



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 25.4.2018r.
SWD(2018) 128 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego**

{COM(2018) 234 final} - {SWD(2018) 127 final}

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków przeglądu dyrektywy 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego¹

A. Zasadność działań

Dlaczego istnieje potrzeba podjęcia działań? Na czym polega problem?

Organy sektora publicznego posiadają ogromne zasoby danych zwanych informacjami sektora publicznego, np. dane prawne, dane o ruchu, dane pogodowe, dane ekonomiczne i finansowe. Dopuszczenie ponownego wykorzystywania tych danych do innych celów, w tym do celów komercyjnych (np. na potrzeby usług nawigacji satelitarnej, aplikacji pogodowych itp.) może przyczynić się do wzrostu gospodarczego, pobudzić innowacje i pomóc w rozwiązywaniu różnych problemów społecznych, np. w sektorze ochrony zdrowia lub transportu publicznego.

Dyrektywą 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego („dyrektywa w sprawie informacji sektora publicznego”) ustanowiono podstawowe ramy prawne regulujące ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego na jednolitym rynku, nakładając na organy sektora publicznego określone obowiązki. Zgodnie z art. 13 (klauzula przeglądowa) dyrektywy oraz w nawiązaniu do zobowiązania podjętego w ramach śródkresowego przeglądu strategii jednolitego rynku cyfrowego w niniejszej ocenie skutków uwzględniono ocenę wykonania dyrektywy w obecnym brzmieniu oraz określono warianty strategiczne, które są niezbędne, aby zaradzić problemom występującym w czterech obszarach:

1. **Dane dynamiczne:** dostęp w czasie rzeczywistym do danych będących w posiadaniu organów sektora publicznego, zwłaszcza do danych dynamicznych, zapewniany z wykorzystaniem odpowiednich środków technicznych (interfejsów programowania aplikacji, API) jest zjawiskiem rzadkim. Oznacza to, że dane dynamiczne często nie mogą być ponownie wykorzystywane do opracowywania nowych produktów i usług takich jak aplikacje udostępniające w czasie rzeczywistym informacje dotyczące podróży.
2. **Pobieranie opłat:** niektóre organy sektora publicznego w dalszym ciągu pobierają nadmierne opłaty za ponowne wykorzystywanie danych sektora publicznego – znacznie wykraczające ponad to, co jest niezbędne do pokrycia kosztów reprodukcji i rozpowszechniania tych danych. Z makroekonomicznego punktu widzenia tego rodzaju opłaty odnoszą odmienny od zamierzonego skutek, gdyż stanowią barierę wejścia na rynek dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). W rezultacie opłaty raczej umacniają pozycję dużych wielonarodowych platform ze szkodą dla MŚP, które nie mogą sobie pozwolić na zakup danych publicznych. Dowody wskazują, że wyeliminowanie opłat zwykle prowadzi do gwałtownego wzrostu popytu na dane sektora publicznego, co przekłada się na więcej innowacji, prężniejszy rozwój działalności gospodarczej, a ostatecznie – na wyższe dochody budżetowe (dzięki podatkom) dla sektora publicznego.
3. **Zakres stosowania dyrektywy w sprawie informacji sektora publicznego:** dane generowane przez sektor usług użyteczności publicznej i sektor transportu stanowią cenny zasób i mają ogromny potencjał pod względem możliwości ich ponownego wykorzystywania. Podmioty działające w tych sektorach nie są jednak objęte zakresem stosowania dyrektywy w sprawie informacji sektora publicznego. To samo dotyczy danych badawczych pochodzących z badań naukowych finansowanych ze środków publicznych, które są kolejnym cennym źródłem danych.
4. **Ograniczone możliwości dalszego ponownego wykorzystywania danych sektora publicznego:** posiadacze danych publicznych czasami zawierają porozumienia z podmiotami z sektora prywatnego w celu uzyskania dodatkowej wartości ze swoich danych. Stwarza to ryzyko zdobycia nadmiernej przewagi przez podmiot, który jako pierwszy zaczął wykorzystywać odnośne dane, i stawia w uprzywilejowanej sytuacji duże przedsiębiorstwa, a tym samym ogranicza liczbę podmiotów mogących ponownie wykorzystywać te dane.

Jaki jest cel inicjatywy?

Głównym celem przedmiotowej inicjatywy jest zwiększenie już i tak pozytywnych skutków dyrektywy w sprawie informacji sektora publicznego. Cel ten zostanie osiągnięty poprzez wzmocnienie szczegółowych przepisów i ich aktualizację, aby zwiększyć ilość danych sektora publicznego dostępnych do ponownego wykorzystywania. W szczególności dzięki inicjatywie wzmocnieniu ulegnie pozycja MŚP na rynkach danych poprzez zapewnienie wyeliminowania barier rynkowych, które uniemożliwiają im ponowne wykorzystywanie danych publicznych w celach komercyjnych.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Środki na poziomie UE są konieczne, aby zagwarantować porównywalne warunki podaży danych i zadbać o to, by dane nadawały się do ponownego wykorzystywania. Dane publiczne o podobnym zakresie tematycznym powinny być

¹ SWD(2018) 127.

konsekwentnie udostępniane do ponownego wykorzystywania we wszystkich państwach członkowskich, aby ułatwić opracowywanie usług i produktów opartych na danych pochodzących z różnych państwa UE na podobnych warunkach.

Proponowane zmiany wprowadzą dodatkowe zachęty dla przedsiębiorstw do wykorzystywania skali jednolitego rynku w celu opracowywania produktów i usług informacyjnych obejmujących swym zasięgiem różne kraje. Jednocześnie zmiany te zapewnią podmiotom ponownie wykorzystującym dane publiczne w celach komercyjnych – niezależnie od ich rozmiaru i zdolności inwestycyjnych – podobne możliwości, jeśli chodzi o dostęp do danych publicznych.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

Rozważono szereg wariantów strategicznych, zarówno legislacyjnych, jak i nielegislacyjnych. Niektóre warianty odrzucono na wczesnym etapie, natomiast do pogłębionej oceny skierowano dwa pakiety środków legislacyjnych i nielegislacyjnych: pierwszy pakiet obejmował środki o wyższej intensywności, natomiast drugi – środki o niższej intensywności.

Jako preferowany wariant wskazano pakiet środków o niższej intensywności interwencji, obejmujący następujące elementy:

- **Dane dynamiczne/API:** nałożenie na państwa członkowskie „miękkiego” obowiązku udostępniania danych dynamicznych w odpowiednio krótkim terminie oraz wprowadzenia interfejsów API. W odniesieniu do ograniczonej liczby podstawowych zbiorów danych o wysokiej wartości (określonych w drodze aktu delegowanego) wprowadzony zostanie bezwzględny obowiązek udostępniania tego rodzaju danych.
- **Pobieranie opłat:** zaostrezenie przepisów, na podstawie których można stosować wyjątki od ogólnej zasady stanowiącej, że organy sektora publicznego nie mogą pobierać za udostępnianie informacji sektora publicznego opłat przekraczających poziom kosztów krańcowych związanych z ich rozpowszechnianiem. Stworzenie wykazu podstawowych zbiorów danych o wysokiej wartości, które powinny być dostępne bezpłatnie we wszystkich państwach członkowskich (wskazane powyżej zbiory danych, które zostaną określone w drodze aktu delegowanego).
- **Dane w sektorze transportu i sektorze usług użyteczności publicznej:** zakresem przepisów objęte zostaną wyłącznie przedsiębiorstwa publiczne i zastosowanie będzie miał ograniczony zestaw obowiązków. Przedsiębiorstwa publiczne mogą pobierać za udostępnianie danych opłaty przekraczające koszty krańcowe związane z ich rozpowszechnianiem, nie mają natomiast obowiązku udostępniania danych. Jeżeli jednak udostępniają dane, będą podlegać wymogom z zakresu przejrzystości, niedyskryminacji i braku wyłączności.
- **Dane badawcze:** państwa członkowskie zostaną zobowiązane do opracowania polityki dotyczącej otwartego dostępu do danych badawczych pochodzących z badań naukowych finansowanych ze środków publicznych. Będą miały jednak swobodę decyzji co do sposobu wdrażania tej polityki. Zakresem dyrektywy w sprawie informacji sektora publicznego objęte zostaną także dane badawcze, które udostępniono już w wyniku istnienia wymogu zapewnienia otwartego dostępu, przy czym nacisk położony zostanie na aspektach związanych z ponownym wykorzystywaniem tych danych.
- **Brak wyłączności:** wymogi w zakresie przejrzystości dotyczące umów publiczno-prywatnych, których przedmiotem są informacje sektora publicznego (kontrola wstępna, potencjalnie przeprowadzana przez krajowe organy ochrony konkurencji, oraz otwarty charakter samej umowy).

Wprowadzeniu tych środków towarzyszyć będzie aktualizacja zalecenia w sprawie dostępu do informacji naukowej oraz jej ochrony² oraz doprecyzowanie powiązań między dyrektywą w sprawie informacji sektora publicznego a dyrektywą w sprawie baz danych i dyrektywą INSPIRE.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Dyrektywa w sprawie informacji sektora publicznego zasadniczo dotyczy dwóch grup zainteresowanych stron: organów sektora publicznego oraz podmiotów i osób ponownie wykorzystujących dane tego sektora. Mając na względzie proponowane rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy, do pierwszej grupy włączone zostaną również publiczne instytucje badawcze oraz przedsiębiorstwa publiczne z sektora transportu i sektora usług użyteczności publicznej.

Do drugiej grupy zaliczają się podmioty komercyjne (zwłaszcza wiele MŚP) i podmioty niekomercyjne (naukowcy, osoby fizyczne), które ponownie wykorzystują dane generowane przez sektor publiczny. Sektor publiczny, jako główny adresat proponowanych środków, bardziej skłaniałby się ku utrzymaniu status quo lub zastosowaniu interwencji o niższej intensywności. Wiele podmiotów ponownie wykorzystujących informacje sektora publicznego opowiadałoby się natomiast za bardziej dalekosiężnymi zmianami (scenariusz zakładający interwencję o większej intensywności). W dziedzinie badań naukowych interwencja ustawodawcza powinna zyskać poparcie podmiotów ponownie wykorzystujących dane, gdyż jest w pełni zgodna z kierunkami rozwoju polityki w dziedzinie otwartego dostępu i otwartej nauki.

² C(2018) 2375.

Należy zauważyć, że choć dyrektywą nałożono obowiązki wyłącznie na sektor publiczny, generuje ona korzyści gospodarcze dla wszystkich zainteresowanych stron – zarówno dla podmiotów ponownie wykorzystujących dane publiczne, jak i dla samego sektora publicznego.
C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu
Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?
Zmiany proponowane w preferowanym wariantcie przyniosą wymierne skutki poprzez zapewnienie lepszej dostępności większej ilości danych na potrzeby ich ponownego wykorzystywania przez przedsiębiorstwa (zwłaszcza MŚP), rządy, naukowców i osoby fizyczne. Ponowne wykorzystywanie danych sektora publicznego będzie tańsze, a niektóre dane, które są już dostępne (dane badawcze), łatwiej będzie ponownie wykorzystywać. Jednocześnie preferowany wariant charakteryzuje się realistycznym poziomem ambicji, który jest do zaakceptowania dla zainteresowanych stron i państw członkowskich. Ogólnie rzecz biorąc, środki przewidziane w ramach preferowanego wariantu przyczynią się do wygenerowania znacznie wyższej wartości ekonomicznej oraz do stworzenia znacznie większej liczby miejsc pracy niż w scenariuszu odniesienia (wyższej o 30 % bezpośredniej wartości ekonomicznej i 40 % więcej miejsc pracy niż w scenariuszu odniesienia).
Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?
Koszty związane z preferowanym wariantem dotyczą głównie niezbędnej modernizacji infrastruktury cyfrowej w sektorze publicznym. Prace te są konieczne, aby umożliwić skuteczne rozpowszechnianie danych, a w szczególności danych dynamicznych. Najważniejszą pozycję stanowi koszt wdrożenia i utrzymania API, które ułatwiają podmiotom ponownie wykorzystującym informacje dostęp do danych dynamicznych. Niektóre inne koszty będzie początkowo ponosić ograniczona liczba organów sektora publicznego, które nadal pobierają opłaty za udostępnianie danych. Organy te utracą część dochodów – w niektórych przypadkach nie będą już mogły pobierać opłat za ponowne wykorzystanie ich danych. Wystąpią także pewne koszty prawne lub administracyjne związane z nowymi wymogami nałożonymi na przedsiębiorstwa publiczne i instytucje badawcze. Wszystkie te koszty zostaną jednak zrównoważone przez korzyści, które będą miały wpływ na całą gospodarkę, w tym na same organy sektora publicznego, dzięki większej wydajności i dodatkowym dochodom budżetowym uzyskanym z podatków.
Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?
MŚP i przedsiębiorstwa są głównymi beneficjentami preferowanego wariantu. Z badań wynika, że dane publiczne są w największym stopniu ponownie wykorzystywane w celach komercyjnych przez przedsiębiorstwa typu start-up i przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 10 osób. Większa podaż danych, które są tańsze i które łatwiej ponownie wykorzystywać, przyczyni się do zwiększenia skali innowacji opartych na danych we wszystkich sektorach gospodarki, przy czym największe korzyści z niższych barier w dostępie do danych sektora publicznego odniosą MŚP i mikroprzedsiębiorstwa.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
Przedmiotowa interwencja usprawni toczący się proces mający na celu otwarcie danych sektora publicznego. W krótkoterminowej perspektywie inicjatywa ta wygeneruje dla administracji publicznych ograniczone koszty przestrzegania przepisów. W długoterminowej perspektywie umożliwi jednak osiągnięcie znacznych oszczędności kosztów dzięki zwiększonej wydajności oraz będzie źródłem dodatkowych dochodów budżetowych.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Oprócz przewidywanych ogólnych korzyści gospodarczych związanych z otwarciem danych sektora publicznego oczekuje się, że preferowany wariant przyczyni się również do znacznego zwiększenia skutków społecznych, jakie wiążą się z ponownym wykorzystywaniem informacji sektora publicznego.
D. Działania następne
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Polityka będzie monitorowana w cyklu rocznym w oparciu o analizę sytuacji w dziedzinie otwartych danych prowadzoną przez Europejski Portal Danych. Wyniki tej analizy zostaną wykorzystane do publikacji sprawozdań na temat stopnia zaawansowania wdrożenia polityki otwartych danych (ang. <i>Open Data Maturity Report</i>). Zawarta w dyrektywie klauzula przeglądowa zostanie zmieniona, aby umożliwić kolejną ocenę wykonania dyrektywy po 6 latach od daty przyjęcia dyrektywy zmieniającej.