

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2003/98/CE privind reutilizarea informațiilor din sectorul public

COM(2011) 877 final – 2011/0430 (COD)

(2012/C 191/22)

Raportor: **Isabel CAÑO AGUILAR**

La 17 ianuarie 2012 și respectiv la 18 ianuarie 2012, Parlamentul European și Consiliul, în conformitate cu articolul 114 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), au hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2003/98/CE privind reutilizarea informațiilor din sectorul public

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

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 11 aprilie 2012.

În cea de-a 480-a sesiune plenară, care a avut loc la 25 și 26 aprilie 2012 (ședința din 25 aprilie 2012), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 133 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 2 abțineri.

1. Concluzii

1.1 CESE salută revizuirea Directivei 2003/98/CE a Parlamentului și a Consiliului, din 17 noiembrie 2003, privind reutilizarea informațiilor din sectorul public⁽¹⁾ (Directiva ISP), dat fiind că aceasta sporește considerabil posibilitatea de a utiliza datele publice în mod mai eficient și constituie una din numeroasele măsuri care urmăresc realizarea obiectivelor Strategiei Europa 2020.

1.2 Comitetul subliniază că modificarea Directivei ISP este necesară, având în vedere revoluția digitală, cantitatea tot mai mare de informații de care dispun autoritățile precum și importanța economică a acestui domeniu, a cărui valoare se estimează la 140 de miliarde EUR, la nivel global. Mai mult, aceasta are ca obiectiv remedierea unor lacune constatate în regulamentul actual și includerea principiilor adoptate de OCDE în 2008.

1.3 Noul regulament – care încorporează aspecte propuse de CESE în avizul său anterior – face parte din pachetul de măsuri din cadrul Agendei digitale, care reprezintă una dintre strategiile fundamentale ale UE.

1.4 Menținând dreptul de acces la informațiile publice ca o competență exclusivă a statelor membre, noul regulament implică o modificare a ponderii, definind reutilizarea informațiilor publice ca o obligație a statelor membre.

1.5 Comitetul consideră că reutilizarea informației publice trebuie reglementată printr-un regulament, pentru a se asigura

un anumit grad de omogenitate în legislația statelor membre și a se elimina disparitățile constatate în transpunerea Directivei ISP.

1.6 Reforma extinde domeniul de aplicare a reutilizării informațiilor publice, incluzând muzeele, bibliotecile și arhivele, și îmbunătățind, totodată, modalitățile practice menite să ușureze căutarea de informații.

1.7 CESE consideră că reforma Directivei ISP este justificată și de marele potențial - insuficient exploatat – al informației publice în trei domenii fundamentale, dat fiind că aceasta contribuie la:

— promovarea pieței interne, consolidarea întreprinderilor europene și crearea de locuri de muncă;

— favorizarea coerenței cu alte politici ale Uniunii;

— promovarea transparenței, eficienței și responsabilității administrațiilor publice.

1.8 Noile reguli în materie de taxare exclud gratuitatea obligatorie. Fiecare stat membru hotărăște dacă percepe o taxă sau nu. Dacă hotărăște să perceapă o taxă, trebuie să o limiteze la costul marginal, cu toate că există cazuri excepționale în care poate aplica o taxă superioară. Principiul recuperării costurilor, aflat în prezent în vigoare, se menține în mod rezidual. CESE consideră pozitivă această modificare.

⁽¹⁾ JO L 345, 31.12.2003, p. 90.

1.9 În ceea ce privește autoritatea independentă desemnată pentru a soluționa căile de atac împotriva deciziilor de refuz, CESE consideră că nu trebuie să fie vorba neapărat despre crearea unui organism *ex novo*, existând posibilitatea de a se desemna o autoritate deja existentă, cu condiția să se garanteze imparțialitatea și independența acesteia în luarea deciziilor.

1.10 Noul regulament menționează drepturile economice sau morale ale angajaților organismelor din sectorul public, pentru a acoperi situațiile specifice ce apar în anumite state membre ale Uniunii.

1.11 Comitetul consideră că este necesar să se consolideze textul propunerii în materie de protecție a datelor personale și solicită realizarea unei evaluări minuțioase, de la caz la caz, pentru a se ajunge la un echilibru între dreptul la viața privată și dreptul la accesul public.

2. Context

2.1 Directiva 2003/98/CE (Directiva ISP) a reprezentat o etapă importantă pentru promovarea reutilizării cantității mari de informații deținute de sectorul public, punând bazele unui cadru juridic european menit să armonizeze condițiile de bază și să elimine obstacolele care ar putea îngreuna această reutilizare a datelor.

2.2 Articolul 13 din Directiva ISP îi încredințează Comisiei Europene sarcina de a realiza o revizuire înainte de 1 iulie 2008, abordând „în special domeniul de aplicare și impactul prezentei directive, inclusiv creșterea reutilizării documentelor din sectorul public, efectele principiilor de taxare și reutilizarea textelor oficiale de natură legislativă sau administrativă, precum și posibilitățile viitoare de ameliorare a funcționării pieței interne și de dezvoltare a industriei europene de conținut”. Această revizuire a fost prezentată în comunicarea COM(2009) 212, în care se semnala că, în pofida progreselor înregistrate, există încă obstacole majore, printre care se numără tentativele organismelor din sectorul public de a maximiza recuperarea costurilor, în loc să acorde prioritate beneficiilor pentru economie în general, concurența între sectorul public și cel privat, aspectele practice care împiedică reutilizarea, cum ar fi lipsa de informații cu privire la ISP disponibile, și atitudinea anumitor organisme din sectorul public, care nu sunt suficient de conștiente de potențialul economic.

2.3 Alte elemente care, în opinia Comisiei, justifică revizuirea directivei sunt:

— creșterea vertiginoasă a volumului de date;

— revoluția digitală permanentă, care sporește valoarea patrimoniului sectorului public în materie de informații și conținuturi;

— importanța economică crescândă a ISP; câștigurile economice totale, directe și indirecte, care decurg din utilizarea ISP și a aplicațiilor bazate pe aceste date în economia UE-27 sunt estimate la 140 de miliarde EUR pe an ⁽²⁾;

— constatarea că există încă un potențial considerabil de reutilizare a ISP. Cu toate că anumite state membre au realizat progrese importante, sunt încă multe de făcut, dacă se ține seama, printre altele, de dezvoltarea reutilizării ISP în anumite contexte internaționale.

2.4 Aspectele cele mai relevante a căror modificare se propune prin intermediul acestui proiect de directivă privesc domeniul de aplicare, principiul general aplicabil reutilizării, drepturile economice sau morale ale angajaților organismelor publice, principiile de taxare și dispozitivele practice care înlesnesc căutarea.

3. Observații generale

3.1 ISP și Agenda digitală

3.1.1 În general, CESE consideră adecvată reforma sugerată, în măsura în care se propune remedierea unor lacune recunoscute ale Directivei ISP. Aceasta nu numai că răspunde solicitărilor părților interesate din cadrul UE, care au subliniat faptul că legislația actuală prezintă probleme serioase, ci integrează și principiile Recomandării OCDE din 17 și 18 iunie 2008 ⁽³⁾, de la Seoul, pentru a îmbunătăți utilizarea informațiilor publice, făcând-o mai eficientă.

3.1.2 CESE subliniază, de asemenea, că această revizuire face parte dintr-un pachet de măsuri ale Agendei digitale, care cuprinde trei linii de acțiune: adaptarea cadrului juridic pentru reutilizarea datelor publice, mobilizarea de instrumente financiare și o mai bună coordonare a statelor membre ⁽⁴⁾.

3.2 Dreptul de reutilizare

3.2.1 Stabilirea dreptului la reutilizare constituie o modificare majoră a noii reglementări. În sistemul actual, fiecărui stat membru îi revine sarcina de a autoriza sau nu reutilizarea datelor. Având în vedere că legătura dintre dreptul de acces și

⁽²⁾ Raportul Vickery conține o analiză în amănunt cu privire la această temă. A se vedea „Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments” – Versiunea finală - Graham Vickery, 2010. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx

⁽³⁾ Adoptată la Seoul, la 17-18 iunie 2008.

⁽⁴⁾ Comunicarea Comisiei „Datele deschise - Un motor al inovării, al creșterii și al guvernantei transparente” COM(2011) 882 final, Bruxelles, 12.12.2011.

dreptul de reutilizare este explicită în anumite legislații naționale, însă nu suficient de clară în altele, există o situație de incertitudine juridică.

3.2.2 În consecință, CESE subliniază și sprijină schimbările propuse în acest domeniu, care constau în următoarele elemente:

— **dreptul de acces** la informațiile publice rămâne competența exclusivă a statelor membre și nu este inclus în domeniul de aplicare al Directivei ISP ⁽⁵⁾;

— atunci când o informație este publică și accesibilă conform regulilor naționale, dreptul la **reutilizarea** acestei informații în scopuri lucrative sau nelucrative devine o **obligație** a statelor membre – cu excepțiile menționate în mod explicit –, având în vedere noua formulare a articolului 3, care dispune că „statele membre garantează că [...] documentele în cauză sunt reutilizate”. Acesta este un pas înainte indispensabil pentru instituirea unui cadru european omogen.

3.2.3 Dreptul de reutilizare reprezintă, de asemenea, un pas înainte pe calea preconizată de CESE într-un aviz anterior ⁽⁶⁾, în sensul în care obligația de reutilizare a datelor nu este o „simplă punere la dispoziție pasivă, ci o datorie de promovare activă”.

3.2.4 Având în vedere disparitățile provocate de transpunerea Directivei ISP, CESE consideră că este necesară o armonizare mai strânsă, care trebuie să se traducă printr-o propunere de regulament.

3.3 Extinderea domeniului de aplicare

3.3.1 Așa cum CESE a propus deja în avizul său privind Directiva ISP, noul regulament va include în domeniul său de aplicare documentele aflate în muzee, biblioteci și arhive. Acest lucru este valabil și în cazul bibliotecilor universitare, cu excepția cazului documentelor protejate prin drepturi de proprietate intelectuală [noua redactare a articolului 1 alineatul (2) litera e)]. Aceasta presupune includerea unei cantități importante de informații în domeniul de aplicare al directivei și, prin urmare, sporirea eficacității sale.

3.4 Îmbunătățirea mecanismelor de căutare

3.4.1 CESE consideră adecvată reglementarea propusă pentru modalitățile practice menite să ușureze căutarea de informații (articolul 9), întrucât aceasta include metadatele, furnizarea de

informații „în formate care pot fi prelucrate automat” și situri portal cu legături spre listele de resurse descentralizate.

3.5 Necesitatea reformei în contextul potențialului informațiilor publice

3.5.1 Documentele de care dispun organismele publice au aplicații în numeroase domenii legate de cunoaștere, condiții sociale, știință, economie și cultură, printre altele. Pot fi citate ca exemple informațiile geografice, meteorologice, de mediu, economice, privind traficul și transporturile, turismul, agricultura, publicațiile juridice și jurisprudențiale, statisticile, condițiile sociale etc. ⁽⁷⁾. Prin urmare, exploatarea acestora contribuie la creșterea economică, dezvoltarea pieței interne, consolidarea întreprinderilor și crearea de locuri de muncă.

3.5.2 Utilizarea în mai mare măsură a informațiilor publice este în coerență cu alte politici ale Uniunii, cum ar fi politica în domeniul concurenței, politica maritimă integrată, politica comună în domeniul transporturilor, necesitatea de a promova accesul deschis la informațiile de natură științifică și politica privind digitalizarea și patrimoniul cultural.

3.5.3 Încurajarea reutilizării informațiilor publice va contribui, totodată, la promovarea transparenței, eficienței și responsabilității administrațiilor publice.

4. Observații specifice

4.1 Taxarea ⁽⁸⁾

4.1.1 Aspectul cel mai controversat al reglementării aflate în vigoare în prezent îl reprezintă prețul pe care trebuie să îl plătească părțile interesate pentru a avea acces la informații. Nivelul excesiv al taxelor și lipsa de transparență în ce privește stabilirea acestora au dus la plângeri din partea utilizatorilor și constituie un obstacol serios în calea promovării reutilizării informațiilor publice.

4.1.2 Propunerea de reformă exclude gratuitatea obligatorie (cost zero) sugerată de unele părți interesate. În schimb, aceasta optează pentru noi principii de taxare, și anume:

— fiecare stat membru hotărăște dacă percepe o taxă sau nu;

— în cazul în care hotărăște să perceapă o taxă, aceasta trebuie să se limiteze la **costurile marginale** suportate în legătură cu reproducerea sau difuzarea;

⁽⁵⁾ Art. 1 alineatul (3)

⁽⁶⁾ Avizul CESE privind exploatarea comercială a documentelor din sectorul public, JO C 85, 8.4.2003, p. 25.

⁽⁷⁾ În raportul Vickery sunt identificate 13 domenii care, la rândul lor, includ numeroase subdomenii.

⁽⁸⁾ A se vedea „Deloitte Pricing of PSI Study”, Luxemburg, 2011. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf

- principiul costului marginal poate să nu se aplice, perceându-se, în consecință, taxe superioare în cazurile excepționale prevăzute la noul articol 6 alineatul (2), în special atunci când este vorba despre organisme din sectorul public care acoperă o parte semnificativă a costurilor lor operaționale din fondurile generate de exploatarea drepturilor lor de proprietate intelectuală; Această derogare face obiectul unor exigențe stricte: taxele trebuie stabilite „conform unor criterii obiective, transparente și verificabile, cu condiția ca acest lucru să fie în interesul public și sub rezerva aprobării din partea autorității independente”, așa cum prevede revizuirea directivei;
- și „bibliotecile (inclusiv bibliotecile universitare), muzeele și arhivele” pot percepe taxe superioare costurilor marginale;
- sarcina de a dovedi că taxele sunt conforme exigențelor directivei îi revine organismului din sectorul public care furnizează informația utilizatorului.

4.1.3 Astfel, principiul **costului marginal** este introdus ca principiu general, iar principiul **recuperării costurilor** prevăzut de actualul articol 6 se menține în mod rezidual, deși se consideră a fi „neadecvat pentru stimularea activităților bazate pe reutilizarea datelor publice” (3. Elementele juridice ale propunerii; 3.2. Subsidiaritate și proporționalitate, paragraful al cincilea).

4.1.4 CESE salută această modificare și consideră că este necesar să se clarifice redactarea modificării propuse în ce privește principiile de taxare de la articolul 6 și să se semnaleze în mod explicit caracterul excepțional al principiului recuperării costurilor.

4.1.5 CESE consideră că principiul gratuității totale ar putea fi instaurat, cel puțin, în anumite cazuri de reutilizare fără scopuri lucrative.

4.2 Autoritatea independentă

4.2.1 În cazul în care unei solicitări de reutilizare i se acordă un răspuns negativ, noul regulament stabilește că „*printre căile de atac se numără posibilitatea reexaminării de către o autoritate independentă investită cu puteri de reglementare specifice cu privire la reutilizarea informațiilor din sectorul public și ale cărei decizii sunt obligatorii pentru organismul din sectorul public în cauză*” [text adăugat la sfârșitul articolului 4, alineatul (4)].

4.2.2 Propunerea examinată nu menționează nici caracteristicile și nici componența acestei „autorități independente”, aceste aspecte fiind lăsate, pe bună dreptate, la latitudinea fiecărui stat membru. CESE consideră că nu trebuie să fie vorba neapărat despre crearea unui organism *ex novo*, existând posibilitatea de a se desemna o autoritate deja existentă, cu condiția să se

garanteze imparțialitatea și independența în luarea deciziilor. Cu toate acestea, având în vedere experiența dobândită de la intrarea în vigoare a Directivei ISP – în anumite cazuri, regimul de acces la informațiile publice și de difuzare a acestora a fost interpretat în mod restrictiv – trebuie adăugat, în noul paragraf, între „*informațiilor din sectorul public*” și „*și ale cărei decizii*”, următorul text: „*..., în special în ceea ce privește sfera de aplicare a principiului general menționat la articolul 3. ...*”.

4.2.3 În orice caz, CESE subliniază că trebuie să se țină seama de elementele semnalate de Curtea de Justiție a UE în ce privește conceptul de independență, care exclude nu numai orice influență pe care ar putea-o exercita organismele supuse controlului, ci și orice ordin sau influență externă, directă sau indirectă, care ar putea pune în pericol îndeplinirea sarcinii care le revine acestor autorități independente⁽⁹⁾.

4.3 Proprietatea intelectuală și drepturile economice sau morale ale angajaților

4.3.1 În conformitate cu normele naționale și internaționale care reglementează proprietatea intelectuală, propunerea de revizuire menține „*drepturile economice sau morale de care beneficiază angajații organismelor din sectorul public, conform normelor naționale*” [text adăugat la articolul 1, alineatul (5)]. Acesta este un aspect pe care Directiva ISP nu îl abordează. Incluziunea sa răspunde unor situații particulare cu care se confruntă anumite state membre în ce privește proprietatea drepturilor privind datele deținute de sectorul public.

4.3.2 Complexitatea aspectelor legate de proprietatea intelectuală și principiile subsidiarității și intervenției minime incită la încredințarea soluționării conflictelor care apar sistemelor juridice și judiciare ale fiecărei țări, așa cum se propune, în mod îndreptățit, în textul care face obiectul prezentului aviz.

4.4 Protecția datelor cu caracter personal

4.4.1 Directiva ISP abordează procesarea datelor cu caracter personal la articolul 1 alineatul (4), indicând că aceasta „*lasă intact și nu aduce atingere în niciun fel nivelului de protecție a persoanelor fizice în privința prelucrării datelor cu caracter personal, în conformitate cu legislația comunitară și cea națională, și, în special, nu modifică nici obligațiile, nici drepturile prevăzute în Directiva 95/46/CE*”⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Hotărârea din 9 martie 2010 (C-518/07).

⁽¹⁰⁾ Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului, din 24 octombrie 1995, privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date. JO L 281 23.11.1995, p. 31.

4.4.2 Este vorba despre o dispoziție corectă, însă importanța acestei chestiuni și inovarea tehnologică permanentă fac ca aceasta să necesite o atenție mai mare, dat fiind că aduce în discuție diverse teme, cum ar fi legitimitatea difuzării publice, protecția specială a datelor sensibile, transferul către țări terțe și principiul finalității. CESE împărtășește punctul de vedere al Grupului pentru protecția persoanelor în ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, conform căruia organismelor publice ar trebui să li se impună realizarea „unei evaluări minuțioase, de la caz la caz, pentru a găsi un echilibru între dreptul la viața privată și dreptul la accesul public” ⁽¹⁾.

Bruxelles, 25 aprilie 2012

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_en.pdf