



Βρυξέλλες, 25.4.2018
SWD(2018) 128 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου

για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα

{COM(2018) 234 final} - {SEC(2018) 206 final} - {SWD(2018) 127 final} -
{SWD(2018) 129 final} - {SWD(2018) 145 final}

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης

Εκτίμηση επιπτώσεων της επανεξέτασης της οδηγίας 2003/98/ΕΚ για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα¹

A. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Γιατί υπάρχει ανάγκη ανάληψης δράσης; Ποιο είναι το πρόβλημα;

Οι φορείς του δημόσιου τομέα έχουν στην κατοχή τους τεράστιο όγκο δεδομένων, γνωστών ως πληροφορίες του δημόσιου τομέα (ΠΔΤ), π.χ. νομικά δεδομένα, δεδομένα που αφορούν την κυκλοφορία, μετεωρολογικά δεδομένα, οικονομικά και χρηματοοικονομικά δεδομένα. Η δυνατότητα τα εν λόγω δεδομένα να χρησιμοποιούνται περαιτέρω για άλλους σκοπούς, συμπεριλαμβανομένων των εμπορικών (π.χ. για υπηρεσίες δορυφορικής πλοήγησης, μετεωρολογικές εφαρμογές κ.λπ.), μπορεί να αποτελέσει έναυσμα για οικονομική ανάπτυξη, να ενθαρρύνει την καινοτομία και να συμβάλει στην επίλυση διαφόρων κοινωνικών προβλημάτων, π.χ., στην υγειονομική περίθαλψη και τις δημόσιες συγκοινωνίες.

Η οδηγία 2003/98/ΕΚ για την περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημόσιου τομέα (οδηγία ΠΔΤ) διαμόρφωσε το βασικό νομικό πλαίσιο για την περαιτέρω χρήση ΠΔΤ στην ενιαία αγορά, μέσω της επιβολής ορισμένων υποχρεώσεων στους φορείς του δημόσιου τομέα. Σύμφωνα με το άρθρο 13 (ρήτρα επανεξέτασης) της οδηγίας, και κατόπιν δέσμευσης στο πλαίσιο της ενδιάμεσης επανεξέτασης της στρατηγικής για την ψηφιακή ενιαία αγορά, η παρούσα εκτίμηση επιπτώσεων περιλαμβάνει αξιολόγηση της εφαρμογής της υφιστάμενης έκδοσης της οδηγίας και καθορίζει τις επιλογές πολιτικής που απαιτείται για την αντιμετώπιση τεσσάρων τομέων που παρουσιάζουν πρόβλημα:

1. **Δυναμικά δεδομένα:** Η παροχή πρόσβασης σε πραγματικό χρόνο σε δεδομένα που βρίσκονται στην κατοχή φορέων του δημόσιου τομέα, ιδίως σε δυναμικά δεδομένα, μέσω της χρήσης των κατάλληλων τεχνικών μέσων (διεπαφών προγραμματισμού εφαρμογών / API) είναι σπάνια. Αυτό σημαίνει ότι τα δυναμικά δεδομένα συχνά δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν περαιτέρω για την ανάπτυξη νέων προϊόντων και υπηρεσιών, όπως εφαρμογές μετακίνησης σε πραγματικό χρόνο.
2. **Χρέωση:** Αρκετοί φορείς του δημόσιου τομέα εξακολουθούν να επιβάλλουν υπερβολικές χρεώσεις για την περαιτέρω χρήση δεδομένων του δημόσιου τομέα — πολύ υψηλότερες από τις απαιτούμενες για την κάλυψη του κόστους αναπαραγωγής και διάδοσης. Τέτοιου είδους χρεώσεις είναι αντιπαραγωγικές από μακροοικονομική άποψη, καθώς συνιστούν φραγμό για την είσοδο μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) στην αγορά. Ως εκ τούτου, οι χρεώσεις αυτές τείνουν να ενισχύουν τις μεγάλες πολυεθνικές πλατφόρμες, εις βάρος των ΜΜΕ οι οποίες αδυνατούν να καταβάλουν το κόστος για την αγορά δεδομένων του δημόσιου τομέα. Σύμφωνα με στοιχεία, η κατάργηση των χρεώσεων οδηγεί κατά κανόνα σε κάθετη αύξηση της ζήτησης για δεδομένα του δημόσιου τομέα, η οποία μεταφράζεται σε περισσότερη καινοτομία, μεγαλύτερη ανάπτυξη των επιχειρήσεων και εν τέλει υψηλότερα έσοδα στον προϋπολογισμό (μέσω φόρων) για τον δημόσιο τομέα.
3. **Πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΠΔΤ:** Τα δεδομένα που παράγονται από τους τομείς της κοινής ωφέλειας και των μεταφορών είναι πολύτιμα και διαθέτουν τεράστιο δυναμικό περαιτέρω χρήσης. Εντούτοις, η οδηγία ΠΔΤ δεν καλύπτει τους οργανισμούς που δραστηριοποιούνται στους εν λόγω τομείς. Το ίδιο ισχύει για τα ερευνητικά δεδομένα που προκύπτουν από δημόσια χρηματοδότηση, τα οποία αποτελούν άλλη μια πολύτιμη πηγή δεδομένων.
4. **Αποκλειστική παραχώρηση των δεδομένων του δημόσιου τομέα:** Οι κάτοχοι δεδομένων του δημόσιου τομέα συνάπτουν ενίοτε συμφωνίες με τον ιδιωτικό τομέα προκειμένου να αντλήσουν επιπλέον αξία από τα δεδομένα τους. Αυτό ενέχει τον κίνδυνο υπερβολικού πλεονεκτήματος της πρώτης κίνησης, το οποίο ευνοεί μεγάλες εταιρείες και συνεπώς περιορίζει τον αριθμό των δυνητικών περαιτέρω χρηστών των σχετικών δεδομένων.

Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;

Γενικός στόχος της παρούσας πρωτοβουλίας είναι να ενισχύσει το θετικό αποτέλεσμα που έχει ήδη επιφέρει η οδηγία ΠΔΤ. Αυτό θα γίνει μέσω της ισχυροποίησης και της επικαιροποίησης ορισμένων διατάξεων προκειμένου να αυξηθεί ο όγκος των δεδομένων του δημόσιου τομέα που διατίθενται για περαιτέρω χρήση. Ειδικότερα, η πρωτοβουλία θα ισχυροποιήσει τη θέση των ΜΜΕ στην αγορά δεδομένων, διασφαλίζοντας ότι δεν αντιμετωπίζουν φραγμούς της αγοράς που τις εμποδίζουν να χρησιμοποιήσουν περαιτέρω δεδομένα του δημόσιου τομέα για εμπορικούς σκοπούς.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;

Τα μέτρα σε επίπεδο ΕΕ είναι απαραίτητα για να διασφαλιστούν ισότιμοι όροι στην παροχή δεδομένων και να εξασφαλιστεί ότι τα εν λόγω δεδομένα είναι κατάλληλα για περαιτέρω χρήση. Τα δεδομένα του δημόσιου τομέα με παρεμφερές θεματικό πεδίο θα πρέπει να καθίστανται διαθέσιμα για περαιτέρω χρήση σε όλα τα κράτη μέλη με συνέπεια,

¹ SWD(2018) 127.

προκειμένου να διευκολυνθεί η υπό παρόμοιους όρους ανάπτυξη υπηρεσιών και προϊόντων που βασίζονται σε δεδομένα τα οποία προέρχονται από διάφορες χώρες τις ΕΕ.

Οι προτεινόμενες αλλαγές θα δημιουργήσουν περαιτέρω κίνητρα για τις επιχειρήσεις να χρησιμοποιούν τις δυνατότητες που προσφέρει η ενιαία αγορά λόγω της μεγάλης της κλίμακας για να παράγουν πληροφοριακά προϊόντα και υπηρεσίες για διαφορετικές χώρες. Ταυτόχρονα, οι αλλαγές θα διασφαλίσουν ότι οι εμπορικοί περαιτέρω χρήστες διαφορετικού μεγέθους και επενδυτικών ικανοτήτων θα έχουν παρόμοιες ευκαιρίες όσον αφορά την πρόσβαση σε δεδομένα του δημόσιου τομέα.

B. Λύσεις

Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;

Εξετάστηκαν διάφορες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής. Ορισμένες επιλογές απορρίφθηκαν σε πρώιμο στάδιο, ενώ αυτές που διατηρήθηκαν για διεξοδική αξιολόγηση ήταν δύο δέσμες νομοθετικών και μη νομοθετικών μέτρων —μία αποτελούμενη από μέτρα εντατικής παρέμβασης και μία από μέτρα ηπιότερης παρέμβασης.

Η προτιμώμενη επιλογή ήταν η δέσμη μέτρων ηπιότερης παρέμβασης, που βασίζεται στα ακόλουθα στοιχεία:

- **Δυναμικά δεδομένα/διεπαφές προγραμματισμού εφαρμογών:** «Ηπια» υποχρέωση των κρατών μελών να καθιστούν εγκαίρως διαθέσιμα τα δυναμικά δεδομένα και να εισάγουν διεπαφές προγραμματισμού εφαρμογών (API). Όσον αφορά έναν περιορισμένο αριθμό βασικών συνόλων δεδομένων υψηλής αξίας (θα θεσπιστούν με κατ' εξουσιοδότηση πράξη) η εν λόγω υποχρέωση θα είναι δεσμευτική.
- **Χρέωση:** Αυστηροποίηση των κανόνων όσον αφορά την επίκληση εξαιρέσεων στον γενικό κανόνα βάσει του οποίου οι φορείς του δημόσιου τομέα δεν μπορούν να επιβάλλουν χρεώσεις άνω του οριακού κόστους διάδοσης. Δημιουργία καταλόγου βασικών συνόλων δεδομένων υψηλής αξίας τα οποία θα πρέπει να διατίθενται δωρεάν σε όλα τα κράτη μέλη (τα ίδια σύνολα δεδομένων με ανωτέρω, τα οποία θα θεσπιστούν με κατ' εξουσιοδότηση πράξη).
- **Δεδομένα των τομέων μεταφορών και κοινής ωφέλειας:** Θα αφορά μόνο δημόσιες επιχειρήσεις και θα εφαρμοστεί περιορισμένη δέσμη υποχρεώσεων. Οι δημόσιες επιχειρήσεις μπορούν να επιβάλλουν χρεώσεις άνω του οριακού κόστους διάδοσης και δεν υπόκεινται σε καμία υποχρέωση αποδέσμευσης δεδομένων. Εάν αποδεσμεύουν δεδομένα, θα υπόκεινται σε απαιτήσεις διαφάνειας, αποφυγής διακρίσεων και μη αποκλειστικότητας.
- **Ερευνητικά δεδομένα:** Τα κράτη μέλη θα υποχρεούνται να αναπτύσσουν πολιτικές ανοικτής πρόσβασης σε ερευνητικά δεδομένα που προκύπτουν από δημόσια χρηματοδοτούμενη έρευνα. Εντούτοις, θα αποφασίζουν ελεύθερα τον τρόπο υλοποίησης των εν λόγω πολιτικών. Η οδηγία ΠΔΤ θα καλύψει επίσης τα ερευνητικά δεδομένα που έχουν ήδη καταστεί προσβάσιμα βάσει εντολών για ανοικτή πρόσβαση, εστιάζοντας σε πτυχές περαιτέρω χρήσης.
- **Μη αποκλειστικός χαρακτήρας:** Απαιτήσεις διαφάνειας στις συμφωνίες μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα που αφορούν πληροφορίες του δημόσιου τομέα (εκ των προτέρων έλεγχος, πιθανόν από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού, και ανοικτός χαρακτήρας της συγκεκριμένης συμφωνίας).

Τα μέτρα αυτά θα συνδυαστούν με επικαιροποίηση της σύστασης για την πρόσβαση στις επιστημονικές πληροφορίες και τη διαφύλαξή τους² και αποσαφήνιση της σχέσης μεταξύ της οδηγίας ΠΔΤ και των οδηγιών για τις βάσεις δεδομένων και INSPIRE.

Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Η οδηγία ΠΔΤ επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό δύο ομάδες ενδιαφερόμενων μερών: αφενός τους φορείς του δημόσιου τομέα και, αφετέρου, τους περαιτέρω χρήστες. Δεδομένης της προτεινόμενης επέκτασης του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας, η πρώτη ομάδα θα συμπεριλάβει επίσης δημόσιους ερευνητικούς φορείς και δημόσιες επιχειρήσεις του τομέα των μεταφορών και της κοινής ωφέλειας.

Στην ομάδα των περαιτέρω χρηστών συγκαταλέγονται εμπορικοί (ιδίως πολλές ΜΜΕ) και μη εμπορικοί οργανισμοί (ερευνητές, ιδιώτες) που χρησιμοποιούν περαιτέρω δεδομένα που παράγει ο δημόσιος τομέας. Ως κύριος αποδέκτης των προτεινόμενων μέτρων, ο δημόσιος τομέας αναμενόταν ότι θα υποστηρίξει τη διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης ή την υιοθέτηση της ήπιας παρέμβασης. Αντιθέτως, πολλοί περαιτέρω χρήστες αναμενόταν ότι θα προκρίνουν πιο εκτεταμένες αλλαγές (σενάρια εντατικής παρέμβασης). Στον τομέα της έρευνας, η νομοθετική παρέμβαση αναμένεται ότι θα υποστηριχθεί από τους περαιτέρω χρήστες, καθώς συμβαδίζει απόλυτα με τις εξελίξεις στην πολιτική στους τομείς της ανοικτής πρόσβασης και της ανοικτής επιστήμης.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι παρότι η οδηγία θέτει υποχρεώσεις μόνο για τον δημόσιο τομέα, παράγει ευρύτερα οικονομικά οφέλη, τόσο για τους περαιτέρω χρήστες όσο και για τον ίδιο τον δημόσιο τομέα.

² C(2018) 2375.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (εάν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Οι αλλαγές που προτείνονται στην προτιμώμενη επιλογή θα επιφέρουν ουσιαστικά αποτελέσματα, καθώς θα καταστήσουν περισσότερα δεδομένα πιο διαθέσιμα για περαιτέρω χρήση από επιχειρήσεις (ιδίως ΜΜΕ), κυβερνήσεις, ερευνητές και ιδιώτες. Η περαιτέρω χρήση των δεδομένων του δημόσιου τομέα θα είναι φθηνότερη και η περαιτέρω χρήση ορισμένων ήδη διαθέσιμων δεδομένων (ερευνητικά δεδομένα) θα καταστεί ευκολότερη. Ταυτόχρονα, η προτιμώμενη επιλογή χαρακτηρίζεται από ρεαλιστικό επίπεδο φιλοδοξίας, που αναμένεται να γίνει αποδεκτό από τα ενδιαφερόμενα μέρη και τα κράτη μέλη. Γενικότερα, τα μέτρα της προτιμώμενης επιλογής θα οδηγήσουν σε σημαντικά υψηλότερη οικονομική αξία και δημιουργία θέσεων εργασίας σε σχέση με το σενάριο αναφοράς (30 % υψηλότερη άμεση οικονομική αξία και 40 % περισσότερες θέσεις εργασίας σε σύγκριση με το σενάριο αναφοράς).

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (εάν υπάρχει, ειδάλλως των κυριότερων επιλογών);

Το κόστος που συνδέεται με την προτιμώμενη επιλογή αφορά κυρίως την απαραίτητη επικαιροποίηση της ψηφιακής υποδομής του δημόσιου τομέα. Αυτή είναι αναγκαία για να καταστήσει εφικτή την αποτελεσματική διάδοση των δεδομένων, και ιδίως των δυναμικών δεδομένων. Βασικό στοιχείο είναι το κόστος εφαρμογής και διατήρησης των API, οι οποίες διευκολύνουν την πρόσβαση των περαιτέρω χρηστών σε δυναμικά δεδομένα. Ένας μικρός αριθμός φορέων του δημόσιου τομέα που ακόμη επιβάλλουν χρεώσεις για τα δεδομένα θα επωμιστούν αρχικά ορισμένα άλλα κόστη. Θα απολέσουν ορισμένα έσοδα, καθώς σε ορισμένες περιπτώσεις δεν θα μπορούν πλέον να εξακολουθούν να επιβάλλουν χρεώσεις για την περαιτέρω χρήση των δεδομένων τους. Τέλος, θα υπάρξουν ορισμένες νομικές και/ή διοικητικές δαπάνες που σχετίζονται με τις νέες απαιτήσεις για τις δημόσιες επιχειρήσεις και τα ερευνητικά ιδρύματα. Εντούτοις, οι δαπάνες αυτές θα αντισταθμιστούν από τα οφέλη για τη συνολική οικονομία, συμπεριλαμβανομένων και των ίδιων των φορέων του δημόσιου τομέα, χάρη στην αυξημένη αποδοτικότητα και τα επιπλέον έσοδα για τον προϋπολογισμό που θα προκύψουν από τη φορολογία.

Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;

Οι ΜΜΕ και οι επιχειρήσεις είναι οι κύριοι επωφελούμενοι από την προτιμώμενη επιλογή. Σύμφωνα με μελέτες, η πλειονότητα της εμπορικής περαιτέρω χρήσης δεδομένων του δημόσιου τομέα διενεργείται από νεοφυείς επιχειρήσεις και εταιρείες που απασχολούν λιγότερα από 10 άτομα. Η αυξημένη παροχή δεδομένων που είναι φθηνότερα και που η περαιτέρω χρήση τους είναι πιο εύκολη θα δώσει τη δυνατότητα για περισσότερη καινοτομία σε όλους τους οικονομικούς τομείς, ενώ οι ΜΜΕ και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις θα επωφεληθούν περισσότερο χάρη στον περιορισμό των φραγμών για πρόσβαση σε δεδομένα του δημόσιου τομέα.

Θα υπάρξει σημαντικός αντίκτυπος στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις;

Η παρούσα παρέμβαση θα ενισχύσει την εν εξελίξει διαδικασία για ανοικτή πρόσβαση σε δεδομένα του δημόσιου τομέα. Σε βραχυπρόθεσμο επίπεδο, θα δημιουργήσει περιορισμένο κόστος συμμόρφωσης για τις δημόσιες διοικήσεις. Εντούτοις, μακροπρόθεσμα θα αυξήσει την εξοικονόμηση χάρη στην αυξημένη αποδοτικότητα και θα παράγει πρόσθετα έσοδα για τις διοικήσεις.

Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;

Πέρα από τα γενικά εκτιμώμενα οικονομικά οφέλη από την ανοικτή πρόσβαση σε δεδομένα του δημόσιου τομέα, η προτιμώμενη επιλογή αναμένεται επίσης να αυξήσει σημαντικά τον υφιστάμενο αντίκτυπο της περαιτέρω χρήσης των πληροφοριών του δημόσιου τομέα σε κοινωνικό επίπεδο.

Δ. Παρακολούθηση

Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;

Η πολιτική θα παρακολουθείται σε ετήσια βάση, σύμφωνα με την άσκηση «χαρτογράφησης» που θα διενεργείται από την ευρωπαϊκή πύλη δεδομένων. Η παρακολούθηση θα οδηγήσει στη δημοσίευση εκθέσεων σχετικά με την ωριμότητα των ανοικτών δεδομένων. Η ρήτρα επανεξέτασης της οδηγίας θα τροποποιηθεί, προκειμένου να επιτραπεί η διενέργεια της επόμενης αξιολόγησης 6 έτη μετά την ημερομηνία έκδοσης της τροποποιητικής οδηγίας.