

Brussel, 25.4.2018
SWD(2018) 128 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

inzake het hergebruik van overheidsinformatie

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

Samenvatting
Effectbeoordeling betreffende de herziening van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie ¹
A. Behoeftte aan actie
Waarom moeten er maatregelen worden genomen? Wat is het probleem?
Openbare lichamen bezitten enorme hoeveelheden gegevens, overheidsinformatie genoemd. Het gaat bv. om juridische gegevens, verkeersgegevens, meteorologische gegevens, economische en financiële gegevens. Hergebruik van die gegevens toestaan, ook voor commerciële doeleinden (bv. satellietnavigatiediensten, weerapps enz.), kan de economische groei stimuleren, innovatie bevorderen en bijdragen tot een oplossing voor maatschappelijke problemen, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg of bij het openbaar vervoer. Bij Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie (de richtlijn Overheidsinformatie) is een elementair rechtskader gecreëerd voor het hergebruik van overheidsinformatie binnen de interne markt en zijn aan openbare lichamen een aantal verplichtingen opgelegd. Overeenkomstig artikel 13 (herzieningsclausule) van de richtlijn en conform haar verbintenis in het kader van de tussentijdse evaluatie van de strategie voor de digitale eengemaakte markt heeft de Commissie de toepassing van de huidige richtlijn in het kader van deze effectbeoordeling geëvalueerd en bekeken hoe vier probleemgebieden kunnen worden aangepakt: 1. Dynamische gegevens: Dynamische gegevens van openbare lichamen zijn slechts zelden in realtime toegankelijk via adequate technische middelen (Application Programming Interface – API's). Dit betekent dat dynamische gegevens vaak niet kunnen worden hergebruikt voor de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten, zoals realtime-reisapps. 2. Tarieven: Verschillende openbare lichamen vragen voor het hergebruik van overheidsinformatie nog steeds een te hoge prijs, die veel hoger ligt dan de reproductie- en verspreidingskosten. Dergelijke tarieven zijn contraproductief vanuit macro-economisch oogpunt en vormen een marktbelemmering voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). Bijgevolg versterken de tarieven de grote multinationale platforms, ten koste van de kmo's, die niet over de middelen beschikken om overheidsgegevens te kopen. Uit gegevens blijkt dat het schrappen van die vergoedingen de vraag naar overheidsinformatie zal doen pieken en zich daarna zal vertalen in meer innovatie, meer economische groei en uiteindelijk meer belastinginkomsten voor de overheid. 3. Toepassingsgebied van de richtlijn Overheidsinformatie: Gegevens van nutsbedrijven en uit de vervoerssector zijn waardevol en bezitten een enorm potentieel voor hergebruik. De richtlijn Overheidsinformatie is echter niet van toepassing op de actoren die in die sectoren actief zijn. Hetzelfde geldt voor onderzoeksgegevens van met overheidsmiddelen gefinancierd onderzoek, een andere waardevolle bron van gegevens. 4. Vergrendeling van gegevens uit de openbare sector: Houders van overheidsinformatie treffen soms regelingen met de particuliere sector om extra inkomsten te halen uit hun gegevens. Hierdoor ontstaat een risico op een buitensporig pioniersvoordeel voor grote ondernemingen, waardoor het aantal potentiële hergebruikers van de betrokken gegevens wordt beperkt.
Wat moet met dit initiatief worden bereikt?
De algemene doelstelling van dit initiatief is de positieve effecten van de richtlijn Overheidsinformatie nog te versterken. Dit zal gebeuren door specifieke bepalingen te versterken en te actualiseren om ervoor te zorgen dat meer overheidsinformatie beschikbaar wordt gesteld voor hergebruik. Het initiatief zal vooral de positie van kmo's in de datamarkten versterken door ervoor te zorgen dat zij niet worden geconfronteerd met marktbelemmeringen die hen zouden beletten overheidsinformatie te hergebruiken voor commerciële doeleinden.
Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?
Maatregelen op EU-niveau zijn nodig om vergelijkbare voorwaarden voor de verstrekking van gegevens te waarborgen en te garanderen dat die gegevens geschikt zijn voor hergebruik. Overheidsgegevens met een vergelijkbaar thematisch toepassingsgebied zouden door de lidstaten op consistente wijze voor hergebruik beschikbaar moeten worden gesteld om de ontwikkeling van diensten en producten op basis van gegevens uit verschillende EU-landen en onder gelijke voorwaarden te vergemakkelijken. De voorgestelde wijzigingen zullen bedrijven een extra stimulans bieden om de schaalgrootte van de interne markt te benutten om informatieproducten en -diensten aan te bieden die verschillende landen bestrijken. Tegelijk zullen de wijzigingen ervoor zorgen dat commerciële gebruikers van verschillende omvang en met verschillende investeringsmogelijkheden een vergelijkbare toegang tot overheidsinformatie krijgen.

¹ SWD(2018) 127.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

Er werden verschillende beleidsopties, zowel wetgevende als niet-wetgevende, bekeken. Sommige opties werden reeds in een vroeg stadium verworpen, terwijl twee opties werden geselecteerd voor een grondige beoordeling: twee pakketten van wetgevende en niet-wetgevende maatregelen — een pakket met ingrijpende maatregelen en een pakket met minder ingrijpende maatregelen.

De voorkeur gaat uit naar de minder ingrijpende maatregelen, op basis van de volgende elementen:

- **Dynamische gegevens/API's:** een „zachte” verplichting voor de lidstaten om dynamische gegevens tijdig beschikbaar te stellen en API's in te voeren. Voor een beperkte groep essentiële hoogwaardige datasets (vast te stellen middels een gedelegeerde handeling) komt er een harde verplichting.
- **Tarieven:** strengere regels voor uitzonderingen op de algemene regel dat openbare lichamen voor verspreiding niet meer dan de marginale kostprijs van verspreiding mogen aanrekenen. Opstellen van een lijst van essentiële hoogwaardige datasets die in alle lidstaten kosteloos beschikbaar moeten zijn (dezelfde datasets als hierboven geschetst, te bepalen via een gedelegeerde handeling).
- **Gegevens uit de vervoerssector en van nutsbedrijven:** De richtlijn geldt alleen voor overheidsbedrijven en bevat slechts een beperkt aantal verplichtingen. Overheidsbedrijven mogen voor de verspreiding van gegevens hogere tarieven dan de marginale kosten aanrekenen en worden niet verplicht gegevens ter beschikking te stellen. Indien zij gegevens vrijgeven, vallen zij onder de verplichtingen inzake transparantie, non-discriminatie en het verbod op exclusiviteitsregelingen.
- **Onderzoeksgegevens:** De lidstaten worden verplicht een beleid te ontwikkelen inzake de toegang tot gegevens uit door de overheid gefinancierd onderzoek. Ze krijgen echter de nodige flexibiliteit voor de uitvoering daarvan. De richtlijn Overheidsinformatie zal ook betrekking hebben op onderzoeksgegevens die reeds beschikbaar zijn gesteld op basis van een open-toegangsmandaat. Daarbij ligt de focus op het hergebruik.
- **Niet-exclusiviteit:** Transparantievereisten voor publiek-private overeenkomsten inzake overheidsinformatie (voorafgaande controle, eventueel door de nationale mededingingsautoriteiten, en openbaarheid van de uiteindelijke overeenkomst).

Die maatregelen worden gekoppeld aan een bijwerking van de aanbeveling inzake de toegang tot en de bewaring van wetenschappelijke informatie² en de verduidelijking van het verband tussen de richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie en de INSPIRE- en databankenrichtlijnen.

Wie steunt welke optie?

De richtlijn Overheidsinformatie heeft met name een impact op twee groepen belanghebbenden: overheidsinstanties en hergebruikers. Door de voorgestelde uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn zal die eerste groep ook openbare onderzoeksinstellingen en overheidsbedrijven in de sectoren vervoer en nutsvoorzieningen omvatten.

De groep hergebruikers omvat commerciële entiteiten (met name kmo's) en niet-commerciële entiteiten (onderzoekers, individuele burgers) die door de overheidssector gegenereerde gegevens hergebruiken. De overheidssector is, als voornaamste sector waarvoor de maatregelen zijn bedoeld, eerder voorstander van het status quo of minder ingrijpende maatregelen. Hergebruikers daarentegen zijn vaak voorstander van verregaandere wijzigingen (ingrijpend scenario). Op het gebied van onderzoek zal een wetgevend optreden vermoedelijk de steun genieten van de hergebruikers, aangezien die aanpak volledig spoort met de beleidsontwikkelingen op het gebied van open toegang en open wetenschap.

Hoewel de richtlijn alleen aan de openbare sector verplichtingen oplegt, creëert ze tegelijkertijd economische baten voor zowel de hergebruikers als de publieke sector zelf.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?

De in de voorkeursoptie voorgestelde wijzigingen zullen een reëel verschil maken omdat er meer gegevens beschikbaar worden voor hergebruik door het bedrijfsleven (met name kleine en middelgrote ondernemingen), overheden, onderzoekers en particulieren. Hergebruik van overheidsinformatie wordt goedkoper en sommige gegevens die reeds beschikbaar zijn (onderzoeksgegevens), zullen gemakkelijker kunnen worden hergebruikt. Tegelijkertijd is het ambitieniveau van de voorkeursoptie realistisch en aanvaardbaar voor de betrokken partijen en de lidstaten. In het algemeen genereren de maatregelen van de voorkeursoptie aanzienlijk meer economische waarde en werkgelegenheid dan het basisscenario (30 % meer directe economische waarde en 40 % meer banen dan in het basisscenario).

² C(2018) 2375.

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)?
De kosten van de voorkeursoptie houden voornamelijk verband met de noodzakelijke aanpassing van de digitale infrastructuur van de publieke sector. Die aanpassingen zijn nodig om een efficiënte verspreiding van gegevens, met name dynamische gegevens, mogelijk te maken. Het belangrijkste element is de kostprijs voor de invoering en het onderhoud van API's, die de toegang tot dynamische gegevens voor hergebruikers vergemakkelijken. Sommige andere kosten zullen aanvankelijk worden gedragen door een beperkt aantal openbare lichamen, die voor het hergebruik van gegevens nog steeds kosten aanrekenen. Zij zullen inkomsten verliezen. In bepaalde gevallen zullen zij voor het hergebruik van hun gegevens geen kosten meer mogen aanrekenen. Ten slotte zullen de nieuwe voorschriften voor overheidsbedrijven en onderzoeksinstellingen een aantal juridische en/of administratieve kosten meebrengen. Die kosten zullen echter worden gecompenseerd door de baten voor de hele economie, die ook de openbare lichamen zelf ten goede komen, dankzij de toegenomen efficiëntie en extra belastingopbrengsten.
Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen?
Kleine en middelgrote ondernemingen zijn de belangrijkste begunstigden van de voorkeursoptie. Uit studies blijkt dat het overgrote deel van het commercieel hergebruik van openbare gegevens gebeurt door starters of ondernemingen met minder dan 10 werknemers. Een groter aanbod van gegevens die goedkoper en gemakkelijker kunnen worden gebruikt, zal de weg vrijmaken voor meer op data gebaseerde innovaties in alle sectoren van de economie. Kleine, middelgrote en micro-ondernemingen zullen het meest profiteren van de betere toegang tot overheidsinformatie.
Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?
De maatregel zal het lopende proces voor de openstelling van overheidsinformatie versterken. Op korte termijn moeten overheden investeren om aan de nieuwe regels te voldoen. Op lange termijn levert de maatregel dankzij de verhoogde efficiëntie echter besparingen op en zullen de overheidsinkomsten stijgen.
Zijn er nog andere significante gevolgen?
Naast de geraamde totale economische voordelen van de openstelling van overheidsinformatie, verwacht men dat de voorkeursoptie de maatschappelijke impact van hergebruik van overheidsinformatie sterk zal doen toenemen.
D. Naleving
Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?
Het beleid zal jaarlijks worden gemonitord aan de hand van het overzicht van het Europees dataportaal. Op basis daarvan wordt een verslag over de maturiteit op het gebied van open data gepubliceerd. De evaluatieclausule van de richtlijn zal worden aangepast zodat de volgende evaluatie zes jaar na de datum van aanneming van de gewijzigde richtlijn kan worden uitgevoerd.