

Bryssel 25.4.2018
SWD(2018) 128 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

**ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi
julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä**

{COM(2018) 234 final} - {SWD(2018) 127 final}

Tiivistelmä vaikutusten arvioinnista

Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY uudelleentarkastelua koskeva vaikutustenarviointi¹

A. Toimenpiteen tarve

Miksi toimenpiteitä tarvitaan? Mihin ongelmaan puututaan?

Julkisen sektorin elimet pitävät hallussaan suuria määriä tietoa, kuten oikeudellisia tietoja, liikennetietoja, säätietoja sekä taloudellisia ja rahoituksellisia tietoja. Sallimalla näiden tietojen käyttö muihin tarkoituksiin, myös kaupallisiin tarkoituksiin (esim. satelliittinavigointipalveluihin, sääsovelluksiin jne.) voidaan edistää talouskasvua, tukea innovointia ja auttaa puuttumaan erilaisiin yhteiskunnallisiin ongelmiin esimerkiksi terveydenhuollossa ja julkisessa liikenteessä.

Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetulla direktiivillä 2003/98/EY ('PSI-direktiivi') luotiin oikeudellinen peruskehys julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytölle sisämarkkinoilla asettamalla julkisen sektorin elimille tiettyjä velvollisuuksia. Direktiivin 13 artiklan (uudelleentarkastelulauseke) ja digitaalisten sisämarkkinoiden strategian väliarvioinnin yhteydessä tehdyn sitoumuksen mukaisesti tähän vaikutustenarviointiin sisältyy arviointi direktiivin nykyisen version täytäntöönpanosta, ja siinä esitetään toimintavaihtoehtoja, joilla voidaan puuttua ongelmiin seuraavilla neljällä osa-alueella:

1. **Dynaaminen data:** On harvinaista, että julkisen sektorin elinten hallussa olevaan tietoon, erityisesti dynaamiseen dataan, tarjotaan reaaliaikainen pääsy asianmukaisin teknisin välinein (sovellusrajapinnat/API-liittymät). Tästä seuraa, että dynaamista dataa ei usein voida käyttää uudelleen uusien tuotteiden ja palvelujen, kuten reaaliaikaisten matkasovellusten, kehittämisessä.
2. **Maksut:** Monet julkisen sektorin elimet veloittavat edelleen liikaa julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytöstä, eli huomattavasti yli sen, mikä on tarpeen jäljentämis- ja jakelukustannusten kattamiseksi. Tällaisilla maksuilla on vääristävä vaikutus makrotaloudellisesta näkökulmasta, sillä ne muodostavat markkinaesteiden pienille ja keskisuurille yrityksille (pk-yrityksille). Tämän seurauksena maksut usein vahvistavat suuria monikansallisia alustoja pk-yritysten kustannuksella, sillä pk-yrityksillä ei ole varaa ostaa julkista tietoa. Todisteet osoittavat, että maksuista luopuminen aiheuttaa yleensä voimakkaan kasvun julkisen sektorin tiedon kysynnässä, mistä seuraa enemmän innovaatioita, yritysten suurempaa kasvua ja viime kädessä enemmän budjettituloja (verojen muodossa) julkiselle sektorille.
3. **PSI-direktiivin soveltamisala:** Yleishyödyllisten palvelujen alalla ja liikennealalla tuotettu tieto on arvokasta ja siihen liittyy suuria uudelleenkäyttömahdollisuuksia. Näillä aloilla toimivat yksiköt eivät kuitenkaan kuulu PSI-direktiivin soveltamisalaan. Sama pätee julkisrahoitteiseen tutkimustietoon, joka on toinen arvokas tietolähde.
4. **Julkisen sektorin tiedon lukkiutuminen:** Julkisen sektorin tiedon haltijat sopivat joskus yksityisen sektorin kanssa järjestelyistä, joilla ne pyrkivät saamaan lisäarvoa tiedostaan. Tämä aiheuttaa riskin liiallisesta ensimmäisen toimijan edusta, joka hyödyttää suuria yrityksiä ja rajoittaa siten kyseessä olevan tiedon mahdollisten uudelleenkäyttäjien määrää.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Aloitteen yleisenä tavoitteena on parantaa PSI-direktiivin jo nykyisellään myönteistä vaikutusta. Tämä tehdään lujittamalla tiettyjä säännöksiä ja saattamalla ne ajan tasalle uudelleenkäytettävissä olevan julkisen sektorin tiedon määrän kasvattamiseksi. Aloite parantaa erityisesti pk-yritysten asemaa datamarkkinoilla varmistamalla, että ne eivät kohtaa markkinaesteitä, jotka estävät niitä käyttämästä julkisen sektorin tietoa uudelleen kaupallisiin tarkoituksiin.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?

EU:n tason toimet ovat välttämättömiä, jotta voidaan taata vertailukelpoiset olosuhteet tiedon tarjonnassa ja varmistaa, että tiedot ovat uudelleenkäyttöön soveltuvia. Aihealaltaan vertailukelpoisia julkisen sektorin tietoja olisi asetettava johdonmukaisesti saataville uudelleenkäyttöä varten kaikissa jäsenvaltioissa, jotta voidaan helpottaa sellaisten palvelujen ja tuotteiden kehittämistä, jotka pohjautuvat eri EU-jäsenmaista samanlaisin ehdoin hankittuun tietoon.

Ehdotetut muutokset luovat yrityksille lisäkannustimia hyödyntää sisämarkkinoiden mittakaavaa tuottaakseen eri maat kattavia tietotuotteita ja -palveluja. Samaan aikaan muutoksilla varmistetaan, että suuruudeltaan ja investointikapasiteetiltaan erilaisilla kaupallisilla uudelleenkäyttäjillä on samat mahdollisuudet saada käyttöönsä julkisen sektorin tietoa.

B. Ratkaisut

¹ SWD(2018) 127.

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Arvioinnissa on tarkasteltu useita toimintavaihtoehtoja, sekä lainsäädännöllisiä että muita. Jotkin vaihtoehdot hylättiin aikaisessa vaiheessa. Perinpohjaiseen arviointiin otettiin kaksi lainsäädännöllisten ja muiden toimenpiteiden pakettia, joista toinen koostuu korkeamman intensiteetin ja toinen alhaisemman intensiteetin toimenpiteistä.

Parhaana pidetty vaihtoehto on alhaisemman intensiteetin toimia sisältävä paketti. Tämä perustuu seuraaviin tekijöihin:

- **Dynaaminen data / API-liittymät:** Jäsenvaltioille asetettava ei-lainsäädännöllinen velvoite asettaa dynaaminen data saataville viipymättä ja ottaa käyttöön API-liittymät. Rajalliselle määrälle perustavanlaatuisia korkean lisäarvon tietoaineistoja (jotka hyväksytään delegoidulla säädöksellä) asetetaan sitova velvollisuus tehdä näin.
- **Maksut:** Tiukennetaan sääntöjä, joiden mukaisesti voidaan poiketa yleisestä säännöstä, jonka mukaan julkisten elinten perimät maksut eivät saa ylittää jakelusta aiheutuvia marginaalikustannuksia. Laaditaan luettelo perustavanlaatuisista korkean lisäarvon tietoaineistoista, joiden olisi oltava vapaasti saatavilla kaikissa jäsenvaltioissa (samat kuin edellä mainitut delegoidulla säädöksellä hyväksyttävät tietoaineistot).
- **Liikennealan ja yleishyödyllisten palvelujen alan tiedot:** Soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan julkiset yritykset, ja niihin sovelletaan rajallista määrää velvollisuuksia. Julkiset yritykset voivat periä maksuja, jotka ylittävät jakelusta aiheutuvat marginaalikustannukset, eikä niillä velvollisuutta vapauttaa tietoja. Jos ne vapauttavat tiedot, niihin sovelletaan avoimuutta, syrjimättömyyttä ja yksinoikeuden puuttumista koskevia vaatimuksia.
- **Tutkimustieto:** Jäsenvaltioilla on velvollisuus laatia julkisrahoitteisen tutkimuksen tuloksena syntyvän tutkimustiedon avointa saatavuutta koskeva toimintapolitiikka. Ne voivat kuitenkin vapaasti päättää siitä, kuinka nämä toimintapolitiikan pannaan täytäntöön. PSI-direktiivin soveltamisalaan kuuluu myös tutkimustieto, joka on jo asetettu saataville avointa saatavuutta koskevien velvollisuuksien nojalla; direktiivissä keskitytään uudelleenkäytettävyyteen liittyviin näkökohtiin.
- **Ei yksinoikeutta:** Avoimuusvaatimukset julkisen ja yksityisen sektorin välisille sopimuksille, jotka koskevat julkisen sektorin tietoa (ennakkotarkastus, mahdollisesti kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toimesta, ja varsinaisen sopimuksen avoimuus).

Näiden toimenpiteiden lisäksi tulevat tieteellisen tiedon saatavuudesta ja säilyttämisestä annetun suosituksen päivitys² sekä PSI-direktiivin ja tietokanta- ja INSPIRE-direktiivien välisten suhteiden selventäminen.

Mitkä toimijat kannattavat mitään vaihtoehtoa?

PSI-direktiivi vaikuttaa pääasiassa kahteen sidosryhmien joukkoon: julkisen sektorin elimiin ja uudelleenkäyttäjiin. Direktiivin soveltamisalan ehdotetun laajennuksen myötä ensin mainittuun ryhmään kuuluvat myös julkiset tutkimuselimet sekä liikennealan ja yleishyödyllisten palvelujen alan julkiset yritykset.

Uudelleenkäyttäjien joukkoon kuuluvat kaupalliset toimijat (etenkin monet pk-yritykset) ja ei-kaupalliset toimijat (tutkijat, yksityishenkilöt), jotka käyttävät uudelleen julkisen sektorin tuottamaa tietoa. Ehdotetut toimenpiteet on suurelta osin osoitettu julkiselle sektorille, ja se pitäisikin parempana vallitsevan tilanteen säilyttämistä tai alhaisemman intensiteetin toimia. Monet uudelleenkäyttäjät sen sijaan pitäisivät parempana pidemmälle meneviä muutoksia (korkeamman intensiteetin skenaario). Tutkimuksen alalla lainsäädäntötoimia tukevat todennäköisesti uudelleenkäyttäjät, koska muutokset vastaavat täysin avoimen saatavuuden ja avoimen tieteen aloilla tapahtunutta poliittista kehitystä.

On syytä huomata, että vaikka direktiivissä asetetaan velvollisuuksia ainoastaan julkiselle sektorille, se tuottaa taloudellisia hyötyjä kaikille osapuolille – sekä uudelleenkäyttäjille että julkiselle sektorille itselleen.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Parhaana pidetyssä vaihtoehdossa ehdotetuilla muutoksilla on konkreettisia vaikutuksia, kun enemmän tietoa tulee helpommin yritysten (etenkin pk-yritysten), hallintojen, tutkijoiden ja yksityishenkilöiden saataville uudelleenkäyttöä varten. Julkisen sektorin tietojen uudelleenkäytöstä tulee halvempaa, ja joidenkin jo nyt saatavilla olevien tietojen (tutkimustieto) uudelleenkäyttö on helpompaa. Parhaana pidetyllä vaihtoehdolla on kuitenkin realistinen tavoitetaso, jonka sidosryhmät ja jäsenvaltiot voivat hyväksyä. Parhaana pidetyn vaihtoehdon toimenpiteet johtavat yleisesti ottaen huomattavasti suurempaan taloudelliseen arvoon ja työpaikkojen syntymiseen perusskenaarioon verrattuna (30 prosenttia enemmän suoraa taloudellista arvoa ja 40 prosenttia enemmän työpaikkoja kuin perusskenaariossa).

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Parhaana pidetyn vaihtoehdon kustannukset liittyvät pääasiassa julkisen sektorin digitaalisen infrastruktuurin tarvittavaan

² C(2018) 2375.

päivittämiseen. Tämä on välttämätöntä tiedon, etenkin dynaamisen datan, tehokkaan jakelun varmistamiseksi. Tärkein tekijä on API-liittymien toteuttamis- ja ylläpitokustannukset. API-liittymien kautta uudelleenkäyttäjien on helpompi käyttää dynaamista dataa. Joitain muita kustannuksia aiheutuu alkuvaiheessa rajalliselle määrälle julkisen sektorin elimiä, jotka perivät edelleen maksua tiedoista. Ne menettävät jonkin verran tuloja – joissain tapauksissa ne eivät voi enää jatkaa maksun perimistä tietojensa uudelleenkäytöstä. Lisäksi aiheutuu jonkin verran oikeudellisia ja/tai hallinnollisia kustannuksia, jotka liittyvät julkisten yritysten ja tutkimuslaitosten uusiin vaatimuksiin. Kaikki nämä kustannukset kuitenkin kompensoituvat hyödyillä, jotka vaikuttavat koko talouteen, myös julkisen sektorin elimiin itseensä, kun tehokkuus paranee ja verotus tuottaa enemmän budjettituloja.
Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?
Parhaana pidetystä vaihtoehdosta hyötyvät eniten pk-yritykset ja muut yritykset. Tutkimukset osoittavat, että suurin osa julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytöstä tapahtuu startup-yrityksissä ja yrityksissä, joissa on alle 10 työntekijää. Halvemman ja helpommin uudelleenkäytettävän tiedon parempi saatavuus mahdollistaa laajemman datapohjaisen innovoinnin kaikilla talouden sektoreilla, ja pk- ja mikroyritykset hyötyvät eniten julkisen sektorin tiedon saatavuuden esteiden vähenemisestä.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Toimenpide edistää käynnissä olevaa julkisen sektorin tiedon avaamisprosessia. Lyhyellä aikavälillä se aiheuttaa julkishallinnoille rajallisia sääntöjen noudattamiseen liittyviä kustannuksia. Pitkällä aikavälillä se kuitenkin kasvattaa kustannussäästöjä tehokkuuden parantuessa ja tuottaa valtioille lisätuloja.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Julkisen sektorin tietojen avaamisesta aiheutuvien yleisten arvioitujen taloudellisten hyötyjen lisäksi parhaana pidetyn vaihtoehdon odotetaan myös lisäävän huomattavasti julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytön nykyistä yhteiskunnallista vaikutusta.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Toimintapolitiikkaa seurataan vuosittain Euroopan dataportaalin tuottamien säännöllisten yleiskatsauksien kautta. Näiden tietojen pohjalta julkaistaan avoimen datan kypsyysastetta koskevia raportteja. Direktiivin uudelleentarkastelulauseketta muutetaan siten, että se mahdollistaa direktiivin seuraavan arvioinnin kuuden vuoden kuluttua muutospäivästä.