



NOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Revision af adgangen til at genanvende offentlige data (PSI-direktivet)

1. Resumé

Kommissionen har den 12. december 2011 stillet forslag om ændring af PSI-direktivet. Forslaget er fremsat med henblik på at fjerne nuværende og nye forskelle mellem medlemsstaterne vedrørende udnyttelsen af den offentlige sektors informationer, hvilket forhindrer udnyttelse af denne vigtige informationskildes fulde økonomiske potentiale.

Forslaget indeholder en ændring af direktivets anvendelsesområde til at omfatte kulturelle institutioner, ændring af det generelle princip, principperne for gebyrer, licenser og maskinlæsbare formater.

Forslaget forventes at have lovgivningsmæssige konsekvenser, men vurderes umiddelbart ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

Sagen er på dagsordenen for Rådsmødet (telekommunikation) den 20. december 2012 til fremskridtsrapport.

2. Baggrund

Kommissionen har den 12. december 2011 fremsat forslag til ændring af direktiv om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (KOM(2011) 877).

Forslaget til ændring af PSI-direktivet er baseret på TEUF artikel 114 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende det indre markeds funktion og den frie bevægelighed for tjenesteydelser.

Begge forslag skal vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. traktatens artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Baggrunden for forslaget er, at der i det gældende PSI-direktiv (2003/98/EF) artikel 13 er anført, at Kommissionen skal tage anvendelsen af direktivet op til

revision senest den 1. juli 2008. I den forbindelse iværksatte Kommissionen en undersøgelse i 2009. Undersøgelsen viste, at der var sket fremskridt på området, men at der fortsat eksisterede en række uhensigtsmæssige barrierer:

- Offentlige myndigheders forsøg på at maksimere deres egen fortjeneste i modsætning til at se på den bredere økonomiske gevinst.
- Konkurrence mellem den private og den offentlige sektor.
- Praktiske forhindringer i relation til at videreanvende offentlige informationer eksempelvis mangel på information om tilgængelige offentlige data.

På den baggrund besluttede Kommissionen, at der skulle gennemføres en revision af direktivet i 2012, når man havde indhentet yderligere informationer om effekten og anvendelsen af direktivet.

Den offentlige sektors informationer er en vigtig kilde til digitale produkter og services med et stort uudnyttet potentiale. Det generelle formål med Kommissionens forslag er at bidrage til den økonomiske vækst og job-skabelse ved at åbne op for det økonomiske potentiale, der er ved videreanvendelse af offentlige data ved at forbedre betingelserne for videreanvendelse af den offentlige sektors informationer.

3. Formål og indhold

I tråd med Kommissionens meddelelse ”Åbne data, en drivkraft henimod innovation, vækst og åben forvaltningspraksis” er det formålet med ændringen af PSI-direktivet at bidrage til økonomisk vækst og jobskabelse ved at frigive det økonomiske potentiale ved offentligt ejede data gennem forbedrede betingelser for udnyttelse af offentlige data (PSI).

De centrale elementer i forslagene vedrører:

Udvidelse af direktivets anvendelsesområde

Efter forslaget skal direktivets anvendelsesområde også omfatte biblioteker, arkiver, museer og universitetsbiblioteker.

Formålet med dette er at øge betydningen og effekten af direktivet. Det indebærer bl.a., at kulturelle institutioner omfattes af det gældende direktiv, der blandt andet indeholder et forbud mod at indgå eksklusivaftaler.

Gebyrbaseret på marginalomkostningsprincippet

Forslaget indeholder en hovedregel for gebyrer, der betyder, at der som udgangspunkt kun kan tages gebyr for de marginale omkostninger forbundet med reproduktion og formidling af dokumenterne.

De kulturelle institutioner vil være undtaget fra marginalomkostningsprincippet i forhold til gebyrer. Udover undtagelsen af de kulturelle institutioner gælder også en generel undtagelse for myndigheder i den offentlige sektor, som dækker en betydelig del af driftsomkostningerne til udførelse af deres offentlige opgaver ved at udnytte deres intellektuelle ejendomsrettigheder, til at opkræve et gebyr, der overstiger de marginale omkostninger, hvis det sker i henhold til objektive, gennemsigtige og kontrollerbare kriterier og er i offentlighedens interesse og er godkendt af en uafhængig klageinstans.

Baggrunden for dette forslag er, at den offentlige høring i forbindelse med revisionen af PSI-direktivet viste, at høje gebyrer på offentlige data ansås af mange interessenter for at udgøre en stor barriere.

Af hensyn til de offentlige myndigheder, der er selvfinansierende eller som er juridisk forpligtede til at drive indtægtsdækket virksomhed, rummer forslaget en undtagelse, der dækker muligheden for at tage gebyr, der dækker en rimelig forrentning.

Indførelse af EU-ret til genbrug

Forslaget indeholder en bestemmelse om, at der skal indføres en generel ret til, at al offentlig information, der ikke udtrykkeligt er omfattet af en af undtagelserne, kan videreanvendes til kommercielle eller ikke-kommercielle formål.

Bestemmelsen vedrører ikke en regulering af retten til at opnå adgang til offentlige dokumenter, hvilket fortsat skal høre under medlemsstaternes enekompetence.

Maskinlæsbare formater

Forslaget indeholder en bestemmelse om, at offentlige myndigheder skal sikre, at dokumenter er tilgængelige i maskinlæsbare formater sammen med deres metadata.

Uafhængig klageinstans

Forslaget indeholder en forpligtelse til etablering af en uafhængig klageinstans. Klageadgangen skal omfatte muligheden for revision udført af en uafhængig myndighed, hvis beslutninger er bindende for den pågældende offentlige myndighed.

Baggrunden for denne bestemmelse er, at det i forbindelse med høringen blev fremhævet, at manglen på et effektivt klagesystem var et stort problem. Dette afholder mange fra at indgive en klage, idet det bl.a. kan være svært at finde den relevante klagemyndighed og på grund af lange sagsbehandlingstider.

Omvendt bevisbyrde

Forslaget indeholder en bestemmelse om, at der i forbindelse med en klage over et gebyr skal pålægges den offentlige institution at bevise, at deres gebyr er i overensstemmelse med direktivets bestemmelser.

Baggrunden for dette forslag er, at brugerne af offentlige data i forbindelse med Kommissionens høring har anført, at det er forbundet med store problemer at få adgang til den nødvendige information om grundlaget for beregningen af gebyret i forhold til bevisbyrden.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Udvalget for Industri, Forskning og Energi (ITRE) stemte den 29. november 2012 om forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Det er Kommissionens opfattelse, at direktivforslagets bestemmelser er nødvendige af hensyn til at lette udformningen af produkter og tjenesteydelser baseret på offentlige data over hele EU, at sikre en effektiv grænseoverskridende anvendelse af offentlige data til værdiforøgende produkter og tjenesteydelser, at begrænse forvrejning af konkurrencevilkårene på EU-markedet og at forhindre stadig større forskelle mellem medlemsstaternes håndtering af videreanvendelse af offentlige data.

Regeringen vurderer samlet set, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Såvel målsætningen om at lette udformningen af produkter og tjenesteydelser baseret på offentlige data over hele EU som målsætningen om at begrænse forvrejning af konkurrencevilkårene på EU-markedet og at forhindre stadig større forskelle mellem medlemsstaternes håndtering af videreanvendelse af offentlige data opnås således, efter regeringens vurdering, bedst ved EU-regulering frem for national regulering.

6. Gældende dansk ret

Lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (Lov nr. 596 af 24. juni 2005).

7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget forventes at få en række lovgivningsmæssige konsekvenser for Lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (Lov nr. 596 af 24. juni 2005), herunder sandsynligvis i forhold til § 2 (Udvidelse af anvendelsesområdet), § 7 (maskinlæsbare formater) og § 8 (gebyrer). Herudover er en række af forslagets elementer, ikke i dag reguleret i Lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, herunder retten til genbrug af offentlig data, etableringen af en uafhængig klageinstans og spørgsmålet om bevisbyrde.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget vurderes ikke umiddelbart at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser. Det kan dog ikke udelukkes, at den endelige udformning af forslagets gebyrbestemmelse, samt forbuddet mod at indgå eksklusivaftaler, kan medføre statsfinansielle konsekvenser.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Det forventes, at de ændrede regler vil bidrage til øget innovation af produkter baseret direkte på offentlige data og af komplementære produkter, lavere transaktionsomkostninger og effektiviseringsgevinster inden for den offentlige sektor og stadig større kombination af forskellige offentlige og private informationer med henblik på at frembringe nye varer.

9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget har ikke i sig selv administrative konsekvenser for erhvervslivet.

10. Høring

Forslaget har været i høring i det daværende specialudvalg for IT og Telekommunikation og Specialudvalget for Konkurrenceevne, Vækst og Forbrugerforhold samt hos øvrige relevante aktører med frist for bemærkninger den 13. januar 2012.

Dansk Metal bemærker, at man støtter muligheden for øget adgang til og brug af offentlige myndigheders allerede indsamlede data. Dansk Metal støtter det fremsendte forslag fra Kommissionen. Dansk Metal understreger deres tilfredshed med formuleringen omkring gebyrer for videreanvendelse af dokumenter og ser frem til, at direktivændringerne vedtages endeligt og implementeres i dansk lovgivning.

Danmarks Radio (DR) understreger vigtigheden af, at public service-radio- og tv-foretagender fortsat holdes uden for direktivets anvendelsesområde. Begrundelsen for dette er, at public service-radio- og tv-foretagender ikke må blive forpligtede til at give adgang til ikke-offentliggjort journalistisk

materiale, da dette vil kunne kompromittere kildebeskyttelsen og redaktionsfriheden.

Derudover mener DR, at en udvidelse af direktivets anvendelsesområde til public service-radio- og tv-foretagender vil stille disse i en konkurrencemæssig ufordelagtig situation i forhold til kommercielle radio- og tv-foretagender, eftersom de kommercielle foretagender ikke ville være undergivet en forpligtelse til at give adgang til deres produktioner. Det bemærkes i den forbindelse, at den måde, hvorpå programmer er produceret og erhvervet, er den samme for såvel public service-foretagenderne som kommercielle radio- og tv-foretagender.

DR henstiller, at der fra dansk side arbejdes for at opretholde den eksisterende undtagelse i direktivets art. 1, stk. 2, litra d, for public service-radio- og tv-foretagender.

Danske Idebaserede Elektroniske Midler (DILEM) anfører, at de ser forslaget som en videreførelse af tidligere forslag. DILEM ønsker større vækst og åbenhed i forvaltningspraksis.

Den Kristne Producentkomitè (DKPK) anfører ligesom DILEM, at de ser forslaget som en videreførelse af tidligere forslag og ønsker større vækst og åbenhed i forvaltningspraksis.

FDIH – Foreningen for Distance og Internethandel (FDIH) har anført, at de er positive over for at åbne for yderligere adgang til offentlige data.

FDIH bemærker, at der bør ske en samordning i EU, så dokumenter og data er strukturerede ens på tværs af medlemsstaterne, og at virksomhederne og andre, der indhenter data fra offentlige myndigheder – evt. mod betaling - har ejendomsretten til de nye data.

Advokat Peter Schønning bemærker at det gældende PSI-direktiv fra 2003 var på kanten af de internationale ophavsretsforpligtelser, men holdt sig inden for disse, bl.a. ved at respektere tredjemand's rettigheder.

Advokat Schønning bemærker, at det centrale i det nye direktivforslag, er at direktivet udvides til også at omfatte dokumenter, som er i arkivers, bibliotekers eller museers besiddelse, jf. forslagens art. 1(3). Til gengæld fastholdes det oprindelige direktivs art. 1(2)(b), hvorefter dokumenter, hvortil tredjemand besidder ophavsretten ikke omfattes af direktivet. På samme måde fastholdes det oprindelige direktivs art. 1(5), hvorefter direktivet viger, hvis det findes uforeneligt med bl.a. Bernerkonventionen og TRIPS-aftalen, hvilket også er præciseret i præambelbetragtning 22 (og betragtning 7 i di-

rektivforslaget); denne bestemmelse suppleres nu af en bestemmelse om, at direktivet ikke indskrænker ansattes økonomiske eller ideelle rettigheder.

Advokat Schönning bemærker endvidere, at forslaget på ingen måde begrænser eller på anden måde berører ophavsrettigheder, som tilhører almindelige ikke-offentlige rettighedshavere, men kun dokumenter i arkiver, biblioteker og museer (ABM-institutionerne), som enten ikke er ophavsretsbeskyttede, eller som ABM-institutionerne selv fuldt ud har rettighederne til.

Advokat Schönning hæfter sig også ved, at ABM-institutionerne ikke er forpligtede til at stille deres dokumenter til rådighed for videreanvendelse (forslaget til art. 3(2)).

På den baggrund ser advokat Schönning ikke nogen problemer med direktivforslaget.

Biblioteksrapporten (Danmarks biblioteksforening) bemærker, at værker for hvilke den ophavsretlige beskyttelsestid er udløbet, så vidt muligt fortsat bør være frit tilgængelige.

Biblioteksrapporten anfører, at det ikke er klart, hvordan sagen stiller sig, såfremt biblioteket har foretaget digitaliseringen i samarbejde med en privat aktør, som evt. har fået et tilsagn om kommerciel udnyttelse af dokumenterne i en nærmere afgrænset periode eller en anden form for modydelse. Såfremt de elektroniske filer kan kræves udleveret til et konkurrerende foretagende, vil samarbejde mellem offentlige og private foretagender formentlig umuliggøres.

Derudover bemærker Biblioteksrapporten, at metadata vil være beskyttet af OHL § 71 (katalogreglen) og Databasedirektivet: 96/9/EF, men da det er bibliotekerne selv, der i et samarbejde med DBC og Nationalbibliografien fremstiller disse data, vil de formentlig være omfattet af udleveringspligten. Biblioteksrapporten påpeger endvidere, at sådanne data får stadig større betydning for såvel kommercielle som ikke-kommercielle udnyttelsesmåder.

Udover de omtalte dokumenttyper bemærker Biblioteksrapporten, at bibliotekerne har store datamængder som følge af administrationen af bibliotekernes udlån eller brug af de databaser, som bibliotekerne giver adgang til og at disse data vil kunne være omfattet af undtagelsesbestemmelsen om kommerciel fortrolighed, og de vil i alle tilfælde være beskyttet som persondata.

Danske Universiteter finder det positivt, at der arbejdes på at skabe bedre adgang til offentligt skabte data og informationer. Danske Universiteter finder, der er behov for at se på, hvordan flere offentlige data gøres tilgængelige.

ge. Endvidere anføres det, at det vil være hensigtsmæssigt at vurdere behovet for betaling mellem offentlige enheder for adgang til data.

Aarhus Universitet støtter Kommissionens ønske om at styrke adgangen til offentlige data, herunder universiteternes. Aarhus Universitet bemærker, at der bør sikres tilstrækkelige ressourcer til brug for selve indsamlingen og udstillingen af data.

Syddansk Universitet anbefaler, at der fortsat arbejdes på at skabe større og lettere adgang til offentlige data. Syddansk Universitet peger på, at det er vigtigt, at data stilles til rådighed i godkendte formater, at det er væsentligt at 3. mands rettigheder respekteres og foreslår, at der i direktivet stilles krav om kildeangivelse.

Aalborg Universitet finder forslaget positivt, idet det fortsat undtager dokumenter m.m., som er omfattet af tredjepersons ejendomsret.

IT-Universitetet støtter forslaget.

Rektorkollegiet for de kunstneriske og kulturelle uddannelser har anført, at direktivforslaget ikke ses at medføre nogen forpligtelser eller ændringer i forhold til allerede klart fastlagte principper for informationsformidling.

Det Danske Filminstitut (DFI) har anført, at det formodes, at DFI som Danmark nationale filmarkiv vil være omfattet af direktivforslaget. DFI udtrykker bekymring for de økonomiske konsekvenser af forslaget både med hensyn til den tekniske tilrådighedsstillelse og med hensyn til bortfald af muligheden for at indgå eksklusiv aftale med private udbydere om tilrådighedsstillelse. DFI henviser til, at det er uklart, i hvilket omfang indsamlede statistiske data vedr. fx markedsovervågning og særskilte analyser skal være tilgængelige.

Det Kongelige Bibliotek (KB)

KB er skeptiske over for forslaget om at inddrage biblioteker, arkiver og museer under direktivet, og fremfører særligt, at en begrænsning i mulighederne for at indgå aftaler om eneret (eksklusivaftaler) er yderst problematisk i forhold til mulighederne for digitalisering af kulturelt materiale, hvor KB i dag indgår eksklusivaftaler med henblik på finansiering af digitalisering.

Statsbiblioteket (SB)

SB har anført, at en ændring af direktivet kan påvirke biblioteker og universitetsbiblioteker ved at pålægge omkostninger i forhold til at stille materiale til rådighed samt ved at påvirke de tilfælde, hvor biblioteket har foretaget digitalisering i samarbejde med private aktører.

Statens Arkiver (SA)

SA anfører, at det forudsættes, at arkivernes hidtidige praksis for bevaring og kassation af offentlige arkivalier, som i dag føres af SA, ikke berøres.

Network of European Museum Organisations (NEMO)

NEMO anfører, at direktivet pålægger museerne en unødvendig byrde, idet museerne allerede blandt andet via Europeana stiller billeder af deres samlinger til rådighed.

11. Forhandlingssituationen

Generelt er forslaget blevet modtaget positivt. Medlemslandene støtter forslaget, der kan styrke videreanvendelsen af den offentlige sektors informationer med henblik på at styrke udviklingen af et indre marked for videreanvendelse af offentlige data.

Flere medlemslande har ønsket mere analyse vedrørende konsekvenserne ved at udvide direktivets anvendelsesområde til at omfatte museer, arkiver og biblioteker, herunder spørgsmålet om foreneligheden med Traktatens bestemmelser.

Derudover har en række medlemslande udtrykt forbehold for at begrænse adgangen for indtægtsdækkede offentlige myndigheder til at tage gebyrer.

Endelig har et flertal af medlemslandene udtrykt skepsis overfor etableringen af en uafhængig klagemyndighed. Medlemslandene har understreget vigtigheden af, at en sådan klagemyndighed ikke må forstyrre medlemslandenes eksisterende domstolssystem og klageadgang samt muligheden for, at eksisterende myndigheder vil kunne anvendes som klageinstans.

Formandskabet forventer at indlede første trilogforhandling med Europa-Parlamentet inden rådsmødet, men det forventes ikke, at der kan opnås enighed allerede på første møde, hvorfor trilogforhandlingerne vil fortsætte i det irske formandskab.

12. Regeringens generelle holdning

Genanvendelsen af offentlige data kan bidrage til udviklingen af nye, innovative tjenester for europæiske virksomheder. Regeringen støtter derfor overordnet Kommissionens hensigt om at gennemføre initiativer, der kan styrke videreanvendelsen af den offentlige sektors informationer med henblik på at styrke udviklingen af et indre marked for videreanvendelse af of-

fentlige data samt medvirke til at skabe gunstige vilkår for åben forvaltningspraksis.

Regeringen anerkender, at høje gebyrer for offentlige data kan udgøre en barriere for øget videreanvendelse af offentlige data. Regeringen lægger imidlertid afgørende vægt på, at forslaget ikke medfører væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

Regeringen er positiv over for en udvidelse af direktivets anvendelsesområde til at omfatte biblioteker, museer og arkiver, idet forslaget bygger på de initiativer, der allerede eksisterer i EU-regi på kulturområdet. Det er regeringens holdning, at de kulturelle institutioner fortsat bør kunne indgå i økonomisk bæredygtige offentlig-private samarbejdsaftaler vedrørende digitalisering af kulturmateriale.

Endelig er det regeringens holdning, at en eventuel uafhængig klageinstans bør kunne etableres i overensstemmelse med eksisterende domstolssystemer og klageadgang, ligesom eksisterende myndigheder bør kunne anvendes som klageinstans.

13. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg på mødet den 25. maj 2012.