

Bruxelles, den 25.4.2018
SWD(2018) 128 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

**Europa-Parlamentets og Rådets forslag til direktiv
om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer**

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

Resumé
Konsekvensanalyse vedrørende revisionen af direktiv 2003/98/EF om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer ¹
A. Behov for handling
Hvorfor er der behov for handling? Hvad er problemstillingen?
Offentlige myndigheder ligger inde med enorme mængder af data kendt som den offentlige sektors informationer (PSI), f.eks. retlige data, trafikdata, meteorologiske data og økonomiske og finansielle data. Hvis det tillades, at disse data kan videreanvendes til andre formål, herunder kommercielle (f.eks. til satellitbaserede navigationstjenester, vejrapplikationer osv.), kan det stimulere den økonomiske vækst, fremme innovation og bidrage til at løse forskellige samfundsmæssige problemer, f.eks. inden for sundhedsplejen og den offentlige transport. Direktiv 2003/98/EF om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI-direktivet) fastlagde den grundlæggende retlige ramme for videreanvendelse af PSI i det indre marked ved at pålægge offentlige myndigheder visse forpligtelser. I overensstemmelse med direktivets artikel 13 (revisionsklausul) og som opfølgning på tilsagnet i midtvejsevalueringen af strategien for det digitale indre marked omfatter denne konsekvensanalyse en evaluering af gennemførelsen af den nuværende udgave af direktivet og beskriver politiske løsningsmodeller for fire problemområder: 1. Dynamiske data: Tidstro adgang til offentlige myndigheders data, herunder navnlig dynamiske data ved hjælp af tilstrækkelige tekniske midler (API-grænseflader), er sjælden. Det betyder, at dynamiske data ofte ikke kan videreanvendes til at udvikle nye produkter og tjenester såsom tidstro rejseapplikationer. 2. Gebyrer: En række offentlige myndigheder tager fortsat en overpris for videreanvendelse af PSI - langt over, hvad der er nødvendigt for at dække omkostningerne til reproduktion og formidling. I et makroøkonomisk perspektiv er sådanne gebyrer uhensigtsmæssige, da de udgør en hindring for små og mellemstore virksomheders (SMV'ers) markedsadgang. Resultatet er, at gebyrer har en tendens til at styrke store multinationale platforme til skade for SMV'er — de har ikke råd til at købe offentlige data. Det har vist sig, at afskaffelse af gebyrer typisk medfører en øget efterspørgsel efter PSI, hvilket fører til mere innovation, mere vækst i virksomhederne og i sidste ende til højere budgetindtægter (via skatter) for den offentlige sektor. 3. PSI-direktivets anvendelsesområde: Data, som genereres af forsyningsselskaber og transportsektoren er værdifulde og har et enormt videreanvendelsespotentiale. Enheder i disse sektorer er dog ikke omfattet af PSI-direktivet. Det samme gælder for forskningsdata hidrørende fra offentlig finansieret forskning, som er en anden værdifuld datakilde. 4. Fastlåsning af PSI: Indehavere af offentlige data indgår sommetider aftaler med den private sektor for at få mere ud af deres data. Det skaber risiko for overdreven pionerfordel til gavn for store virksomheder og begrænser dermed antallet af potentielle videreanvendere af de pågældende data.
Hvilke resultater forventes der af initiativet?
Det overordnede formål med dette initiativ er at forbedre de allerede positive virkninger af PSI-direktivet. Det skal ske ved at styrke specifikke bestemmelser og ajourføre dem med henblik på at øge mængden af PSI, der er til rådighed til videreanvendelse. Initiativet vil navnlig styrke SMV'ers stilling på datamarkedet ved at sikre, at de ikke står over for markedshindringer, som gør, at de ikke kan videreanvende offentlige data til kommercielle formål.
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?
Foranstaltninger på EU-plan er nødvendige for at sikre sammenlignelige betingelser for levering af data og for at sikre, at de er egnede til videreanvendelse. Offentlige data med ensartede emneområder bør konsekvent være til rådighed til videreanvendelse på tværs af medlemsstaterne, så det er nemmere at udvikle tjenesteydelser og produkter på grundlag af data fra forskellige EU-lande på lignende betingelser. De foreslåede ændringer vil skabe yderligere incitament for virksomhederne til at udnytte det indre markeds størrelse til at lave produkter og tjenester, som dækker flere forskellige lande. Samtidig sikrer ændringerne, at kommercielle videreanvendere med forskellige størrelser og investeringskapacitet har ensartede muligheder for så vidt angår adgangen til offentlige data.

¹ SWD(2018) 127.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

Der er overvejet en række politiske løsningsmodeller, både lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige. Nogle løsningsmodeller blev afvist på et tidligt tidspunkt, men de modeller, som blev bibeholdt med henblik på en dybtgående analyse, var to pakker af lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger - én pakke med foranstaltninger med høj lovgivningsintensitet og én pakke med foranstaltninger med lavere lovgivningsintensitet.

Den foretrukne løsning er pakken med en lavere interventionsintensitet baseret på følgende elementer:

- **Dynamiske data/API-grænseflader:** En "blød" forpligtelse for medlemsstaterne til at stille dynamiske data til rådighed rettidigt og til at indføre API-grænseflader. For et begrænset antal datasæt af stor værdi (som vedtages ved en delegeret retsakt) vil det være obligatorisk.
- **Gebyrer:** Stramning af reglerne for medlemsstater, når det gælder undtagelser fra den almindelige regel, som siger, at de offentlige myndigheder ikke må opkræve mere end de marginale omkostninger ved formidling. Opstilling af en liste over grundlæggende datasæt af stor værdi, som bør være gratis tilgængelige i alle medlemsstater (samme datasæt som ovennævnte, der skal vedtages ved en delegeret retsakt).
- **Data fra forsyningsselskaber og transportsektoren:** Det er kun offentlige virksomheder, der vil være omfattet, og der gælder et begrænset sæt forpligtelser. Offentlige virksomheder kan opkræve højere priser end de marginale omkostninger for formidling og er ikke forpligtet til at frigive data. Hvis de frigiver data, skal de opfylde kravene vedrørende gennemsigtighed, ikkeforskelsbehandling og forbuddet mod eneretsaftaler.
- **Forskningsdata:** Medlemsstaterne vil være forpligtet til at udarbejde politikker for åben adgang til data, der er resultatet af offentligt finansieret forskning. De vil dog frit kunne afgøre, hvordan disse politikker gennemføres. PSI-direktivet vil også omfatte forskningsdata, som allerede er blevet gjort tilgængelige som følge af åben adgang-mandater, idet der fokuseres på videreanvendelsesaspekter.
- **Forbud mod eneretsaftaler:** Gennemsigtighedskrav til offentlige-private aftaler om den offentlige sektors informationer (forudgående kontrol, eventuelt udført af nationale konkurrencemyndigheder og offentliggørelse af den faktiske aftale).

Disse foranstaltninger vil blive kombineret med en ajourføring af henstillingen om adgang til og bevaring af videnskabelig information² og en præcisering af samspillet mellem PSI-direktivet og databasedirektivet og Inspire-direktivet.

Hvem støtter hvilken løsning?

PSI-direktivet har groft sagt indvirkning på to store grupper af interesseparter: offentlige myndigheder på den ene side og videreanvendere på den anden side. Med den foreslåede udvidelse af direktivets anvendelsesområde vil den førstnævnte gruppe også omfatte offentlige forskningsorganer og offentlige virksomheder fra transport- og forsyningssektoren.

Gruppen af videreanvendere omfatter kommercielle enheder (navnlig ekstra mange SMV'er) og ikke-kommercielle enheder (forskere og enkeltpersoner, der videreanvender data genereres af den offentlige sektor). Som den vigtigste adressat for de foreslåede foranstaltninger er den offentlige sektor mere positiv over for at bibeholde status quo eller en lavintensitetsintervention. Mange videreanvendere er på den anden side mere positive over for vidtrækkende ændringer (højere intensitet). Når det gælder forskning, kan det forventes, at videreanvendere er positive over for lovgivningsmæssig intervention, idet det er helt i tråd med den politiske udvikling inden for åben adgang og åben videnskab.

Det skal bemærkes, at selv om direktivet kun pålægger den offentlige sektor forpligtelser, skaber det økonomiske fordele over hele linjen — både for videreanvendere og den offentlige sektor selv.

C. Den foretrukne løsningsmodels virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

De foreslåede ændringer i den foretrukne løsningsmodel gør en reel forskel ved at gøre flere data bedre tilgængelige til videreanvendelse for erhvervslivet (navnlig SMV'er), myndigheder, forskere og enkeltpersoner. Videreanvendelsen af PSI vil være billigere og nogle data, som allerede er tilgængelige (forskningsdata), vil være lettere at genanvende. Samtidig har den foretrukne løsningsmodel et realistisk ambitionsniveau, som vil være acceptabelt for interessenterne og medlemsstaterne. Generelt set vil foranstaltningerne i den foretrukne løsningsmodel føre til betydelige større økonomisk værdi og jobskabelse sammenlignet med referencescenariet (30% mere direkte økonomisk værdi og 40 % flere jobs end i referencescenariet).

² C(2018) 2375.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?
Omkostningerne ved den foretrukne løsningsmodel er hovedsagelig knyttet til den nødvendige ajourføring af den offentlige sektors infrastruktur. Den er en forudsætning for at muliggøre en effektiv formidling af data, herunder navnlig dynamiske data. Det centrale element er udgifterne til gennemførelse og vedligeholdelse af API-grænseflader, som gør det nemmere for videreanvendere at tilgå dynamiske data. Nogle andre omkostninger vil i første omgang blive båret af et begrænset antal offentlige myndigheder, som stadig opkræver gebyrer for data. De vil miste nogle indtægter — i visse tilfælde vil de ikke længere kunne fortsætte med at opkræve gebyrer for videreanvendelse af deres data. Endelig vil der være nogle retlige og/eller administrative omkostninger knyttet til de nye krav til offentlige virksomheder og forskningsinstitutioner. Disse omkostninger vil imidlertid blive opvejet af de fordele, som vil påvirke hele økonomien, herunder de offentlige myndigheder selv, takket være øget effektivitet og ekstra budgetindtægter fra beskatning.
Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?
Det er SMV'er og virksomheder, der er får størst fordele af den foretrukne løsningsmodel. Undersøgelser viser, at størstedelen af videreanvendelsen af PSI foretages af nystartede virksomheder og virksomheder med færre end 10 ansatte. Et forbedret udbud af data, som er billigere og nemmere at videreanvende vil give mulighed for mere databaseret innovation i alle økonomiske sektorer, med SMV'er og mikrovirksomheder som de største fordelshavere af færre hindringer for adgangen til PSI.
Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?
Denne indsats vil styrke den igangværende proces med at åbne for den offentlige sektors data. På kort sigt vil det medføre begrænsede omkostninger til efterlevelse for offentlige myndigheder. På langt sigt vil det dog øge besparelserne takket være øget effektivitet og vil skabe yderligere indtægter til det offentlige.
Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?
Udover de overordnede skønnede økonomiske fordele ved åbne den offentlige sektors data forventes den foretrukne løsningsmodel også at øge den nuværende virkning af videreanvendelse af PSI for samfundet.
D. Opfølgning
Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?
Foranstaltningen overvåges på årsbasis takket være den "landscaping"-undersøgelse, der gennemføres af European Data Portal. Det vil føre til offentliggørelse af Open Data Maturity-rapporter. Direktivets revisionsklausul vil blive ændret, så den næste evaluering finder sted 6 år efter ændringsdirektivets vedtagelsesdato.