



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2011)877

**Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO que altera a Diretiva 2003/98/CE relativa à reutilização
de informações do sector público**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2003/98/CE relativa à reutilização de informações do sector público [COM(2011)877].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Economia e Obras Públicas, atento o seu objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A iniciativa em apreço visa introduzir alterações à Diretiva n.º 2003/98/CE relativa à reutilização de informações do sector público (Diretiva ISP), a qual pretendia, em 2003, facilitar a reutilização de informações do sector público em toda a União, através da harmonização das condições básicas para a reutilização e da eliminação dos principais obstáculos à reutilização no mercado interno.

Em 2009, a Comissão Europeia procedeu a uma primeira avaliação da Diretiva ISP, tendo concluído que se mantinham alguns obstáculos a um mercado interno nesta área, tais como *“a falta de informação sobre os dados efetivamente disponíveis, o carácter restritivo ou a falta de clareza das regras aplicáveis às condições de acesso e reutilização, os preços dissuasivos, incoerentes e pouco claros, quando a reutilização das informações é paga, e a excessiva complexidade do processo de autorização de reutilização das ISP, em especial para a PME”*.

Nestes termos, a Comissão Europeia apresenta a iniciativa em apreço com o objetivo global de *“eliminar as diferenças que persistem e que vão surgindo entre os Estados-Membros em matéria de exploração das informações do sector público, que dificultam a realização do potencial económico deste recurso”* e, em especial, pretende *“facilitar a criação de produtos e serviços baseados nas ISP a nível da União, garantir a efetiva*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

utilização transnacional das ISP em produtos e serviços de valor acrescentado, limitar as distorções da concorrência no mercado da União e impedir o agravamento das disparidades entre os Estados-Membros na forma como encaram a reutilização das ISP.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A Comissão Europeia identifica como base jurídica para a presente iniciativa o artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), considerando que o mesmo é adequado atendendo, por um lado, que esta foi a base jurídica utilizada para a Diretiva ISP e que tratando-se de uma revisão não faz sentido alterar a base jurídica e, por outro lado, referindo que se mantém o objetivo global que se prende com o bom funcionamento do mercado interno e a promoção da livre circulação de serviços.

De facto, o artigo 114.º TFUE confere à União competência para adotar medidas no sentido de aproximar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros sempre que tal se revele necessário, nos termos do artigo 26.º TFUE, para estabelecer o mercado interno ou assegurar o seu funcionamento, em conformidade com as disposições pertinentes dos Tratados.

Atendendo ao exposto, a base jurídica apresentada é a indicada para os objetivos propostos pela presente iniciativa.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Atendendo aos objetivos traçados pela presente iniciativa, isto é, eliminar obstáculos que subsistiam com a Diretiva ISP à criação de produtos e serviços da informação à escala europeia baseados nos documentos do sector público, melhorando a efetiva utilização transfronteiriça, por empresas privadas, dos documentos do sector público em produtos e serviços de valor acrescentado de informação e limitando as distorções da concorrência no mercado europeu, que adviriam da atividade de regulamentação a nível nacional sem princípios comuns a todo o espaço europeu.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Assim, considera-se que os objetivos elencados não poderiam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e, atendendo ao âmbito e impacto intrinsecamente europeus, serão melhor alcançados através de uma ação ao nível da União.

c) Do conteúdo da iniciativa

O conteúdo e eventuais implicações da presente iniciativa foram analisados pela Comissão de Economia e Obras Públicas, que não assinalou qualquer questão que merecesse posterior acompanhamento ou reflexão.

Contudo, cumpre assinalar que a Diretiva ISP encontra-se transposta para o Direito nacional através da Lei n.º 46/2007, de 24 de Agosto, e que a matéria relacionada com os arquivos é regulada pelo Regime Jurídico dos Arquivos aprovado pelo Decreto-lei n.º 16/93, de 23 de Janeiro. Atendendo ao conteúdo da presente iniciativa, designadamente, o alargamento do âmbito de aplicação que preconiza ao propor a alteração do artigo 1.º, n.º 2 alínea f) da Diretiva ISP, será necessário a alteração dos dois regimes nacionais supra identificados.

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório e parecer da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação comunitária;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 1 de fevereiro de 2012

O Deputado Autor do Parecer

(Vitalino Canas)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Economia e Obras Públicas.



Comissão de Economia e Obras Públicas

Parecer da Comissão de
Economia e Obras Públicas

Proposta de DIRECTIVA DO PARLAMENTO
EUROPEU E DO CONSELHO que altera a
Diretiva 2003/98/CE relativa à reutilização
de informações do sector público
COM (2011) 877

Autor: Deputado
António Leitão Amaro



Comissão de Economia e Obras Públicas

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV - CONCLUSÕES



Comissão de Economia e Obras Públicas

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a iniciativa Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Diretiva 2003/98/CE relativa à reutilização de informações do sector público [COM (2011) 877] foi enviada à Comissão de Economia e Obras Públicas, atento o seu objecto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

Os organismos públicos produzem, recolhem ou possuem um manancial de informações e conteúdos – desde dados estatísticos, económicos ou ambientais até material de arquivo e coleções de livros ou obras de arte – que podem ser conjuntamente designados por “Informações do Sector Público” (ISP). Com a evolução das tecnologias digitais aumentou enormemente e importância e valor destas ISP para a criação de produtos ou serviços inovadores, que utilizam os dados como matéria-prima.

Segundo a proposta de Diretiva em análise, “um estudo recente avalia em 28 mil milhões de euros o mercado total das informações do sector público em 2008, em toda a União. O mesmo estudo indica que os benefícios económicos totais de uma maior abertura das informações do sector público, permitindo um acesso fácil, são de cerca de 40 mil milhões de euros por ano, na UE-27. Os benefícios económicos totais, diretos e indiretos, das aplicações e da utilização das ISP em toda a economia da UE-27 seriam de cerca de 140 mil milhões de euros, anualmente.”

Comissão de Economia e Obras Públicas

Contudo, para além da “libertação” desse potencial económico, decorrem outras vantagens significativas da possibilidade de reutilização das ISP, como sejam:

- Influenciar positivamente na transparência, eficiência e responsabilização dos governos;
- Contribuir para o poder de intervenção dos cidadãos, reforçando assim a democracia participativa; e
- Fomentar a inovação e a criatividade, que estimulam o crescimento económico;
- Promover a inovação em produtos diretamente baseados nas ISP e produtos complementares; a diminuição dos custos das operações e uma maior eficiência no sector público; e, cada vez mais, a combinação de diferentes informações públicas e privadas para a criação de novos produtos.

Considerando tão relevantes benefícios, foi adoptada em 17 de novembro de 2003 a Diretiva 2003/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à reutilização de informações do sector público (Diretiva «ISP»), tendo por objetivo facilitar a reutilização das informações do sector público em toda a União, através da harmonização das condições básicas para a reutilização e da eliminação dos principais obstáculos à reutilização no mercado interno.

Aquela diretiva incluiu disposições sobre a não discriminação, os preços, os acordos exclusivos, a transparência, as licenças e os meios práticos para facilitar a descoberta e a reutilização de documentos públicos.

Em cumprimento do artigo 13.º da própria diretiva, a sua aplicação foi avaliada pela Comissão, resultando na publicação da Comunicação COM(2009) 2121.

Com base nessa avaliação as instituições comunitárias concluíram pela necessidade de rever a Diretiva ISP de 2003 no sentido de ultrapassar os obstáculos ainda existentes, como por exemplo: “a falta de informação sobre os dados efetivamente disponíveis, o carácter restritivo ou a falta de clareza das regras aplicáveis às condições de acesso e reutilização, os preços dissuasivos, incoerentes e pouco claros, quando a reutilização das informações é paga, e a excessiva complexidade do processo de autorização de reutilização das ISP, em especial para as PME.”

As instituições comunitárias concluíram ainda que “a concorrência entre os reutilizadores e os operadores históricos constituídos por organismos públicos

Comissão de Economia e Obras Públicas

«híbridos» (que combinam missões de serviço público com a exploração comercial de dados) na exploração das ISP deve ser feita em condições de igualdade, sem tratamentos discriminatórios ou acordos exclusivos injustificados. Por último, o mercado interno para a reutilização das ISP só se desenvolverá se forem desmanteladas as limitações regulamentares e práticas à reutilização em toda a União, e os dados do mesmo tipo estiverem disponíveis em condições semelhantes, senão idênticas, independentemente da sua origem nacional.”

Em resumo, os principais problemas identificados na aplicação da Diretiva ISP de 2003 foram: a falta de clareza e transparência nas regras de reutilização das ISP, o bloqueio dos recursos de informação, os preços excessivos, a ausência de condições equitativas, a aplicação insuficiente das disposições em matéria de reutilização e a falta de coerência na abordagem adoptada pelos diversos Estados-Membros.

2. Aspectos relevantes

Perante a avaliação acima realizada as instituições comunitárias ponderaram as seguintes opções de atuação: (1) Manutenção da política atual: Atual diretiva inalterada; (2) Fim da ação da União: revogação da Diretiva ISP; (3) Adoção de medidas não vinculativas; (4) Alteração da legislação, (5) Solução combinada entre medidas não vinculativas e introdução de medidas vinculativas.

Como melhor se verá abaixo a opção tomada foi pela solução combinada, permitindo aproveitar os benefícios de ambas as opções, e assim garantindo “a convergência de abordagens regulamentares nacionais propícias à reutilização em todo o mercado interno, reforçando a segurança jurídica, aumentando os incentivos e reduzindo os obstáculos à reutilização das ISP.”

Considerando a importância e benefícios das ISP e as oportunidades de melhoria na Diretiva ISP de 2003, a Comissão propôs a alteração desta Diretiva com o objetivo de “dotar o mercado de um enquadramento jurídico otimizado para estimular o mercado de conteúdos digitais para produtos e serviços baseados nas ISP, incluindo a sua dimensão transnacional, e evitar distorções da concorrência no mercado da União para a reutilização das ISP.

Comissão de Economia e Obras Públicas

A proposta da Comissão visa, por conseguinte, a cadeia de exploração comercial e não comercial das ISP, para assegurar condições específicas, que em diferentes fases da cadeia melhorem o acesso e facilitem a reutilização.”

As instituições comunitárias identificam efeitos positivos da proposta de Diretiva em várias políticas sectoriais como sejam,: regras de concorrência, política ambiental, política marítima integrada, política comum de transportes e em matéria de digitalização e património cultural.

Como principais soluções propostas destaquem-se:

- a) Alargar o âmbito de aplicação da diretiva a sectores atualmente excluídos - é alargado às bibliotecas (incluindo as bibliotecas universitárias), aos museus e aos arquivos;
- b) Alterar o princípio geral para tornar reutilizáveis os documentos acessíveis;
- c) Exigir a publicação de dados em formatos legíveis por máquina, num formato que garanta a interoperabilidade;
- d) Exigir a designação de uma entidade reguladora independente e prever um mecanismo de recurso eficaz e eficiente;
- e) Definir o princípio de que a cobrança assente no custo marginal, eventualmente com exceções; e
- f) Inversão do ónus da prova no que respeita ao cumprimento dos requisitos em matéria de emolumentos.

3. Princípio da Subsidiariedade

A base jurídica invocada para esta iniciativa encontra-se no artigo 114.º do TFUE (95.º do TCE), por ter por objecto o bom funcionamento do mercado interno e a livre circulação de serviços.

Foram assumidos como objectivos específicos desta intervenção legislativa os seguintes: “facilitar a criação de produtos e serviços baseados nas ISP a nível da União, garantir a efetiva utilização transnacional das ISP em produtos e serviços de valor acrescentado, limitar as distorções da concorrência no mercado da União e impedir o agravamento das disparidades entre os Estados-Membros na forma como



Comissão de Economia e Obras Públicas

encaram a reutilização das ISP.”

Ora, estes vários objectivos só muito dificilmente poderiam ser alcançados simplesmente com base em legislação nacional dos Estados-membros, ou com o apoio de meras orientações não vinculativas contidas em atos comunitários.

Com efeito, a análise da realidade concreta e dos resultados de aplicação da Diretiva de 2003 identificou várias falhas que justificam uma otimizada intervenção legislativa comunitária.

Por outro lado, defendem as instituições comunitárias que “sem ação específica a nível da União, a atividade de regulamentação a nível nacional, já iniciada em diversos Estados-Membros, poderia agravar as diferenças significativas já existentes.”

Analisado conteúdo da Diretiva e atentos os objetivos específicos que se propõe atingir e que estão de acordo com os princípios dos Tratados Europeus, parece que a proposta de Diretiva em análise não desrespeita o princípio de subsidiariedade.

A iniciativa legislativa em apreço permite alcançar resultados que não seriam cumpridos com eficácia apenas com base em legislação nacional, ou com intervenções comunitárias menos harmonizadoras.

Ademais, não parece que a proposta de Diretiva em análise desrespeite o princípio da proporcionalidade. Se por um lado a proposta em causa parece ser adequada a cumprir os objectivos específicos enunciados acima, por outro lado não parece legislar em excesso. Note-se que a proposta de diretiva não regula o direito de acesso a documentos públicos, que continua a ser da exclusiva competência dos Estados-Membros. Também assim, não regula o tratamento dos dados pessoais pelos organismos do sector público, nem a situação dos direitos de propriedade intelectual, que não são afectados para além do que já acontece nos termos das normas em vigor da diretiva.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A opinião do Relator coincide com o conteúdo exposto nos considerandos, em particular no ponto relativo à análise do princípio da subsidiariedade.

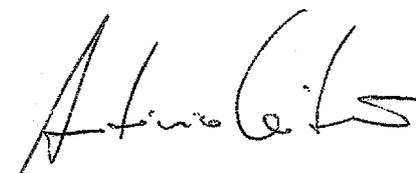
PARTE IV - CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Economia e Obras Públicas conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento;
3. A Comissão de Economia e Obras Públicas dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 9 de janeiro de 2012

O Deputado Autor do Parecer



(António Leitão Amaro)

O Presidente da Comissão



(Luis Campos Ferreira)

