



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den XXX
[...] (2011) XXX utkast

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNING

Följedokument till

Förslag på ett

**DIREKTIV FRÅN EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET_ändring av
Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG angående vidareutnyttjande av
information från den offentliga sektorn___{COM(2011) XX slutlig}_ {SEK(2011) XX}**

1. TILLÄMPNINGSSOMRÅDE OCH SAMMANHANG

1.1. Tillämpningsområde

Den här konsekvensbedömningen fokuserar på om det finns behov, mot bakgrund av utvecklingen på marknaden för vidareutnyttjande av *information från den offentliga sektorn* (PSI), att ändra bestämmelserna i direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet), som innehåller grundläggande villkor för vidareutnyttjande av PSI i hela EU. Kommissionen har tagit i beaktande förändringar på marknaden för vidareutnyttjande, inklusive förändringar föranledda av direktivet, och har bedömt huruvida några hinder kvarstår och, i så fall, vilka och hur de bör bemötas.

1.2. Sammanhang

PSI-direktivet antogs den 17 november 2003. Syftet med den rättsliga ram som upprättas genom direktivet är att frigöra den ekonomiska potentialen i statsägd information genom att göra den tillgänglig för kommersiellt och icke-kommersiellt vidareutnyttjande för att stimulera innovation.

PSI-direktivet är en byggsten i Europas digitala agenda och Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla¹. Översynen av direktivet är en nyckelåtgärd under den digitala agendan (1c). Den ekonomiska vikten av tillgängliga dataresurser, inklusive statsinformation, är nu allmänt erkänd. Till exempel, enligt en rapport i *The Economist* 2010, har data blivit "*en ekonomisk råvara nästan i klass med kapital och arbetskraft*"², medan *Digital Britains* slutrapport beskriver data som "*en innovationsvaluta ... livsnerven i den kunskapsbaserade ekonomin*"³. Förutom att främja innovation och kreativitet som stimulerar ekonomisk tillväxt, gör öppen offentlig information också regeringar öppna, ansvariga och mer effektiva.

En nyligen utförd studie uppskattar att den totala marknaden för information från den offentliga sektorn år 2008 var värd 28 miljarder inom EU⁴ men att den ekonomiska vinsten av att ytterligare tillgängliggöra information från offentliga sektorn utan problem uppgår till 40 miljarder euro per år för EU-27. De totala direkta och indirekta vinsterna av tillämpning av produkter som baserats på vidareutnyttjande av offentlig information och användning i hela EU-27 skulle uppgå till omkring 140 miljarder per år⁵, vilket tydligt visar att det finns betydande ekonomiska fördelar med större vidareutnyttjande av PSI. Utmaningen är att förse marknaden med en lämplig rättslig ram för att underlätta och uppmuntra kommersiellt och icke-kommersiellt vidareutnyttjande av offentlig information.

Artikel 13 i direktivet efterlyste en översyn av direktivets tillämpning före den 1 juli 2008. Översynen utfördes av kommissionen och offentliggjordes i KOM(2009) 212⁶. Man fann att, trots att framgångar nåtts, återstod det ett antal hinder, nämligen de offentliga myndigheternas försök att maximera sin kostnadstäckning i stället för att gynna ekonomin i sin helhet,

¹ http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm.

² <http://www.economist.com/node/15557443>.

³ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/interactive.bis.gov.uk/digitalbritain/report/>.

⁴ Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, G. Vickery, augusti 2011.

⁵ Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, G. Vickery, juli 2011, ej ännu publicerad.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0212:FIN:EN:PDF>.

orättvisa konkurrensförhållanden mellan offentlig och privat sektor eller de offentliga myndigheternas oförmåga att inse den ekonomiska potentialen. Kommissionen beslöt att ännu en översyn skulle genomföras före 2012 när mer information om påverkan, effekter och tillämpning av direktivet skulle finnas tillgängliga.

Ett omfattande offentligt samråd om översynen av direktivet genomfördes från den 9 september 2010 till den 30 november 2010 och gav 598 svar från alla berörda parter, inklusive regeringar, offentliga sektorer (även sektorer som för närvarande inte berörs), kommersiella och icke-kommersiella vidareutnyttjare, experter, forskare och medborgare.

Responserna visar att, trots att vidareutnyttjandekulturen i jämförelse med den förra översikten har gjort framsteg i många medlemsstater, kan mycket fortfarande göras för att maximera dess potential. Både offentliga myndigheter och vidareutnyttjare efterlyste klargörande av och vägledning angående avgifts- och tillståndsprinciperna samt angående dataformat. Dessutom var fler vidareutnyttjare än informationsinnehavare för att utöka direktivet för att göra all tillgänglig information fri för vidareutnyttjande, vidta ytterligare åtgärder för att tillgängliggöra offentliga informationsresurser och införa praktiska åtgärder för att underlätta vidareutnyttjande (vilket omfattar upprättande av förteckningar över tillgängliga dokument, förenklade tillståndsvillkor eller avskaffande av tillståndsvillkor, marginalkostnader).

2. PROBLEMDEFINITION

Följande problem har identifierats för ett företag som försöker utveckla en kommersiell onlineprodukt som utnyttjar offentlig information från EU:s medlemsstater.

2.1. Otillräcklig klarhet och öppenhet

- Vidareutnyttjande hindras fortfarande av bristen på kunskap om vilken information som finns tillgänglig, och av restriktiva eller otydliga villkor för vidareutnyttjande, inklusive prisuppgifter.
- Det råder inte tillräckligt stor säkerhet om vilken information som faller inom ramen för vidareutnyttjande, en del offentliga myndigheter utgår uteslutande från begreppet *offentlig förvaltningsuppgift* för att begränsa vidareutnyttjande.
- Det är troligt att små och medelstora företag uppfattar tillståndsförfarandet för att få vidareutnyttja information som alltför komplicerat och avbryter produktutvecklingen på grund av resursbrist.

2.2. Låga resurser

- Direktivet nämner för närvarande inte information som insamlats eller producerats av statliga medier, utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitutioner. Information från några av dem, i synnerhet offentligt kulturmaterial, kan vidareutnyttjas, dock under oreglerade förhållanden, så den logiska grunden för undantagen måste analyseras ur ett nytt kostnads-/nyttoperspektiv.

2.3. Höga priser och brist på rättvisa villkor

- Vidareutnyttjare klagar på att priserna sätts till en nivå som i praktiken hindrar små och medelstora företag från att vidareutnyttja information.

- Offentliga myndigheter felfördelar ofta kostnader mellan sina processer för bearbetad och obearbetad information och kan inte garantera att deras priser till företag för att bearbeta information överensstämmer med deras interna prissättning.
- Några offentliga myndigheter kombinerar sina offentliga uppdrag med kommersiella aktiviteter, vilket PSI-direktivet i sig inte förbjuder. Vid konkurrens med den privata sektorn på marknaderna för varor och tjänster baserade på den informationen som de framställer eller samlar in, sätter några offentliga myndigheter priser och licensvillkor som hämmar den fria konkurrensen.

2.4. Inkonsekventa metoder i medlemsländerna

- Införande och tillämpning av direktivet samt framgången med vidareutnyttjande i EU-länderna har varit ojämn.
- Den varierande hastigheten med vilken individuella medlemsländer inför regler om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn skapar risk för ytterligare fragmentering av den inre marknaden, till nackdel för företag, konsumenter och medborgare.

2.5. Otillräcklig kontroll av bestämmelser

- Även om medlemsstaterna har allmänna tvistlösningssystem som fungerar, har endast några stycken avdelat särskilda myndigheter för att ta emot klagomål om offentliga myndigheter som bryter mot reglerna om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.
- Vidareutnyttjare i de flesta av medlemsstaterna ställs inför besvärliga och utdragna processer som inte är anpassade för att bemöta deras klagomål. Avsaknaden av ett effektivt tvistlösningssystem i några medlemsstater (tid för beslut, kompetens inom myndigheterna) leder till ineffektivitet på en del marknader vilket resulterar i att konkurrens, innovation och, i slutändan, konsumenternas välfärd påverkas negativt.

3. MOTIVERING TILL EU-ÅTGÄRDER, MERVÄRDE OCH TILLÄGG

PSI-direktivet antogs på grundval av artikel 114 i FEUF(95 i EG-fördraget), eftersom det behandlar den fria cirkulationen av tjänster och en väl fungerande inre marknad. Eventuella tillägg till direktivet bör därför stå på samma rättsliga grund.

Den ekonomiska vikten av fri data, i synnerhet regeringsdata, till grund för nya informationstjänster och produkter är nu mer allmänt erkänd. Ett grundläggande regelverk för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn har harmoniserats på EU-nivå, men några problem kvarstår fortfarande.

Syftet med direktivet är för det första att förhindra en splittring av den inre marknaden och att stimulera och se till att gränsöverskridande PSI-baserade varor och tjänster inte kan uppnås enbart på medlemsstatlig nivå.

Till exempel krävs handling på EU-nivå i form av ett tillägg till direktivet för att säkerställa att offentligt material som innehåller av kulturinstitutioner görs tillgängligt för vidareutnyttjande enligt samma regler inom hela EU och inte bara inom varje enskild medlemsstat.

Syftet med den rättsliga ramen som upprättas genom direktivet är vidare att säkerställa förhållanden som maximerar de potentiella fördelarna med vidareutnyttjande av offentliga dataresurser inom Europa. Mot bakgrund av utvecklingen av PSI-baserade verksamheter återspeglar dock inte vissa av de nuvarande materiella reglerna detta. Det nuvarande avgiftssystemet anses, till exempel, vara olämpligt som stimulans för verksamheter som baseras på vidareutnyttjande av offentlig information. Dessutom har ett flertal medlemsstater på egen hand gått över till marginalkostnadsprissättning, medan andra har behållit ett avgiftssystem baserat på kostnadstäckning. Endast agerande på EU-nivå i form av bindande harmoniseringsåtgärder kan garantera att standardregeln för avgiftssystem och undantag blir densamma i hela EU för att stimulera vidareutnyttjande.

4. POLITISKA MÅL

Information från den offentliga sektorn är viktigt primärmaterial för digitala produkter och tjänster med en stor, hittills outnyttjad potential. Det allmänna målet med den här unionsåtgärden är att bidra till den ekonomiska tillväxten och skapa nya arbetstillfällen genom att förbättra möjligheterna till utnyttjande av information från den offentliga sektorn och möjliggöra ytterligare utveckling av den inre marknaden för vidareutnyttjande av denna typ av information. Att göra information från den offentliga sektorn tillgänglig för vidareutnyttjande skulle dessutom ha en positiv effekt på regeringarnas öppenhet, effektivitet och offentlighet och skulle bidra till medborgarnas egenmakt. Det allmänna målet är helt i linje med EU:s övergripande strategier, i synnerhet kommissionens Europa 2020-strategi som lanserades den 3 mars 2010 med målet att omvandla Europa *'till en smart och hållbar ekonomi för alla, med hög sysselsättning, produktivitet och social sammanhållning'*.

Detta mål delas upp i specifika delmålenligt följande, för att:

- (1) **Förhindra snedvridning av unionens konkurrensmarknad:** lika villkor för vidareutnyttjare och etablerade offentliga hybridorganisationer som även arbetar med kommersiell verksamhet.
- (2) **Stimulera den digitala marknaden för PSI-baserade varor och tjänster:** ett flertal villkor gällande vidareutnyttjande av data längs utnyttjandekedjan för information från den offentliga sektorn, både kommersiella och icke-kommersiella, måste uppfyllas för att stimulera ekonomisk tillväxt och skapande av nya arbetstillfällen genom vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.
- (3) **Stimulera utnyttjande av PSI över landsgränserna:** En verklig, välmående inre marknad för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn kommer inte att uppstå om inte de regelmässiga och praktiska hindren för vidareutnyttjande inom EU avlägsnas.

5. POLITISKA ALTERNATIV

Följande alternativ undersöks i konsekvensanalysen (kapitel 4 och 5): (i) ingen förändring av direktivet (utgångslinje), (ii) upphävande av direktivet, (iii) icke-bindande lagstiftning, (iv) lagändringar, och (v) en paketlösning som kombinerar icke-bindande lagstiftning och lagändringar.

Oförändrad politik: ingen ändring av direktivet (utgångslinje)

Under 2009, efter den första översynen av direktivet, drog kommissionen slutsatsen att direktivets införande och framgång var ojämn, och identifierade ett antal kvarstående hinder. På grund av otillräckliga bevis på konsekvenser och tillämpning av direktivet, beslöt kommissionen att göra en ytterligare översyn före 2012 för att bedöma om lagändringar var nödvändiga, med hänsyn till de samtidiga framstegen i medlemsländerna. För vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn skulle alternativet ”inga ändringar” innebära att de nuvarande bestämmelserna i direktivet och de nationella införlivandeinstrumenten kvarstår.

Avbryta den nuvarande unionsåtgärden: upphävande av PSI-direktivet

PSI-direktivet har fastslagit grundläggande bestämmelser för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn inom EU och har medfört en förändrad politik och lagstiftning i medlemsstaterna. Utan direktivet skulle det stå medlemsstaterna fritt att upphäva eller ändra nationell genomförandelagstiftning för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Det här alternativet skulle i praktiken leda till att alla de rättsliga skyldigheter som för närvarande ingår i direktivet och i införlivandet av instrumenten försvinner.

Icke-bindande lagstiftning

Dessa instrument, som t.ex. kommissionens riktlinjer eller rekommendationer, tillhandahåller ytterligare information och/eller tolkning av vissa av bestämmelserna i PSI-direktivet.

Under samrådet föreslog svarande från alla kategorier att icke-bindande lagstiftning skulle antas för licensmodeller, tekniska format och prisberäkningar (inklusive för beräkning av marginalkostnader). De svarande efterlyste också generellt fler informationsåtgärder (utbyte av bästa praxis, kunskap och erfarenhet).

Ändring av lagstiftningen

Detta alternativ består i att ändra själva innehållet i direktivet, d.v.s. de rättigheter och skyldigheter som fastslagits i direktivet. Alternativen omfattar: i) utvidgning av direktivets tillämpningsområde till de för närvarande uteslutna sektorerna, ii) inrättande av regler för avgiftsbeläggning baserat på marginalkostnader, möjligen med vissa undantag, iii) ändring av den allmänna principen för att tillgängliggöra handlingar för vidareutnyttjande, iv) göra det obligatoriskt att publicera information i maskinläsbara format, v) göra det obligatoriskt att utse en oberoende tillsynsmyndighet, vi) omvänd bevisbörda vad gäller ansvaret för att bevisa att de avgifter som tas ut är förenliga med reglerna för avgiftsbeläggning, vii) krav på att tillämpningsområdet för *offentlig förvaltningsavgift* definieras endast genom lagstiftning.

Paketlösning

Det här alternativet kombinerar ändringar i ramverket för vidareutnyttjande (alternativet lagändringar) med ytterligare beskrivning av principerna som ska tillämpas av nationella myndigheter när de införs på nationell nivå (alternativet för icke-bindande lagstiftning).

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIV OCH DERAS KONSEKVENSER

Alternativ 1 (*status quo*) skulle öka sannolikheten för olika tillvägagångssätt på nationell nivå, vilket ger upphov till osäkerhet vad gäller lagstiftning och snedvrider konkurrensvillkoren på den inre marknaden.

Alternativ 2 (*upphävande av direktivet*) skulle avlägsna det skyddsnät som reglerna för minimalt vidareutnyttjande inrättat på gemenskapsnivå, vilket skulle leda till större osäkerhet kring lagstiftning och skilda strategier på nationell nivå och försämma villkoren för konkurrens och för den inre marknaden för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Att upphäva direktivet skulle även helt gå emot de initiativ som drivs på gemenskapsnivå och nationell nivå gällande vidareutnyttjande och tillgång till data.

Alternativ 3 (*icke-bindande lagstiftning*) skulle på egen hand underlätta tillämpningen av PSI-direktivets regler om licensvillkor och avgiftsbeläggning, men icke desto mindre skulle det att öka sannolikheten för uppkomsten av skilda strategier på nationell nivå, vilket skulle ge upphov till osäkerhet kring lagstiftning och snedvrda konkurrensvillkoren på den inre marknaden.

Alternativ 4 (*lagstiftningsändringar*) skulle skapa ett regelverk som främjar vidareutnyttjande: det skulle bredda direktivets tillämpningsområde genom att även omfatta kulturellt relaterat material, skapa en EU-omfattande verkställbar rätt att vidareutnyttja information från den offentliga sektorn, sänka avgiftsnivån för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, skapa en effektivare mekanism för tvistlösning för verkställande av rätten att vidareutnyttja informationen.

Alternativ 5 (*paket med icke-bindande lagstiftning samt lagstiftningsändringar*) har samma fördelar som alternativ 4, men skulle utöver det göra det lättare att tillämpa PSI-direktivets regler angående licensvillkor och avgiftsbeläggning. Resultatet skulle bli konvergens av nationella regleringar för vidareutnyttjande på hela den inre marknaden, vilket förstärker rättssäkerheten, ökar stimulansen och reducerar hindren för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

En jämförelse av dessa alternativ tyder på att **alternativ 5** (*paket med icke-bindande lagstiftning samt lagstiftningsändringar*) ger bäst balans mellan främjande av vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, harmonisering och rättssäkerhet mot bakgrund av nationella förhållanden och kostnad för genomförande.

7. KONTROLL OCH UTVÄRDERING

Den huvudsakliga indikatorn på framsteg med att uppfylla de fastställda målen är korrekt införlivande och tillämpning av PSI-direktivet.

Framsteg med vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn och relaterad politik inom EU kommer också att mätas i enlighet med indikatorer, som kan förfinas i samarbete med medlemsstaterna (i enlighet med e-förvaltningens handlingsplan 2011-2015).

Kommissionen samlar in information genom rapporteringsskyldighet för medlemsstater, synpunkter från berörda parter som en del av en löpande dialog, samt oberoende studier.

Kommissionen kommer att se över tillämpningen av direktivet och meddela resultatet till Europaparlamentet och rådet tre år efter införlivandedagen.