

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/98/ES o ponovni uporabi informacij javnega sektorja*(COM(2011) 877 final – 2011/0430 (COD))**(2012/C 191/22)*Poročevalka: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Evropski parlament in Svet sta 17. oziroma 18. januarja 2012 sklenila, da v skladu s členom 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/98/ES o ponovni uporabi informacij javnega sektorja

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

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 11. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 133 glasovi za, 2 glasovoma proti in 2 vzdržanima glasovoma.

1. Sklepi

1.1 EESO se strinja s pregledom Direktive 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja ⁽¹⁾ (direktiva IJS), pod pogojem, da bo znatno okrepljen možnost bolj učinkovite uporabe javnih podatkov in je eden od številnih ukrepov, katerih namen je doseči cilje strategije Evropa 2020.

1.2 Odbor poudarja, da je sprememba direktive IJS potrebna zaradi digitalne revolucije, vedno večjega števila informacij, s katerimi razpolagajo organi, ter gospodarskega pomena tega področja, katerega vrednost na globalni ravni se ocenjuje na 140 000 milijonov EUR. Poleg tega gre za odpravo pomanjkljivosti, ugotovljenih v obstoječi ureditvi, in vključitev načel, ki jih je OECD potrdila leta 2008.

1.3 Nova ureditev, ki bo vključevala vidike, ki jih je EESO predlagal v predhodnem mnenju, je del svežnja ukrepov digitalne agende, ki je ena od temeljnih strategij EU.

1.4 Pravica do dostopa do javnih informacij ostaja v izključni pristojnosti držav, vendar nova ureditev vključuje spremembo, saj uvaja ponovno uporabo kot obveznost za države članice.

1.5 Odbor meni, da je treba ponovno uporabo javnih informacij urediti z uredbo, da se doseže enotnost zakonodaj držav članic ter se presežejo razlike, ki so bile ugotovljene pri prenosu direktive IJS.

1.6 Reforma razširja področje uporabe ponovne uporabe, saj vključuje muzeje, knjižnice in arhive, poleg tega pa izboljšuje praktične ureditve za lažje iskanje podatkov.

1.7 Po mnenju EESO je reforma direktive IJS utemeljena tudi zaradi velikega potenciala – ki ni v zadostni meri izkoriščen –, ki ga imajo javne informacije na treh temeljnih področjih, saj prispevajo k:

— spodbujanju notranjega trga, krepitvi evropskih podjetij in ustvarjanju delovnih mest;

— podpiranju skladnosti z drugimi politikami Unije;

— spodbujanju preglednosti, učinkovitosti in odgovornosti javnih uprav.

1.8 Nova pravila izključujejo obvezno oprostitev plačila. Vsaka država članica se bo sama odločila, ali bo zaračunala ceno ali ne. Če bo ceno zaračunala, jo mora omejiti na mejne stroške, čeprav obstajajo izjemni primeri, v katerih lahko zaračuna višjo ceno. Trenutno veljavno načelo povračila stroškov se ohrani v manjši meri. EESO podpira spremembo na tem področju.

⁽¹⁾ UL L 345, 31.12.2003, str. 90.

1.9 Kar zadeva neodvisen organ, ki naj bi bil ustanovljen za odločanje o pritožbah na negativne odločitve, EESO meni, da ni nujna ustanovitev novega organa, temveč bi bilo mogoče imenovati že obstoječi organ, če je mogoče zagotoviti njegovo nepristranskost in neodvisnost pri odločanju.

1.10 Nova ureditev vsebuje sklicevanje na ekonomske ali moralne pravice zaposlenih v javnih organih, da se obravnavajo posebne okoliščine, ki se pojavijo v nekaterih državah članicah EU.

1.11 Odbor zagovarja potrebo po krepitevi besedila predloga na področju varstva osebnih podatkov, pri čemer za vsak primer posebej zahteva natančno oceno, ki omogoča doseganje ravnovesja med pravico do zasebnosti in pravico do javnega dostopa.

2. Ozadje

2.1 Direktiva 2003/98/ES (direktiva IJS) je pomenila pomemben korak k spodbujanju ponovne uporabe obsežne količine informacij v javnem sektorju, tako da je ustvarila temelje evropskega pravnega okvira za uskladitev osnovnih pogojev in odpravo ovir, ki bi lahko otežile takšno ponovno uporabo.

2.2 Člen 13 direktive IJS je od Evropske komisije zahteval, naj opravi pregled pred 1. julijem 2008 ter pri tem obravnava „zlasti področje uporabe in vpliv te direktive, vključno z obsegom povečanja ponovne uporabe dokumentov javnega sektorja, učinke načel, ki se uporabljajo za obračunavanje in ponovno uporabo uradnih besedil, ki so zakonodajne in upravne narave, kakor tudi nadaljnje možnosti izboljšanja pravnega delovanja notranjega trga in razvoj industrije evropske vsebine.“ Pregled je bil predstavljen v sporočilu COM(2009) 212, kjer je bilo poudarjeno, da kljub napredku še vedno obstajajo znatne ovire, in sicer: organi javnega sektorja si še vedno prizadevajo za čim večje povračilo stroškov, pri čemer ne upoštevajo čim večjih koristi za celotno gospodarstvo; konkurenca med javnim in zasebnim sektorjem; praktični razlogi, ki ovirajo ponovno uporabo informacij javnega sektorja, na primer pomanjkanje informacij o razpoložljivih informacijah javnega sektorja ter dejstvo, da se nekateri organi javnega sektorja ne zavedajo gospodarskega potenciala teh informacij.

2.3 Drugi dejavniki, ki po mnenju Komisije upravičujejo pregled direktive, so:

— vrtočlavo rast količine podatkov;

— nenehna digitalna revolucija, ki povečuje vrednost informacij in vsebin javnega sektorja;

— rastoč gospodarski pomen informacij javnega sektorja: skupen neposreden in posreden dobiček zaradi uporabe informacij javnega sektorja naj bi za celotno gospodarstvo EU 27 znašal 140 milijard EUR na leto ⁽²⁾;

— dejstvo, da je še veliko potenciala za ponovno uporabo informacij javnega sektorja. Čeprav so nekatere države članice dosegle velik napredek, je med drugim glede na nekatere mednarodne izkušnje na področju razvoja ponovne uporabe informacij javnega sektorja treba opraviti še veliko dela.

2.4 Najpomembnejši vidiki, ki naj bi se spreminjali s tem predlogom direktive, se nanašajo na: področje uporabe, splošno načelo, ki velja za ponovno uporabo, ekonomske ali moralne pravice zaposlenih v organih javnega sektorja, načela zaračunavanja in praktične ureditve, ki olajšajo iskanje.

3. Splošne ugotovitve

3.1 IJS in digitalna agenda

3.1.1 EESO se na splošno strinja s predlagano reformo, kar zadeva odpravo očitnih pomanjkljivosti direktive IJS. Sprememba je odgovor na zahtevo zainteresiranih strani v EU, ki izpostavljajo resne težave v obstoječi zakonodaji, prav tako pa vsebuje načela iz priporočila OECD (Seul, 17. in 18. junij 2008) ⁽³⁾ za izboljšanje in povečanje učinkovitosti uporabe javnih informacij.

3.1.2 EESO tudi poudarja, da je sprememba del svežnja ukrepov digitalne agende, ki zajema tri področja ukrepov: sprejetje pravnega okvira za ponovno uporabo javnih podatkov, uporaba finančnih instrumentov in boljše usklajevanje med državami članicami ⁽⁴⁾.

3.2 Pravica do ponovne uporabe

3.2.1 Nova ureditev pomeni pomembno spremembo, saj ponovno uporabo opredeljuje kot pravico. V okviru trenutno veljavnega sistema posamezna država članica odloča o tem, ali bo dovolila ponovno uporabo ali ne. Ker je povezava med pravico do dostopa in pravico do ponovne uporabe v

⁽²⁾ Poročilo Vickery vsebuje poglobljeno analizo tega vprašanja. Glej „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⁾ Sprejeto v Seulu 17. in 18. junija 2008.

⁽⁴⁾ Sporočilo Komisije *Odprti podatki – gonilna sila za inovacije, gospodarsko rast in pregledno upravljanje*, COM(2011) 882 final, Bruselj, 12.12.2011.

nekaterih nacionalnih zakonodajah jasno izražena, medtem ko v drugih ni dovolj jasna, obstaja določena pravna negotovost.

3.2.2 EESO zato zlasti poudarja in podpira predlagano spremembo na tem področju, v katero je zajeto naslednje:

— **pravica do dostopa** do javnih informacij je še vedno v izključni pristojnosti držav članic in ni zajeta v področju uporabe direktive IJS⁽⁵⁾;

— ko je informacija javna in dostopna na podlagi nacionalne zakonodaje, se – z izrecno navedenimi izjemami – določi **ponovna uporaba** javnih informacij za pridobitne ali nepridobitne namene kot **obveznost** držav članic, pri čemer novo besedilo, člen 3, določa, da države članice „zagotovijo, da se lahko dokumenti ... ponovno uporabijo“. Gre za napredek, ki je nujen za oblikovanje enotnega evropskega okvira.

3.2.3 Pravica do ponovne uporabe pomeni nadgradnjo pristopa, ki ga je EESO izrazil v svojem prejšnjem mnenju,⁽⁶⁾ saj obveznost ponovne uporabe podatkov ne pomeni „zgolj pasivno dajanje na razpolago, temveč dejavno spodbujanje“.

3.2.4 Glede na razlike, ki so posledica prenosa direktive IJS, EESO meni, da je potrebno tesnejše usklajevanje, ki bo privedlo do predloga uredbe.

3.3 Razširitev področja uporabe

3.3.1 Kot je EESO že predlagal v mnenju o direktivi IJS, bo nova ureditev vključevala obstoječo dokumentacijo v muzejih, knjižnicah in arhivih. To velja tudi za univerzitetne knjižnice, razen v primeru dokumentov, zaščiteneh s pravicami intelektualne lastnine (novo besedilo člena 2(1)(e)), kar bi pomenilo vključitev znatne količine informacij v področje uporabe direktive in s tem povečanje njene učinkovitosti.

3.4 Izboljšanje ureditev iskanja

3.4.1 EESO meni, da je predlagana sprememba praktičnih ureditev za olajšanje iskanja informacij (čl. 9) ustrežna, če le

⁽⁵⁾ Člen 1.3.

⁽⁶⁾ Mnenje EESO *Komercialna uporaba dokumentov javnega sektorja*, UL C 85, 8.4.2003, str. 25.

vključuje metapodatke, zagotavljanje informacij v „strojno berljivem formatu“ ter portale, ki so povezani s sezname decentraliziranih virov.

3.5 Nujnost reforme zaradi potenciala javnih informacij

3.5.1 Dokumentacija javnih organov se uporablja na številnih področjih, ki so med drugim povezana z znanjem, socialnimi pogoji, znanostjo, gospodarstvom in kulturo. Kot primer je mogoče navesti geografske, meteorološke, okoljske in ekonomske podatke, podatke o prometu in prevozu, turizmu, kmetijstvu, pravne objave in objave sodnih praks, statistične podatke, socialne pogoje itd⁽⁷⁾. Njihova uporaba tako prispeva k rasti gospodarstva, razvoju notranjega trga, krepitvi podjetij in ustvarjanju delovnih mest.

3.5.2 Večja uporaba javnih informacij je v skladu z drugimi politikami Unije, kot so na primer politika o konkurenci, celostna pomorska politika, skupna prometna politika, potreba po spodbujanju odprtega dostopa do znanstvenih podatkov ter politika o digitalizaciji in kulturni dediščini.

3.5.3 Spodbujanje ponovne uporabe bo prispevalo tudi k povečanju preglednosti, učinkovitosti in odgovornosti javnih uprav.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Obračunavanje⁽⁸⁾

4.1.1 Najbolj sporen vidik trenutno veljavne ureditve je cena, ki jo morajo plačati osebe, ki želijo dostopati do informacij. Zaračunavanje pretiranih cen in pomanjkanje preglednosti pri njihovem določanju sta privedla do pritožb uporabnikov in sta resna ovira pri spodbujanju ponovne uporabe javnih informacij.

4.1.2 Predlog reforme zavrača zamisel nekaterih zainteresiranih strani, da bi bila iskanja obvezno brezplačna (ničelni stroški). Namesto tega se zavzema za nova načela zaračunavanja, ki vključujejo naslednje:

— vsaka država članica se sama odloči, ali bo zaračunala uporabo ali ne;

— če se država odloči, da bo uporabo zaračunala, mora znesek omejiti na **mejne stroške**, ki nastanejo zaradi reprodukcije ali razširjanja dokumentov;

⁽⁷⁾ V poročilu Vickery je opredeljenih 13 področij, ki vključujejo posamezno številne zadeve.

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

- načelo mejnih stroškov ni splošno veljavno, zato se lahko zaračunajo višje cene v izjemnih primerih, navedenih v členu 6(2): zlasti kadar znaten delež operativnih stroškov organov javnega sektorja izvira iz izkoriščanja njihovih pravic intelektualne lastnine. Za to izjemo veljajo stroge zahteve: cene je treba določiti „v skladu z objektivnimi, preglednimi in preverljivimi merili, če je to v javnem interesu in je to odobril neodvisni organ“, kakor je določeno z reformo direktive;
- prav tako bi bilo mogoče določiti stroške, ki presegajo mejne stroške, za „knjižnice (vključno z univerzitetnimi knjižnicami), muzeje in arhive“;
- skladnost cen z zahtevami iz direktive mora dokazati organ javnega sektorja, ki predloži informacije uporabniku.

4.1.3 Predlog s tem kot splošno načelo uvaja načelo **mejnih stroškov** ter ohranja načelo **povračila stroškov** iz obstoječega člena 6, čeprav meni, da „ni ustrezen, kar zadeva spodbujanje dejavnosti, ki temeljijo na ponovni uporabi javnih podatkov“ (3. Pravni elementi predloga. 3.2. Subsidiarnost in sorazmernost, odstavek 5).

4.1.4 EESO podpira to spremembo in meni, da je treba pojasniti besedilo predlagane spremembe načel obračunavanja iz člena 6, pri čemer je treba izrecno poudariti, da je načelo povračila stroškov izjema.

4.1.5 EESO meni, da bi bilo mogoče načelo popolne neplačljivosti določiti vsaj v nekaterih primerih ponovne uporabe za nepridobitne namene.

4.2 Neodvisni organ

4.2.1 V primeru zavrnitve zahtevka za ponovno uporabo nova ureditev določa, da pravna sredstva „vključujejo možnost pregleda s strani neodvisnega organa, ki ima posebne regulativne pristojnosti v zvezi s ponovno uporabo informacij javnega sektorja ter čigar odločitve so zavezujoče za zadevni organ javnega sektorja“ (dodano členu 4.4).

4.2.2 Predlog ne določa značilnosti in sestave tega „neodvisnega organa“, ki so upravičeno prepučene odločitvi posamezne države članice. EESO meni, da ni nujna ustanovitev novega

organa, temveč bi bilo mogoče imenovati že obstoječi organ, če je mogoče zagotoviti njegovo nepristranskost in neodvisnost pri odločanju. Vendar je glede na izkušnje od začetka veljavnosti direktive IJS – v nekaterih primerih se je izoblikovala restriktivna razlaga sistema dostopa do javnih informacij in njihovega razširjanja – v novem odstavku smiselno dodati, in sicer za besedno zvezo „informacij javnega sektorja“: „... zlasti kar zadeva področje uporabe splošnega načela iz člena 3, in čigar odločitve ...“.

4.2.3 EESO vsekakor poudarja, da je treba upoštevati sodbo Sodišča Evropske unije o konceptu neodvisnosti, ki izključuje ne samo kakršen koli vpliv, ki bi ga lahko izvajali organi, ki so podrejeni nadzoru, temveč tudi vsak ukaz ali vpliv od zunaj, neposreden ali posreden, ki bi lahko ogrozil izpolnjevanje nalog, za katere so pristojni takšni neodvisni organi ⁽⁹⁾.

4.3 Intelektualna lastnina ter ekonomske ali moralne pravice zaposlenih

4.3.1 V skladu z nacionalnimi in mednarodnimi predpisi, ki urejajo intelektualno lastnino, predlog pregleda ohranja „ekonomske ali moralne pravice, ki jih imajo zaposleni v organih javnega sektorja v skladu z nacionalnimi predpisi“ (odstavek dodan členu 1(5)). Gre za vidik, ki ni vsebovan v direktivi IJS, njegova vključitev pa odraža posebne situacije v nekaterih državah članicah, kar zadeva lastništvo pravic do podatkov v javnem sektorju.

4.3.2 Zaradi zapletenosti vprašanj, povezanih z intelektualno lastnino, ter načel subsidiarnosti in najmanjšega možnega posega se predlaga, da reševanje kakršnih koli sporov, ki bi lahko nastali, poteka v okviru pravnih in sodnih sistemov posamezne države, kot se upravičeno predlaga v besedilu, ki ga obravnava to mnenje.

4.4 Varstvo osebnih podatkov

4.4.1 Direktiva IJS vključuje obdelavo osebnih podatkov (člen 1(4)), pri čemer navaja, da „ne posega v raven varstva posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in v nobenem primeru ne vpliva nanjo v skladu z določbami zakonodaje Skupnosti in nacionalne zakonodaje, še zlasti ne spreminja obveznosti in pravic iz Direktive 95/46/ES“ ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Sodba z dne 9. marca 2010 (C-518/07).

⁽¹⁰⁾ Direktiva 95/46/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov. UL L 281 z dne 23.11.1995, str. 31.

4.4.2 Gre za ustrezno določbo, vendar pa je treba bolj poudariti pomen tega področja in stalne tehnološke inovacije, saj se pri tem sprožajo številna vprašanja, kot so: legitimnost javnega razširjanja, posebno varstvo občutljivih podatkov, prenos v tretje države in načelo namembnosti. EESO meni, da bi, kot navaja delovna skupina za varstvo posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov, moralo besedilo vsebovati zahtevo, da javni organi izvedejo „natančno oceno za vsak primer posebej, ki omogoča doseganje ravnovesja med pravico do zasebnosti in pravico do javnega dostopa“ ⁽¹⁾.

V Bruslju, 25. aprila 2012

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

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