Weiterverwendung Interessierten erläutert werden.
- (15) In dieser Hinsicht können auch Standardlizenzverträge, die online zur Verfügung stehen, eine wichtige Rolle spielen. Wenn öffentliche Stellen ihre Rechte an geistigem Eigentum wahrnehmen bzw. Gebühren für die Weiterverwendung der Dokumente erheben, sollten Standardlizenzverträge verfügbar sein, um Transaktionen zu erleichtern und transparenter zu gestalten.
- (16) Öffentliche Stellen sollten sich nicht in die Gefahr begeben, mit den Leitgrundsätzen der Wettbewerbspolitik in Konflikt zu geraten und keine Verhaltensweisen an den Tag legen, die einen Missbrauch einer beherrschenden Stellung bilden könnten. Ausschließlichkeitsvereinbarungen zur Nutzung von Dokumenten zwischen öffentlichen Stellen und Privatpartnern können zu beträchtlichen Verzerrungen des Marktes führen. Vielfach werden diese Vereinbarungen auf nationaler Ebene getroffen und hindern damit andere europäische Akteure daran, in den Markt einzutreten und die gleichen Informationen weiterzuverwenden. Für die Bereitstellung eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse kann jedoch gelegentlich ein ausschließliches Recht auf Weiterverwendung spezifischer Informationsquellen des öffentlichen Sektors erforderlich sein. Dies kann der Fall sein, wenn kein kommerzieller Verleger die Informationen ohne ein solches ausschließliches Recht veröffentlichen würde.
- (17) Bei der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors ist den speziellen Verpflichtungen der Behörden in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz von natürlichen Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr⁽¹⁾ uneingeschränkt Rechnung zu tragen. Vor allem sollten die von öffentlichen Stellen erfassten personenbezogenen Daten nicht für Zwecke verwendet werden, die mit dem ursprünglichen, ausdrücklichen und legitimen Zweck, zu dem sie erfasst wurden, unvereinbar sind. Die Weiterverwendung personenbezogener Daten oder von Dokumenten, die solche enthalten, für kommerzielle Zwecke ist in der Regel nicht mit diesen ursprünglichen Zwecken vereinbar, insbesondere wenn die Erfassung personenbezogener Daten durch die Behörde vorgeschrieben ist und die registrierten Bürger die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten nicht verweigern können.
- (18) Rechte an geistigem Eigentum Dritter werden von dieser Richtlinie nicht berührt. Diese Richtlinie wirkt sich nicht auf Existenz und Besitz von Rechten an geistigem Eigentum öffentlicher Stellen aus; auch schränkt sie die Wahrnehmung dieser Rechte nicht über die in dieser Richtlinie gesetzten Grenzen hinaus ein. Die sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen sollten nur gelten insoweit die auferlegten Verpflichtungen mit den Bestimmungen völkerrechtlicher Übereinkünfte zum Schutz der Rechte an geistigem Eigentum, insbesondere der Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst und dem Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS)⁽²⁾, vereinbar sind. Die öffentlichen Stellen sollten ihre Urheberrechte auf eine Weise ausüben, die eine Weiterverwendung erleichtert.
- (19) Die Ziele der vorgeschlagenen Aktion umfassen die Erleichterung der Erstellung gemeinschaftlicher Informationsprodukte und -dienste anhand von Informationen des öffentlichen Sektors, die Förderung ihrer effektiven grenzüberschreitenden Nutzung durch Privatunternehmen zur Entwicklung von Mehrwert-Informationsprodukten und -diensten, die Beschränkung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem gemeinsamen Markt und die Verhinderung, dass ein unterschiedliches Tempo in den Mitgliedstaaten bei der Regelung der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors zu weiteren Diskrepanzen führt. Entsprechend den in Artikel 5 EG-Vertrag niedergelegten Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit können derartige Ziele auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden und lassen sich angesichts der eindeutig gemeinschaftlichen Dimension und Wirkung der genannten Aktion besser auf Gemeinschaftsebene erreichen. Diese Richtlinie geht nicht über das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus —

⁽¹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

⁽²⁾ ABl. L 336 vom 23.12.1994, S. 214.

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 2

KAPITEL I
ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Artikel 1

Gegenstand und Anwendungsbereich

(1) Diese Richtlinie legt einen Mindestbestand an Regeln fest für die kommerzielle und anderweitige Verwertung vorhandener allgemein zugänglicher Dokumente öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten durch alle Bürger der Union und jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat.

(2) Diese Richtlinie gilt nicht für

- a) Dokumente, deren Bereitstellung eine Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Auftrags der betreffenden öffentlichen Stellen ist, wie dieser gesetzlich oder durch andere verbindliche Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats definiert ist oder in Ermangelung solcher Rechtsvorschriften gemäß der üblichen Verwaltungspraxis in dem betreffenden Mitgliedstaat definiert wird;
- b) Dokumente oder Teile davon, die geistiges Eigentum Dritter sind;
- c) Dokumente, die personenbezogene Daten enthalten, es sei denn, dass deren Weiterverwendung nach dem Gemeinschaftsrecht über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre und den entsprechenden nationalen Maßnahmen zulässig ist;
- d) Dokumente, die Eigentum öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten und ihrer Zweigstellen oder anderer Stellen und deren Zweigstellen sind und der Wahrnehmung eines öffentlichen Sendeauftrags dienen;
- e) Dokumente von Bildungs- und Forschungseinrichtungen wie Schulen, Hochschulen, Forschungsinstituten, Archiven und Bibliotheken;
- f) Dokumente von kulturellen Einrichtungen wie Museen, Bibliotheken, Archiven, Orchestern, Opern, Balletts und Theatern.

(3) Die sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen gelten nur insoweit die auferlegten Verpflichtungen mit den Bestimmungen völkerrechtlicher Übereinkünfte zum Schutz der Rechte an geistigem Eigentum, insbesondere der Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst und dem Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS), vereinbar sind.

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:

1. „Öffentliche Stellen“: der Staat, Gebietskörperschaften, Einrichtungen des öffentlichen Rechts und Verbände, die aus einer oder mehreren solcher Behörden oder Einrichtungen bestehen;
2. „Einrichtung des öffentlichen Rechts“: jede Einrichtung, die
 - a) zu dem speziellen Zweck gegründet wurde, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben zu erfüllen, die nicht gewerblicher Art sind,
 - b) Rechtspersönlichkeit besitzt
 und
 - c) überwiegend vom Staat, von Gebietskörperschaften oder von anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts finanziert wird oder deren Leitung der Aufsicht durch letztere unterliegt; oder deren Verwaltungs-, Leitungs- bzw. Aufsichtsorgan mehrheitlich aus Mitgliedern besteht, die vom Staat, von Gebietskörperschaften oder von anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts ernannt worden sind;
3. „Dokument“:
 - a) Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material);
 - b) ein beliebiger Teil eines solchen Inhalts;
4. „Allgemein zugängliches Dokument“: Jedes Dokument, zu dem nach den in den Mitgliedstaaten ergangenen Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten ein Recht auf Zugang besteht, sowie jedes Dokument, das von öffentlichen Stellen als Ausgangsmaterial für von ihnen vertriebene Informationsprodukte oder -dienste verwendet wird;
5. „Weiterverwendung“: die Nutzung von Dokumenten öffentlicher Stellen durch natürliche oder juristische Personen für kommerzielle oder anderweitige Zwecke;
6. „Personenbezogene Daten“: Daten im Sinne des Artikels 2 Buchstabe a) der Richtlinie 95/46/EG.

Artikel 3

Leitgrundsatz

Erlauben öffentliche Stellen die Weiterverwendung allgemein zugänglicher Dokumente, können die Dokumente gemäß den Bedingungen der Kapitel II und III für kommerzielle und anderweitige Zwecke verwertet werden.

KAPITEL II

WEITERVERWENDUNGSBEDINGUNGEN

Artikel 4

Verfügbarkeit

(1) Die Dokumente öffentlicher Stellen werden von diesen in allen vorhandenen Formaten und Sprachen, soweit möglich und sinnvoll in elektronischer Form, zur Verfügung gestellt. Dies verpflichtet die öffentlichen Stellen nicht, Dokumente neu zu erstellen oder anzupassen, um dem Antrag nachzukommen.

(2) Öffentliche Stellen können nicht verpflichtet werden, Dokumente bestimmter Art im Hinblick auf die Weiterverwendung durch ein Unternehmen des Privatsektors weiterhin zu erstellen.

Artikel 5

Fristen und Auflagen bei Ablehnung eines Antrags

(1) Die öffentlichen Stellen bearbeiten Anträge auf Weiterverwendung und stellen dem Antragsteller die Dokumente innerhalb einer angemessenen Zeitspanne zu Verfügung, die die Fristen für die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten nicht überschreitet. Sie bedienen sich dabei, soweit möglich und sinnvoll, elektronischer Mittel.

(2) Wurden keine Fristen festgelegt, so bearbeiten die öffentlichen Stellen den Antrag und stellen dem Antragsteller die Dokumente innerhalb von maximal drei Wochen nach Eingang zu Verfügung.

(3) Im Fall eines Negativbescheids teilt die öffentliche Stelle dem Antragsteller die Gründe für die Ablehnung mit und stützt sich dabei auf die einschlägigen Bestimmungen der Zugangsregelung des betreffenden Mitgliedstaats, auf eine der Ausnahmeregelungen in Artikel 1 Absatz 2 oder auf Artikel 3. Bei einem Negativbescheid, der sich auf Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe b) stützt, verweist die öffentliche Stelle auf die natürliche oder juristische Person, der die Rechte gehören, oder alternativ dazu auf den Lizenzgeber, von dem die öffentliche Stelle das betreffende Material erhalten hat. Für unzutreffende Verweise ist die öffentliche Stelle nicht haftbar.

(4) Ein Negativbescheid muss grundsätzlich einen Hinweis auf die Möglichkeiten des Antragstellers enthalten, gegen die Entscheidung Einspruch zu erheben.

Artikel 6

Tarifgrundsätze

Soweit Gebühren erhoben werden, dürfen die Gesamteinnahmen aus der Gewährung des Zugangs zu diesen Dokumenten und ihrer Weiterverwendung die Kosten ihrer Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zuzüglich eines angemessenen Gewinns nicht übersteigen. Die Beweislast dafür, dass die Gebühren kostenorientiert sind, liegt bei der öffentlichen Stelle, die Gebühren für die Weiterverwendung des Dokuments erhebt.

Artikel 7

Nichtdiskriminierung

(1) Alle Bedingungen für die kommerzielle Weiterverwendung oder Verwertung von Dokumenten müssen nicht diskriminierend sein.

(2) Alle Bedingungen für die anderweitige Weiterverwendung von Dokumenten müssen für Nutzer vergleichbarer Kategorien nicht diskriminierend sein.

(3) Wenn Dokumente von öffentlichen Stellen als Ausgangsmaterial für ihre Geschäftstätigkeiten genutzt werden, die nicht unter ihren öffentlichen Auftrag fallen, gelten für die Bereitstellung der Dokumente für diese Tätigkeiten die gleichen Gebühren und anderweitigen Bedingungen wie für andere Nutzer, in den Fällen in welchen die Weiterverwendung erlaubt ist.

Artikel 8

Transparenz

(1) Die Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten öffentlicher Stellen sind im Voraus festzulegen und zu veröffentlichen, soweit möglich und sinnvoll, in elektronischer Form.

(2) Sonstige Bedingungen, die für die Weiterverwendung von Dokumenten gelten, sind klar und eindeutig zu formulieren und zu veröffentlichen, soweit möglich und sinnvoll, in elektronischer Form.

Artikel 9

Erleichterung der Weiterverwendung

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Standardlizenzverträge für die kommerzielle Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors in digitaler Form zur Verfügung stehen und elektronisch verarbeitet werden können.

KAPITEL III

LAUTERER HANDEL

Artikel 10

Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen

(1) Alle potenziellen Marktteilnehmer sind zur Weiterverwendung von Dokumenten berechtigt, selbst wenn Mehrwertprodukte, die auf diesen Dokumenten basieren, bereits von einem oder mehreren Marktteilnehmern genutzt werden. Verträge oder anderweitige Vereinbarungen zwischen öffentlichen Stellen, die im Besitz der Dokumente sind, und Dritten dürfen keine ausschließlichen Rechte gewähren, die den Wettbewerb oder die Weiterverwendung der Informationen unangemessen einschränken.

(2) Falls aus Gründen wie der Bereitstellung eines Dienstes im öffentlichen Interesse ein ausschließliches Recht für notwendig erachtet wird, ist der Grund für dessen Erteilung regelmäßig, mindestens jedoch alle drei Jahre, einer Überprüfung zu unterziehen. Die nach dem Inkrafttreten dieser Richtlinie getroffenen Ausschließlichkeitsvereinbarungen müssen öffentlich zur Einsichtnahme zur Verfügung stehen.

KAPITEL IV

SCHLUSSBESTIMMUNGEN*Artikel 11***Umsetzung**

Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis spätestens [31. Dezember 2004] nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Bei dem Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in diesen Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

*Artikel 12***Überprüfung**

Diese Richtlinie ist drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten zu überprüfen.

Dabei ist insbesondere der Geltungsbereich der Richtlinie hinsichtlich der betroffenen öffentlichen Stellen zu prüfen. Die Prüfung befasst sich ferner mit den Gesamtauswirkungen der Richtlinie auf die breitere Verfügbarkeit von Informationen des öffentlichen Sektors im Hinblick auf ihre Weiterverwendung sowie mit ihren Auswirkungen auf die Staatseinnahmen.

*Artikel 13***Inkrafttreten**

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

*Artikel 14***Adressaten**

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.
