

Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn"

COM(2011) 877 final – 2011/0430 (COD)

(2012/C 191/22)

Föredragande: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Den 17 januari 2012 respektive den 18 januari 2012 beslutade Europaparlamentet och rådet att i enlighet med artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn"

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

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 april 2012.

Vid sin 480:e plenarsession den 25–26 april 2012 (sammanträdet den 25 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 133 röster för, 2 röster emot och 2 nedlagda röster.

1. Slutsatser

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén välkomnar översynen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn⁽¹⁾ (PSI-direktivet), eftersom det gör det lättare att använda offentliga uppgifter ändamålsenligt och är en av flera åtgärder för att uppfylla målen inom Europa 2020-strategin.

1.2 Kommittén vill understryka att ändringen av PSI-direktivet behövs på grund av den digitala revolutionen, den växande mängd information som myndigheterna innehar och områdets stora ekonomiska betydelse, med ett värde som sammanlagt beräknas uppgå till 140 miljarder euro. Man måste också komma till rätta med brister i gällande bestämmelser, och integrera de principer som OECD antog 2008.

1.3 De nya bestämmelserna – där aspekter som föreslagits av EESK i det tidigare yttrandet införlivas – är en del av det åtgärdsprogram som utgör den digitala agendan för Europa, en av EU:s viktigaste strategier.

1.4 I de nya bestämmelserna fortsätter rätten till fri tillgång till offentliga handlingar att uteslutande regleras av de enskilda medlemsstaterna, men en grundläggande förändring införs genom att vidareutnyttjande blir en skyldighet för medlemsstaterna.

1.5 Kommittén anser att vidareutnyttjandet av offentlig information bör regleras genom en förordning så att

medlemsstaternas lagstiftningar standardiseras och de skillnader som har konstaterats när det gäller införlivandet av PSI-direktivet kan åtgärdas.

1.6 Med reformen utökas räckvidden för vidareutnyttjandet så att det omfattar museum, bibliotek och arkiv, samtidigt som de praktiska arrangemangen för att underlätta sökandet efter information förbättras.

1.7 EESK anser att reformen av PSI-direktivet också rättfärdigas genom den enorma och hittills inte tillräckligt utnyttjade potential som offentlig information har på tre nyckelområden, eftersom den kan bidra till att

— främja inre marknaden, stärka de europeiska företagen och skapa arbetstillfällen,

— främja samordning med Europeiska unionens politik på andra områden,

— främja öppenhet, effektivitet och ansvar inom offentlig förvaltning.

1.8 Genom de nya reglerna för avgifter förkastas idén om obligatoriskt kostnadsfri tillgång. Varje medlemsstat får bestämma om en avgift ska tas ut eller inte. Om en medlemsstat beslutar att ta ut en avgift bör den inte överstiga marginalkostnaden, även om det finns exceptionella fall när en högre avgift kan tas ut. Den nu gällande principen om kostnadstäckning behålls som sekundär princip. EESK välkomnar ändringarna på detta område.

⁽¹⁾ EUT L 345, 31.12.2003, s. 90.

1.9 När det gäller inrättande av en oberoende myndighet som ska besluta om överklaganden av avslag i ärenden om vidareutnyttjande, anser kommittén att en sådan myndighet inte nödvändigtvis måste byggas upp från grunden. En redan befintlig myndighet skulle kunna ges i uppdrag att utföra denna uppgift, under förutsättning att opartiska och oberoende beslut kan garanteras.

1.10 De nya bestämmelserna innehåller en hänvisning till de ekonomiska eller moraliska rättigheter som de anställda vid offentliga myndigheter eventuellt åtnjuter, med hänsyn till särskilda situationer i vissa av unionens medlemsstater.

1.11 Kommittén betonar att texten i förslaget måste skärpas med avseende på personuppgiftsskydd, och kräver en noggrann bedömning från fall till fall för att göra en avvägning mellan rätten till skydd för den personliga integriteten och allmänhetens rätt till tillgång.

2. Bakgrund

2.1 Direktiv 2003/98/CE (PSI-direktivet) utgjorde en milstolpe i arbetet med att främja vidareutnyttjande av den stora mängden information inom den offentliga sektorn, eftersom det lade grunden för en europeisk rättslig ram för harmonisering av de grundläggande villkoren för vidareutnyttjande och för ett undanröjande av eventuella hinder som skulle kunna försvåra vidareutnyttjandet.

2.2 Enligt artikel 13 i PSI-direktivet var kommissionen skyldig att göra en översyn av direktivet senast den 1 juli 2008. Översynen skulle "särskilt gälla direktivets räckvidd och konsekvenser, bland annat i vilken utsträckning vidareutnyttjandet av handlingar från den offentliga sektorn har ökat, följderna av de tillämpade avgiftsprinciperna och vidareutnyttjandet av officiella handlingar av lagstiftningskaraktär och administrativ karaktär samt ytterligare möjligheter att förbättra den inre marknadens funktion och utvecklingen av den europeiska innehållsindustrin". Denna översyn presenterades i meddelande COM(2009) 212. Kommissionen kom fram till att det trots de framsteg som gjorts fortfarande kvarstod ett antal hinder för tillämpningen, t.ex. försök från offentliga myndigheters sida att maximera kostnadstäckningen i stället för att ta hänsyn till vinsterna för ekonomin i stort, konkurrensen mellan offentlig och privat sektor, praktiska frågor som hindrar vidareutnyttjande (t.ex. brist på information om tillgänglig information från den offentliga sektorn) samt synen hos offentliga organ som inte inser den ekonomiska potentialen.

2.3 Andra faktorer som enligt kommissionen berättigar översynen av direktivet är följande:

- Den enorma ökningen av informationsmängden.
- Den pågående digitala revolutionen som ökar värdet av den offentliga sektorns tillgångar på området för information och innehåll.

- Den allt större ekonomiska betydelsen av information från den offentliga sektorn uttryckt i sammanlagd, direkt och indirekt ekonomisk vinst, baserat på tillämpning och användande av denna information i EU27-ekonomin. Detta värde beräknas uppgå till cirka 140 miljarder euro per år ⁽²⁾.

- Det faktum att det fortfarande finns stora möjligheter när det gäller vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Även om vissa medlemsstater har gjort stora framsteg finns det mycket kvar att göra, med tanke på bland annat utvecklingen av vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn i vissa internationella sammanhang.

2.4 De viktigaste aspekter som kommissionen genom sitt förslag till direktiv vill förändra berör räckvidden, den allmänna principen som tillämpas för vidareutnyttjande, de ekonomiska eller moraliska rättigheter som anställda vid offentliga myndigheter eventuellt åtnjuter, principerna för avgifter och de praktiska arrangemangen för att underlätta sökningen.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Information från den offentliga sektorn och den digitala agendan

3.1.1 EESK anser att den föreslagna reformen i stort är lämplig när det gäller att komma till rätta med de brister som har konstaterats i PSI-direktivet. Förutom ett tillmötesgående av kraven från EU:s aktörer, som har lyft fram allvarliga problem med den gällande lagstiftningen, innehåller ändringen principer som anges i OECD:s rekommendation från Seoul av den 17-18 juni 2008 ⁽³⁾ om ett ökat och effektivare användande av information från den offentliga sektorn.

3.1.2 Kommittén vill också understryka att översynen är en del av det åtgärds paket som utgör den digitala agendan och som består av tre typer av åtgärder: anpassning av den rättsliga ramen för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, mobilisering av finansieringsinstrument och förbättring av samordningen mellan alla EU:s medlemsstater ⁽⁴⁾.

3.2 Rätten till vidareutnyttjande

3.2.1 I de nya bestämmelserna fastställs att vidareutnyttjande är en rättighet, vilket innebär en stor förändring. I det nuvarande systemet faller beslutet om huruvida vidareutnyttjande ska godkännas eller inte på varje enskild medlemsstat. Det faktum

⁽²⁾ "Vickery-rapporten" innehåller en djupgående analys i detta ämne. Se "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⁾ Antogs i Seoul den 17–18 juni 2008.

⁽⁴⁾ "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén – Öppna uppgifter – En drivkraft för innovation, tillväxt och öppen styrning", COM(2011) 882 final, Bryssel den 12 december 2011.

att kopplingen mellan rätten till fri tillgång och rätten till vidareutnyttjande är explicit i vissa medlemsstaters lagstiftningar men inte tillräckligt tydlig i andra ger upphov till en viss rättsosäkerhet.

3.2.2 EESK vill därför lyfta fram och stödja de föreslagna ändringarna på detta område, nämligen följande:

- **Rätten till fri tillgång** till offentlig information fortsätter att uteslutande regleras av de enskilda medlemsstaterna och omfattas inte av PSI-direktivet ⁽⁵⁾.
- När information är offentlig och tillgänglig i enlighet med den nationella lagstiftningen blir **vidareutnyttjande** av offentlig information för kommersiella eller icke-kommersiella ändamål – med de undantag som uttryckligen anges – en **skyldighet** för medlemsstaterna enligt den nya ordalydelsen i artikel 3, där det fastställs att dessa ska ”se till att dessa handlingar kan vidareutnyttjas”. Detta innebär ett stort steg mot att utveckla en homogen europeisk ram.

3.2.3 Rätten till vidareutnyttjande bygger på de tankegångar som EESK förde fram i sitt tidigare yttrande ⁽⁶⁾ så till vida att skyldigheten att vidareutnyttja information inte endast innebär ”att informationen lämnas ut på begäran utan också [...] aktiva insatser för att allmänheten skall få tillförlitlig information på ett rationellt sätt”.

3.2.4 Med tanke på skillnaderna i införlivandet av PSI-direktivet anser kommittén att det är nödvändigt med en större tillnärmning, vilket skulle kräva ett förslag till förordning.

3.3 Utvidgning av tillämpningsområdet

3.3.1 Såsom redan föreslogs i EESK:s yttrande om PSI-direktivet kommer de nya bestämmelserna att omfatta befintlig dokumentation på museer, bibliotek och arkiv. Detta inbegriper också universitetsbibliotek, med undantag för dokument som omfattas av immateriella rättigheter enligt den nya formuleringen av artikel 1.2 e, vilket innebär att en betydande mängd information kommer att omfattas av direktivets tillämpningsområde och följaktligen göra det mer effektivt.

3.4 Förbättrade sökfunktioner

3.4.1 EESK anser att den föreslagna regleringen av praktiska hjälpmedel för att göra det lättare att söka information är lämplig (artikel 9) eftersom den omfattar metadata, tillhandahållande

av information ”i maskinläsbart format” och portaler som är kopplade till decentraliserade tillgångsförteckningar.

3.5 Behovet av en reform mot bakgrund av den offentliga informationens potential

3.5.1 Den information som lagras av offentliga organ kan vara användbar på åtskilliga områden med koppling till bl.a. kunskap, sociala förhållanden, vetenskap, ekonomi och kultur. Som exempel kan man nämna geografiska, meteorologiska och ekonomiska uppgifter, samt information om miljö, trafik, transporter, turism, jordbruk, juridiska publikationer och rättspraxis, statistik, sociala förhållanden etc. ⁽⁷⁾ Användningen av denna information kan följaktligen stimulera den ekonomiska tillväxten och inre marknadens utveckling, stärka företagen och skapa nya arbetstillfällen.

3.5.2 En ökad användning av offentlig information är förenlig med andra av EU:s politiska strategier, t.ex. i fråga om konkurrenspolitiken, den integrerade havspolitikerna, den gemensamma transportpolitiken, behovet av att främja en öppen tillgång till vetenskaplig information och politiken om digitalisering och kulturarv.

3.5.3 Genom att främja vidareutnyttjandet bidrar man också till att främja öppenhet, effektivitet och ansvar inom den offentliga förvaltningen.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Avgifter ⁽⁸⁾

4.1.1 Den mest omstridda frågan när det gäller de befintliga reglerna handlar om vilket pris intresserade parter ska betala för att få åtkomst till information. Det faktum att man tar ut alltför höga avgifter och att det inte framgår tillräckligt tydligt hur avgifterna fastställs har lett till klagomål från användarna och utgör ett allvarligt hinder för främjandet av vidareutnyttjande av offentlig information.

4.1.2 I förslaget till reform förkastas idén om obligatoriskt kostnadsfri tillgång (nollkostnad) som vissa intressenter har föreslagit. I stället förespråkas nya principer för avgiftsbeläggning som innebär att:

— Varje medlemsstat får bestämma om en avgift ska tas ut eller inte.

— Om man bestämmer att en avgift ska tas ut, bör denna begränsas till **marginalkostnaderna** för kopiering och spridning.

⁽⁵⁾ Artikel 1.3.

⁽⁶⁾ EESK:s yttrande: ”Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om vidareutnyttjande och kommersialisering av handlingar från den offentliga sektorn”, EUT C 85, 8.4.2003, s. 25.

⁽⁷⁾ I Vickery-rapporten identifieras 13 områden som i sin tur omfattar flera olika teman.

⁽⁸⁾ Jfr ”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.

- Man kan bortse från marginalkostnadsprincipen och följaktligen ta ut högre avgifter i de undantagsfall som omnämns i den nya artikeln 6.2, dvs. i synnerhet när offentliga myndigheter tar en väsentlig del av täckningen för sina driftskostnader från utnyttjandet av sina immateriella rättigheter. Detta undantag omfattas av strikta krav: avgifterna måste fastställas "i enlighet med objektiva, öppet redovisade och kontrollerbara kriterier, förutsatt att detta sker i allmänhetens intresse och godkänns av den oberoende kontrollmyndigheten" mot bakgrund av reformen av direktivet.
- Dessutom får "bibliotek (även universitetsbibliotek), museer och arkiv" ta ut avgifter som överskrider marginalkostnaderna.
- Ansvar för att bevisa att avgifterna överensstämmer med direktivets krav ligger hos den offentliga myndighet som ger information till användarna.

4.1.3 Detta innebär att man inför en allmän princip om **marginalkostnader** och att man som sekundär princip behåller den om **kostnadstäckning** i nuvarande artikel 6, trots att man anser den vara "olämplig som incitament för verksamheter som baseras på vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn" (3. Rättsliga aspekter. 3.2. Subsidiaritet och proportionalitet, femte stycket).

4.1.4 EESK, som välkomnar denna ändring, anser att man bör förtydliga formuleringen av den föreslagna ändringen i fråga om principerna för avgiftsdebitering i artikel 6 för att uttryckligen påpeka att principen om kostnadstäckning endast bör tillämpas i undantagsfall.

4.1.5 EESK anser att principen om total kostnadsfrihet skulle kunna införas åtminstone när det gäller vissa fall av vidareutnyttjande för icke-kommersiella ändamål.

4.2 Oberoende myndighet

4.2.1 Om man får avslag på en ansökan om vidareutnyttjande fastställer de nya bestämmelserna att mekanismerna "ska inbegripa möjligheten till en utvärdering utförd av en oberoende myndighet som har givits särskilda rättsliga befogenheter vad gäller vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn, och vars beslut är bindande för den berörda offentliga myndigheten" (tillägg till artikel 4.4).

4.2.2 Förslaget specificerar inte hur denna "oberoende myndighet" ska vara utformad och sammansatt, och de enskilda medlemsstaterna ges således rätt att fatta beslut om detta, vilket vi anser vara lämpligt. Kommittén anser att en sådan myndighet inte nödvändigtvis måste byggas upp från grunden. En befintlig myndighet skulle kunna ges i uppdrag att utföra denna uppgift,

under förutsättning att opartiska och oberoende beslut kan garanteras. Med hänsyn till erfarenheterna sedan PSI-direktivets ikraftträdande – i vissa fall har man gjort en restriktiv tolkning av systemet för tillgång till och spridning av offentlig information – bör man i det nya stycket lägga till (efter "information från den offentliga sektorn"): "...., i synnerhet vad gäller tillämpningsområdet för den allmänna principen i artikel 3, och vars beslut ...".

4.2.3 I alla händelser vill EESK understryka att man måste ta hänsyn till EU-domstolens påpekanden i fråga om begreppet oberoende, som inte bara utesluter alla former av påverkan som de kontrollerade organen kan tänkas utöva, utan också alla uppmaningar och alla former av påverkan från yttre part, direkt eller indirekt, som skulle kunna sätta de oberoende myndigheternas förmåga att sköta sitt uppdrag på spel⁽⁹⁾.

4.3 Immateriella rättigheter och de anställdas ekonomiska eller moraliska rättigheter

4.3.1 Vad gäller de nationella och internationella bestämmelserna om immateriella rättigheter anges i förslaget till reform att man ska skydda "de ekonomiska eller moraliska rättigheter som anställda inom offentliga myndigheter eventuellt åtnjuter inom ramen för nationella regler" (tillägg till artikel 1.5). Detta är en aspekt som inte behandlas i PSI-direktivet, och genom att inkludera den avspeglar man den särskilda situation som råder i vissa medlemsstater i fråga om innehav av rättigheter till uppgifter som den offentliga sektorn förfogar över.

4.3.2 Frågorna om immateriella rättigheter, subsidiaritetsprincipen och principen om minsta möjliga ingrepp är komplexa, och därför bör man låta lagstiftnings- och rättssystemen i varje land lösa de tvister som uppstår. Detta föreslås också mycket lämpligt i det dokument som är föremål för detta yttrande.

4.4 Skydd av personuppgifter

4.4.1 PSI-direktivet tar upp frågan om behandling av personuppgifter (artikel 1.4), och man påpekar att man inte på något sätt ska "påverka skyddsnivån för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter enligt bestämmelserna i gemenskapslagstiftningen och nationell lagstiftning, och i synnerhet ändras inte genom denna förordning de skyldigheter och rättigheter som anges i direktiv 95/46/EG"⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Dom av den 9 mars 2010 (C-518/07).

⁽¹⁰⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

4.4.2 Detta är en rimlig bestämmelse, men med tanke på betydelsen av denna fråga och den kontinuerliga tekniska utvecklingen måste man fokusera på den i ännu högre grad eftersom den ger upphov till frågor kring legitimiteten i offentlig spridning, särskilt skydd av känsliga uppgifter, överföring till tredje-länder och ändamålsprincipen. EESK anser, i överensstämmelse med de synpunkter beträffande behandling av personuppgifter som arbetsgruppen för uppgiftsskydd har framfört, att texten i förslaget måste innehålla ett krav på att de offentliga organen ska genomföra "en noggrann bedömning från fall till fall för att göra en avvägning mellan rätten till skydd för den personliga integriteten och allmänhetens rätt till tillgång." ⁽¹⁾.

Bryssel den 25 april 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

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