

JulkICT Rissanen Olli-Pekka(VM),  
Kauhanen-Simanainen Anne(VM)

30.01.2012

JULKINEN

*Eduskunta*  
*Suuri valiokunta*

Viite

Asia

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta sekä Komission tiedonannosta Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä Alueiden komitealle ”Avoin data – innovoinnin, kasvun ja läpinäkyvän hallinnon moottori”.**

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2011/2040, EU/2011/2041

Ohessa lähetetään perustuslain 97 §:n mukaisesti selvitys koskien komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleen käytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta sekä Komission tiedonannosta Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä Alueiden komitealle ”Avoin data – innovoinnin, kasvun ja läpinäkyvän hallinnon moottori”.

Asian käsittelyn edetessä tullaan toimittamaan U-kirje direktiivin muuttamisesta, missä yhteydessä tullaan viimeistään esittämään valtioneuvoston kanta.

Erityisasiantuntija Olli-Pekka Rissanen

Neuvotteleva virkamies Anne Kauhanen-Simanainen

LIITTEET

---

|               |   |
|---------------|---|
| Asiasanat     | avoimuus, sähköinen asiointi, tietoyhteiskunta      |
| <b>Hoitaa</b> | <b>LVM, OM, TEM, VM</b>                             |
| Tiedoksi      | ALR, EUE, MMM, OKM, PLM, SM, STM, TH, UM, VNEUS, YM |

---

JulkICT Rissanen Olli-Pekka(VM),  
Kauhanen-Simanainen Anne(VM)

30.01.2012

JULKINEN

Asia

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta.**

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2011/2040 ja EU/2011/2041

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Eduskunnan informointi komission tiedonannosta ja direktiivin muutosehdotuksesta.

Komissio esitteli joulukuussa 2011 avoimen datan strategiansa, johon kuuluu

- tiedonanto 12.12.2011 (KOM(2011) 882 lopullinen) ”Avoin data –innovoinnin, kasvun ja läpinäkyvän hallinnon moottori”
- PSI-direktiivin muutosehdotus
- komission päätös sen omien tietovarantojen uudelleenkäytön helpottamisesta.

PSI-direktiivin muutosehdotuksesta valmistellaan myös U-kirje kevään 2012 aikana.

Asiakirjat:

KOM(2011) 877 lopullinen

2011/0430 (COD)

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleen käytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta.

KOM(2011) 882 lopullinen

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä Alueiden komitealle

Avoin data –innovoinnin, kasvun ja läpinäkyvän hallinnon moottori

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

PSI-direktiivi annettiin SEUT-sopimuksen 114 artiklan (EY-sopimuksen 95 artikla) nojalla, sillä se koskee sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja palveluiden vapaata liikkuvuutta.

Käsittelijä(t):

Olli-Pekka Rissanen, VM/JulICT  
 Anne Kauhanen-Simamainen, VM/JulICT  
 Hannu Taipale, VM/BO  
 Anna-Riitta Wallin, OM  
 Antti Eskola, TEM  
 Taru Rastas, LVM  
 Markku Suvanen, OKM  
 Minna Karvonen, OKM  
 Jorma Walden, OKM

Suomen kanta/ohje:

Suomi pitää komission ehdotusta julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä koskevan direktiivin muuttamisesta kannatettavana, sillä se edistää julkisen tiedon avaamista ja hyödyntämistä Euroopan laajuisesti ja poistaa esteitä, joihin voimassa oleva direktiivi ei ole riittävästi vaikuttanut.

Suomen kansalliset julkisen tiedon avaamista koskevat linjaukset, kuten valtioneuvoston periaatepäätökset 3.3.2011 ja 5.10.2011 sekä nykyiseen hallitusohjelmaan sisältyvät toimenpiteet ovat samansuuntaisia direktiiviehdotuksen kanssa.

Direktiivin soveltamisalan laajentamisen taloudellisia ja muita vaikutuksia kirjasto-arkisto- ja museoalaan on tarpeen vielä selvittää sekä ehdotettuja säännöksiä selkeyttää. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, ettei direktiivin laajentaminen vaikeuta mainittujen alojen ydintehtävien toteuttamista digitaalisessa toimintaympäristössä. Myös maksuja koskevaa artiklaa tulisi selvittää, jotta se ei olisi liian monitulkintainen, jolloin sen vaikuttavuus voi jäädä tavoiteltua heikommaksi.

Pääasiallinen sisältö:

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä ("PSI-direktiivi", engl. Public Sector Information) annettiin 17 päivänä marraskuuta 2003. Direktiivin tavoitteena oli helpottaa julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä koko unionissa yhdenmukaistamalla uudelleenkäyttöä koskevat perusedellytykset ja poistamalla suurimmat esteet, jotka haittaavat julkisten tietojen uudelleenkäyttöä sisämarkkinoilla. Direktiivissä on säännöksiä, jotka koskevat syrjimättömyyttä, maksuja, yksinoikeusjärjestelyjä, avoimuutta, lupia ja käytännön keinoja helpottaa julkisen sektorin tietoaisteistojen löytymistä ja uudelleenkäyttöä.

Direktiivin 13 artiklassa määrättiin, että direktiivin täytäntöönpanoa on tarkasteltava uudelleen ennen 1 päivää heinäkuuta 2008. Komissio toteutti uudelleen tarkastelun, jonka tuloksena julkaistiin tiedonanto KOM (2009) 212. Tiedonannossa todettiin, että julkisten tietojen avaamisessa oli edistytty, mutta edistyksestä huolimatta tietojen

hyödyntämiselle on useita esteitä, kuten julkisen sektorin elinten pyrkimykset kattaa mahdollisimman suuri osa kustannuksista välittämättä laajemmista kokonaistaloudellisista eduista, julkisen ja yksityisen sektorin välinen kilpailu, uudelleenkäyttöä rajoittavat käytännön ongelmat, kuten mahdollisten tietoaineistojen hyödyntäjien tietämättömyys saatavilla olevista julkisen sektorin tiedoista sekä julkisen sektorin elinten kyvyttömyys nähdä alan taloudellista potentiaalia. Komissio totesi, että uusi tarkastelu olisi tehtävä viimeistään vuonna 2012, jolloin on saatavilla enemmän näyttöä direktiivin vaikutuksista ja soveltamisesta. Tämä komission ehdotus on toisen uudelleentarkastelun tulos.

Julkisen sektorin hallussa oleva tieto on tärkeä raaka-aine digitaalisissa sisältötuotteissa ja –palveluissa, mutta sen tarjoamia merkittäviä mahdollisuuksia ei ole kuitenkaan tähän mennessä hyödynnetty riittävästi. Direktiiviä koskevan muutosehdotuksen tavoite onkin edistää talouskasvua ja työpaikkojen luomista ottamalla julkinen tietopääoma tehokkaampaan käyttöön ja parantamalla yhteiskunnan eri toimijoiden edellytyksiä käyttää julkisen sektorin hallussa olevia tietoja. Yleistavoite on unionin horisontaalisten strategioiden, kuten EU:n digitaali-strategian ja etenkin komission Eurooppa 2012 –strategian mukainen. Eurooppa 2012 -strategia julkaistiin 3 päivänä maaliskuuta 2010 ja sen tavoitteena on tehdä Euroopasta ”älykäs, kestävä ja osallistava talous, jossa työllisyys, tuottavuus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus ovat korkealla tasolla.

Ehdotetuilla direktiivin muutoksilla:

- otetaan käyttöön periaate, jonka mukaan kaikki julkisen sektorin hallussa oleva tieto, johon ei nimenomaisesti sovelleta jotakin poikkeuksista, on uudelleenkäytettävissä kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin
- laajennetaan direktiivin soveltamisalaa kirjastoihin, arkistoihin, museoihin ja korkeakoulujen kirjastoihin niin, että tästä aiheutuvat rahoitusvaikutukset jäävät mahdollisimman pieniksi eikä näille laitoksille aiheudu suurta hallinnollista rasitetta (1, 3, 11 artikla).
- rajoitetaan määrä, joka julkisen sektorin tietoaineistojen luovuttamisesta voidaan veloittaa enintään kopioinnista ja jakelusta aiheutuviin lisäkustannuksiin. Poikkeustapauksissa on edelleen mahdollista periä tiedon tuottamisesta ja jakelusta aiheutuvia kustannuksia (6 artikla).
- määrätään, että julkisen tiedon saantia ja hyödyntämistä koskeviin muutoksenhakekeinoihin tulee jäsenmaissa sisältyä sellaisten riippumattomien viranomaisten valvontaa, jotka ovat toimivaltaisia julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä koskevissa asioissa (4 artikla).
- jäsenvaltioiden on raportoitava komissiolle vuosittain julkisen sektorin tiedon uudelleen käytön tilanteesta sekä riippumattoman viranomaisen työskentelystä (12 artikla)

Kansallinen käsittely:

-

Eduskuntakäsittely:

-

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY on osin pantu kansallisesti täytäntöön tekemällä muutos viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999) annetun lain 34 §:ään (495/2005).

Direktiivin ehdotetut muutokset saattavat vaikuttaa kansalliseen lainsäädäntöön. Nämä muutokset vaativat tarkempaa selvitystä ja arviointia.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 1 ja 4 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia sekä maakunnassa sijaitsevien kuntien hallintoa koskevissa asioissa. Maakuntalakien itsehallintolain 19 §:ssä tarkoitetussa lainsäädäntövalvonnassa on katsottu, että edellä mainittujen viranomaisten hallussa olevien asiakirjojen julkisuus on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva asia.

Taloudelliset vaikutukset:

Viranomaisilla on hallussaan laajat julkisin varoin tuotetut tietovarannot, joita tulisi hyödyntää koko yhteiskunnan eduksi. Tietovarantoihin sisältyy tilastoja, säädöksiä, hallintoasiakirjoja, talous-, ympäristö- ja säättietoja, maastotietoja, julkisen sektorin kirjastojen, arkistojen, museoiden jne. tietoja.

Direktiiviehdotus vähentäisi julkisen sektorin tiedontuottajien maksutuloja siltä osin kuin ne ylittävät direktiivin asettamat rajat. Julkishallinnon tietojen myyntitulot tulevat nykyisin sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta. Vuonna 2009 merkittävästi maksullisista tietoluovutuksista tuloa saavien valtion virastojen (mukana 11 virastoa) tietoluovutustulot olivat yhteensä noin 40 miljoonaa euroa. Yksityiseltä sektorilta saadut tulot olivat tästä summasta 73 % ja julkisyhteisöiltä saadut tulot 27 %.

Komission tekemät selvitykset kuten muutkin kotimaiset ja kansainväliset tutkimukset tukevat näkemystä, että tietovarantojen avaamisesta saatavat yhteiskunnalliset ja kokonaistaloudelliset hyödyt ovat kuitenkin varovaisesti arvioiden huomattavasti merkittävämpiä kuin ne myyntitulot, jotka jatkossa menetettäisiin.

Kun julkishallinnon tietoa tarjotaan yhä enemmän koneluettavassa muodossa uudelleen käytettäväksi, voivat yritykset kehittää ja tarjota siitä uudenlaisia palveluja. Julkisen hallinnon työtä vapautuu sen varsinaisiin tehtäviin. Kun avoimen datan infrastruktuuri on rakennettu, vähentävät tietopalvelurajapinnat sekä automatisoidut tietotarkistukset manuaalista tiedon tallennus-, korjaus- ja irrotustyötä. Näin ollen tietoaineistojen avaamisella direktiivin mukaisesti voidaan odottaa olevan myös tuottavuus- ja säästövaikutuksia sekä julkista tietoa ylläpitäville viranomaisille että niiden käyttäjille.

Tietojen avaaminen lisää uuden liiketoiminnan ja yritysten kasvun mahdollisuuksia. Julkisen tiedon hinnoittelulla on selvä vaikutus tietoaineistoja hyödyntävien yritysten liikevaihdon kasvuun (ETLAn tutkimus 2011). Niissä maissa, joissa julkinen maantieteellinen tieto on ollut ilmaista tai enintään tiedonluovutuksen rajakustannusten perusteella hinnoiteltua, on yritysten liikevaihto kasvanut vuositasolla keskimäärin 15 prosenttia enemmän kuin yritysten liikevaihto niissä maissa, joissa julkisen

maantieteellisen tiedon hinnoittelu on ollut kustannusperusteista. Pk-yritykset ovat hyötäneet eniten halvemmasta maantieteellisestä tiedosta.

EU:n komission PSI-direktiivin uusimisen taustaksi teettämä tutkimustuloksia kokoava selvitys viittaa tutkimukseen, jonka mukaan julkisen sektorin tietojen kaupallisen hyödyntämisen arvo on noin 0,25 % EU-alueen bruttokansantuotteesta. Selvityksessä on myös laskelmia, joilla päädytään suurempiin arvoihin. Julkishallinnon tietovarantoihin liittyvien markkinoiden arvo EU-alueella vuonna 2008 oli arvion mukaan 28 miljardia euroa. Tietovarantojen edelleen avaamisen taloudelliset tuotot arvioitiin jatkossa 40 miljardiksi euroksi vuodessa EU:n alueella. Kaikkiaan julkishallinnon tietovarantojen pohjalta tehtyjen sovellusten ja käytön suorat ja epäsuorat taloudelliset vaikutukset arvioitiin 140 miljardiksi euroksi vuodessa. Raportissa on esimerkkejä eri maissa tehtyjen toimenpiteiden taloudellisista vaikutuksista.

ETLAn tutkimuksen mukaan tietoluovutusten rajakustannushinnoitteluun siirtymisen jälkeen on havaittavissa positiivinen kasvuvaikutus jo seuraavana vuonna, mutta selvästi voimakkaampi kasvusysäys nähdään kahden vuoden päästä hinnoittelumuutoksesta. Suomalaisen Digiroad -järjestelmän tietojen avaamisesta tehdyn selvityksen (Tie- ja katuverkon tietojärjestelmä Digiroadin arviointi, VTT 2007) mukaan merkittäviä vaikutuksia datan avaamisesta voidaan odottaa 3-5 vuoden tähtäimellä.

Kansainvälisten kokemusten mukaan hyödynnettävissä olevaa tietoa koskevan tiedon tarjoaminen nostaa voimakkaasti kysyntää. EU:n komission selvityksessä Pricing of Public Sector Information Study (lokakuu 2011) on analysoitu 21 tapausta Euroopassa. Tapaustutkimukset koskevat paikkatietoja, yritystietoja, säätietoja ja lakitietoa. Tietojen uudelleenkäyttäjiltä perittävien maksujen poistaminen tai siirtyminen rajakustannushintoihin on lisännyt hyödyntäjien määrää 10 – 100 -kertaisesti. Tapaustutkimusten mukaan tietoja luovuttavien viranomaisten kustannukset ovat kasvusta huolimatta nousseet vain vähän tai jopa laskeneet.

Tietojen kysynnän kasvusta hintoja alennettaessa tai siirryttäessä maksuttomaan jakeluun on saatu kokemusta myös Suomessa. Suomen ympäristökeskus alkoi vuonna 2008 luovuttaa maksutta jatkokäyttöön 21 valtakunnallista paikkatietoaineistoa. Näiden yhteenlaskettu latausmäärä oli ennen maksupolitiikan muutosta 159 kertaa (2007) ja kaksi vuotta muutoksen jälkeen 7569 kertaa (2010). Latausmäärä kasvoi siis 47-kertaiseksi.

Tiedoilla voi olla erilaista taloudellista arvoa riippuen sisällöstä. Näyttää ilmeiseltä, että taloudellista hyötyä ja uusia innovaatioita saadaan etenkin tietojen yhdistämisen kautta, yhdistämällä julkista ja muualta tulevaa tietoa (esimerkiksi paikkatietoa ja palvelutietoa). Avoimen datan ajattelumalli lähtee siitä, että julkishallinnon kannattaa asettaa joka tapauksessa keräämänsä julkiset tiedot avoimesti hyödynnettäviksi, jolloin muut tahot voivat innovoida, kehittää ja tarjota uusia palveluja niiden pohjalta.

Julkisen sektorin tietojen nykyistä laajemmalla hyödyntämisellä on kansantaloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia mm. julkisen hallinnon toiminnan tehostumiseen ja laadun paranemiseen, yritysten toimintaedellytysten paranemiseen, uuden liiketoiminnan kehittymiseen, kansalaisten tiedon saannin helpottumiseen ja nopeutumiseen sekä tutkimustoiminnan ja koulutuksen käytettävissä olevien lähdeaineistojen lisääntymisen kautta.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:



---

Asiasanat  
**Hoitaa**

Tiedoksi

---



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 12.12.2011  
KOM(2011) 882 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN  
KOMITEALLE**

**Avoim data  
Innovoinnin, kasvun ja läpinäkyvän hallinnon moottori**

# KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE

## Avoim data Innovoinnin, kasvun ja läpinäkyvän hallinnon moottori

### 1. JOHDANTO

EU 2020 -strategian keskeisenä päämääränä on viedä Euroopan taloudet korkealle ja vakaalle kasvu-uralle. Tätä varten Euroopan on vahvistettava innovointimahdollisuuksiaan ja hyödynnettävä resurssinsa mahdollisimman hyvin.

Yksi tällainen resurssi on julkinen data<sup>1</sup>, eli kaikki se tieto, jonka julkiset elimet Euroopan unionissa ovat tuottaneet, keränneet tai hankkineet. Esimerkkejä tästä ovat paikkatieto, tilastotieto, säätiedot, julkisrahoitteisissa tutkimushankkeissa tuotettu tieto ja kirjastojen digitoidut kirjat. Tällainen tieto tarjoaa merkittäviä – toistaiseksi hyödyntämättömiä – mahdollisuuksia uudelleenkäyttöön uusissa tuotteissa ja palveluissa sekä kustannussäästöihin hallinnoissa. Jos tämä voimavara vapautettaisiin avoimesti käyttöön, voitaisiin EU:ssa saavuttaa vuosittain 40 miljardin euron taloudelliset hyödyt. Julkisen datan avaaminen edistäisi myös kansalaisten osallistumista poliittiseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan ja tukisi politiikan eri osa-alueita, kuten ympäristöpolitiikkaa.

Tässä tiedonannossa esitellään Euroopan digitaalistrategian puitteissa toimenpidekokonaisuus, jolla pyritään poistamaan nykyiset esteet ja hajanaisuus EU:ssa. Se koostuu kolmesta toisiaan vahvistavasta toimintalinjasta:

- Datan uudelleenkäytön oikeudellisen kehyksen mukauttaminen. Tämän tiedonannon ohessa annetaan ehdotukset tarkistetuksi direktiiviksi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä sekä tarkistetuksi komission päätökseksi komission oman tiedon uudelleenkäytöstä.
- Rahoitusvälineiden käyttö avoimen datan tueksi sekä käyttöönoton tukeminen esimerkiksi luomalla yleiseurooppalaisia dataportaaleja.
- Jäsenvaltioiden välisen koordinoinnin ja kokemustenvaihdon helpottaminen.

Toimenpiteissä keskitytään aloihin, jotka liittyvät sisämarkkinoiden toimintaan ja joilla yhteisillä standardeilla ja lähestymistavoilla voidaan luoda uusia parempia palveluja ja tietotuotteita eurooppalaisille kuluttajille. Ne tukeutuvat kansallisiin tiedon saatavuutta koskeviin periaatteisiin, mutta eivät vaikuta niihin.

---

<sup>1</sup> Käsitteitä ”data” ja ”tieto” käytetään tässä tiedonannossa toistensa synonyymeinä, ja niillä viitataan kaikenlaiseen sisältöön tallennusvälineestä riippumatta.

## 2. MITÄ AVOIN DATA VOI TARJOTA EUROOPALLE?

### 2.1. Käyttämättömät taloudelliset ja liiketoimintamahdollisuudet

Vuoden 2009 *Digital Britain* -raportissa<sup>2</sup> dataa kuvattiin ”*innovoinnin raaka-aineeksi*” ja ”*osaamistalouden elinehdoksi*”. Suuren osan tästä innovoinnin raaka-aineesta tuottavat, keräävät ja ostavat hallinnot eri puolilla EU:ta. Se on keskeinen materiaali monenlaisissa uusissa tietotuotteissa ja palveluissa, jotka hyödyntävät uusia mahdollisuuksia analysoida ja visualisoida eri lähteistä peräisin olevaa dataa.

*Tällaiset tuotteet ovat esimerkiksi yritysten päätöksenteon tukijärjestelmiä, sijaintiperusteisia palveluja tai ajoneuvojen navigointijärjestelmiä tai vaikkapa älypuhelimille suunniteltuja sääpalveluja ja muita sovelluksia.*

Paikkatietosektorin markkinoiden koko ja kasvu kuvastaa julkisen datan potentiaalia työpaikkojen synnyttäjänä. Saksassa paikkatietomarkkinoiden arvoksi arvioitiin 1,4 miljardia euroa vuonna 2007. Kasvua vuodesta 2000 oli peräti 50 prosenttia<sup>3</sup>. Alankomaissa paikkatietosektori työllisti 15 000 kokopäiväistä työntekijää vuonna 2008. Myös muilla aloilla, kuten meteorologinen data, juridinen tieto ja liiketoimintatieto, markkinat ovat kasvaneet tasaisesti.

Hiljattain tehdyssä katsauksessa<sup>4</sup> julkisen sektorin tiedon kokonaismarkkinoiksi EU:ssa arvioidaan 28 miljardia euroa (2008). Saman lähteen mukaan EU27-alueella voitaisiin vuosittain saavuttaa noin 40 miljardin euron taloudelliset hyödyt, jos julkisen sektorin tietoa avattaisiin edelleen mahdollistamalla sen helppo uudelleenkäyttö. Julkisen sektorin tiedon käytöstä ja sovelluksista vuosittain saatavat suorat ja välilliset hyödyt EU27-taloudessa olisivat yhteensä 140 miljardin euron luokkaa.

### 2.2. Vastauksia yhteiskunnallisiin haasteisiin

Kyky käsitellä dataa älykkäästi on olennainen edellytys yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamiseksi. Dataa ymmärtämällä voidaan esimerkiksi parantaa kansallisten terveydenhuoltojärjestelmien kestävyyttä. Vuoden 2011 McKinsey-raportissa<sup>5</sup> arvioidaan, että datan tehokkaalla hyödyntämisellä voitaisiin luoda vuosittain 300 miljardin dollarin lisäarvo.

*Edistyminen genomiikassa, lääkekeksinnöissä ja vakavien sairauksien, kuten syövän ja sydänsairauksien, diagnosoinnissa ja hoidossa riippuu yhä enemmän datan kehittyneistä keruu- ja analysointitekniikoista.*

Datan hallinta on olennaista myös *ympäristöhaasteisiin* vastaamiseksi. Esimerkkejä tästä ovat energiankulutustapojen tutkiminen energiatehokkuuden parantamiseksi tai ilmansaastepitoisuuksien analysointi liikenteen hallinnassa. Tietoon perustuva päätöksenteko liikenteen, maankäytön ja ilmastonmuutoksen aloilla on enenevässä määrin riippuvaista käytettävissä olevan datan analysoinnista.

<sup>2</sup> <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm76/7650/7650.pdf>.

<sup>3</sup> *Assessment of the Re-use of Public Sector Information in the Geographical Information, Meteorological Information and Legal Information sectors*, MICUS, joulukuu 2008.

<sup>4</sup> *Review of recent studies on PSI re-use and related market developments*, G. Vickery, elokuu 2011.

<sup>5</sup> *Mc Kinsey report on 'Big Data, The next frontier for innovation, competition and productivity'*, toukokuu 2011.

### 2.3. Tieteen edistymisestä nopeampaa

Tieteellinen työ tapahtuu yhä enemmän maailmanlaajuisena yhteistyönä internetissä käyttäen erittäin suuria datakokoelmia, valtavia laskentaresursseja ja hyvin suorituskykyisiä visualisointitekniikoita. Tietotekniikan mahdollistama tutkimus (ns. **eScience**) on olennainen tekijä pyrittäessä vastaamaan 2000-luvun haasteisiin tieteen edistämiseksi ja oppimisessa. Tarvittava data tulee simulaatioista, digitaalisista kojeista, anturiverkostoista ja seurantakeskuksista.

Vuonna 2010 julkistetussa raportissa *Riding the Wave*<sup>6</sup> korostettiin datan keskeistä merkitystä tieteelle sekä sen mahdollisuuksia muuttaa koko tieteellisen prosessin luonnetta.

*Tieteellisen datan laaja saatavuus esimerkiksi auttaa eri alojen tutkijoita työskentelemään yhdessä samalla data-aineistolla, luomaan täysin uusia tieteellisen tutkimuksen muotoja ja etsimään korrelaatioita tutkimustulosten välillä.*

Tietotekniikkaa hyödyntävän tieteen tuoma muutos tieteellisessä prosessissa lisää tutkimuksen tuottavuutta ja auttaa löytämään uusia ja odottamattomia ratkaisuja yhteiskunnallisiin haasteisiin. Lisäksi julkisrahoitteisen tutkimuksen ja kaupallisen sektorin ristipölytys internetiä hyödyntävällä eurooppalaisella tutkimusalueella lisää innovoinnin nopeutta ja vaikuttavuutta.

### 2.4. Toimia tarvitaan kaikilla tasoilla: paikallisesti, alueellisesti, kansallisesti ja EU-tasolla

Julkista dataa tuotetaan kaikilla hallinnon tasoilla. Se, millä ehdoin dataa asetetaan saataville kaupallista tai ei-kaupallista uudelleenkäyttöä varten, vaikuttaa kilpailuun ja kilpailukykyyn.

Monet julkisen sektorin tietoon perustuvat tuotteet ja palvelut ovat luonteeltaan rajat ylittäviä. Mobiilipalvelun ei haluta katkeavan rajalla, ja koko Eurooppaa koskevat yritys- ja yhteisötietopalvelut, joissa on aukkoja yhden tai useamman maan kohdalla, eivät herätä kovin paljon kiinnostusta. Jotta voitaisiin hyödyntää sisämarkkinoiden kokoa ja auttaa pk-yrityksiä kasvamaan yli kansallisten rajojen, olisi helpotettava palvelujen toteuttamista koko EU:n kattavasti.

Näin ollen koko Euroopan unionissa olisi tarjottava samat perustoimintaedellytykset. Näin luotaisiin tasavertainen toimintaympäristö ja saataisiin aikaan julkiseen dataan perustuville innovatiivisille tuotteille ja palveluille kukoistavat markkinat.

## 3. NYKYTILANNE JA TÄHÄNASTISET SAAVUTUKSET

### 3.1. Nykytilanne

Pyrkimys kohti avointa dataa on saamassa pontta useissa jäsenvaltioissa. Niissä ajatus on omaksuttu syistä, jotka liittyvät läpinäkyvyyteen, hallinnon tehostamiseen ja uudelleenkäytön taloudelliseen potentiaaliin. Ne tukevat avointa hallintoa lainsäädännöllä ja käytännön toimenpiteillä, kuten tuottamalla dataa koneellisesti luettavassa muodossa ja luomalla dataportaaleja.

<sup>6</sup> *Final report of the High Level Expert Group on Scientific Data*, lokakuu 2010.

*Yhdistyneessä kuningaskunnassa on perustettu data.gov.uk-portaali, joka kokoaa dataa hallinnon kaikilta tasoilta. Vastaavia portaaleja on muissakin jäsenvaltioissa, esim. ETALAB Ranskassa. Dataportaaleja on myös alueellisella tasolla, kuten dadesobertes.gencat.cat Kataloniassa ja dati.piemonte.it Piemontessa Italiassa.*

Jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin eroja avoimeen dataan liittyvässä aloitteellisuudessa ja tietoisuudessa. Riskinä on, että Eurooppa hukkaa avoimen datan tarjoamat mahdollisuudet ja jää jälkeen alueista, joilla noudatetaan vakiintuneita avoimen datan periaatteita.

## 3.2. Tähänastiset saavutukset EU-tasolla

### 3.2.1. Lainsäädäntökehys ja poliittiset aloitteet

#### (1) Direktiivi julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytöstä

Vuoden 2003 direktiivissä julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytöstä<sup>7</sup> säädetään Euroopan tasoiset yleiset lainsäädäntöpuitteet ja yhdenmukainen vähimmäistaso. Direktiivin vuoden 2009 uudelleentarkastelussa kävi ilmi, että vuoteen 2003 verrattuna tapahtuneesta edistymisestä huolimatta julkisen sektorin tiedon käytölle rajojen yli oli edelleen esteitä. Osa näistä esteistä voidaan poistaa nykylainsäädännöllä, osaa ei.

#### (2) Poliittiset aloitteet

Yleistä uudelleenkäyttöpolitiikkaa täydennetään yksittäisten alojen lainsäädäntö- ja politiikka-aloitteilla. Näistä ovat esimerkkejä:

- ympäristötiedon saatavuutta koskeva direktiivi ja INSPIRE-direktiivi, joilla pyritään **ympäristötiedon** mahdollisimman laajaan levittämiseen ja keskeisten datakokonaisuuksien yhdenmukaistamiseen<sup>8</sup>,
- komission tiedonanto *Meriosaaminen 2020*<sup>9</sup>, jolla pyritään muun muassa tekemään **meridatan** käytöstä helpompaa ja halvempaa,
- vuonna 2008 hyväksytyyn **älykkäiden liikennejärjestelmien (ITS) käyttöönottoa koskevaan toimitasuunnitelmaan**<sup>10</sup> sisältyvät aloitteet, joilla pyritään muun muassa tuomaan matkustustiedot ja reaaliaikaiset liikennetiedot yksityisten palveluntarjoajien saataville,
- **tieteellisen tiedon** avointa saatavuutta koskeva komission politiikka<sup>11</sup>, mihin sisältyy EU-rahoitteisissa hankkeissa tuotettavien julkaisujen vapaata saatavuutta koskeva pilottihanke sekä yleiseurooppalainen helpon osallistumisen mahdollistava **avoimia tietokantoja yhdistävä verkostoinfrastrukturi** – tässä yhteydessä tärkeä tekijä on myös Yhteisen tutkimuskeskuksen JRC:n julkaisutietokanta,

<sup>7</sup> EUVL L 345, 31.12.2003, s. 90.

<sup>8</sup> Direktiivit 2003/4/EY, EUVL L 41, s. 26, 14.2.2003 ja 2007/2/EY, EUVL L 108, s. 1, 14.3.2007.

<sup>9</sup> KOM(2010) 461 lopullinen.

<sup>10</sup> KOM(2008) 886 lopullinen/2.

<sup>11</sup> Tiedonanto *Tieteellinen tieto digitaaliaikana*, KOM(2007) 56, tiedonanto *Tieto- ja viestintätekniikka tieteen palveluksessa*, KOM(2009) 108 ja niihin liittyvät neuvoston päätelmät.

- **kulttuuriperinnön** digitointia koskevat periaatteet ja Europeanan (Euroopan digitaalisen kirjaston, arkiston ja museon) kehittäminen, joilla pyritään varmistamaan digitoitujen kulttuuriaineistojen ja niihin liittyvien metatietojen mahdollisimman laaja käyttö.

Julkisen sektorin datan uudelleenkäytössä niin kaupallisiin kuin ei-kaupallisiin tarkoituksiin olisi kaikilta osin noudatettava **yksityisyyden suojaa koskevaa kansallista ja EU-lainsäädäntöä**. Hallinnon avoimen datan lisäämistä ja henkilötietojen suojaa koskevat tavoitteet voivat tukea toisiaan, jos ne perustuvat julkisen sektorin harjoittamaan aktiiviseen ja tietoiseen tietohallintoon.

Avoimen datan periaatteiden käytössä olisi lisäksi kunnioitettava tinkimättä kolmansien osapuolten **teollis- ja tekijänoikeuksia** ja noudatettava henkistä omaisuutta koskevista kansainvälisistä yleissopimuksista johtuvia Euroopan unionin velvoitteita.

### 3.2.2. Tutkimuksen, kehityksen ja innovoinnin yhteisrahoitus

Komissio on tukenut avointa dataa rahoitusohjelmissaan, erityisesti tutkimuksen ja kehittämisen puiteohjelmissa, kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelmassa ja ISA-ohjelmassa. Hankkeet kattavat monenlaisia tutkimus- ja sovellusaloja ja niihin osallistuu monentyyppisiä organisaatioita.

***Linked Open Data (LOD2) -hanke**<sup>12</sup> käynnistyi syyskuussa 2010 ja kestää 4 vuotta. Siinä tutkitaan web-tekniikan käyttöä alustana datan ja tiedon yhdistämisessä ja pyritään semanttisten teknologioiden avulla parantamaan julkisen sektorin tiedon käytettävyyttä.*

***OpenAIRE-hanke**<sup>13</sup> käynnistyi joulukuussa 2009 ja siinä on mukana osallistujia 25 EU-maasta ja useista assosioituneista maista. Hankkeessa pyritään luomaan osallistava infrastruktuuri tutkimustiedon avointa saatavuutta koskevalle komission Open Access Pilot -hankkeelle.*

*ISA-ohjelmaan kuuluvassa, semanttista yhteentoimivuutta koskevassa SEMIC.EU-hankkeessa<sup>14</sup> edistetään ajatusta hallinnon metatietojen avoimuudesta ensiaskelena kohti metatietojen yhteensopivuutta sekä kansallisella että eurooppalaisella tasolla.*

### 3.2.3. Komission oman tiedon avoimuus

Vuonna 2006 komissio otti käyttöön omien tietoresurssiensa avointa uudelleenkäytettävyyttä koskevat periaatteet antamalla päätöksen komission tietojen uudelleenkäytöstä. Päätöksen myötä kaikki yleisesti saatavilla olevat komission tiedot ovat käytettävissä kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin. Tällaista tietoa ovat esimerkiksi Eurostatin tilastotiedot ja EU-toimielinten käännösmuistit. Tieto on saatavilla yleensä ilmaiseksi; poikkeustapauksissa voidaan periä jakelusta aiheutuvat lisäkustannukset.

<sup>12</sup> <http://lod2.eu/>.

<sup>13</sup> <http://www.openaire.eu/>.

<sup>14</sup> <http://www.semic.eu/>.

## 4. HAASTEET JA MAHDOLLISUUDET

### 4.1. Uusia mahdollisuuksia teknologian edistymisen myötä

Useat kehityssuuntaukset luovat uusia mahdollisuuksia datan – julkisen sektorin data mukaan luettuna – uudelleenkäyttöön uusissa tietotuotteissa ja -palveluissa.

Ensinnäkin *datan määrä* maailmassa kasvaa räjähdysmäisesti. Yhdysvaltain kongressin kirjasto keräsi yksin vuoden 2011 huhtikuussa 235 teratavua dataa<sup>15</sup>. Maailmanlaajuisesti tuotetun datan määrän vuotuiseksi kasvuksi arvioidaan 40 prosenttia.

Osa tästä kasvusta tulee *uusista datatyypeistä*. Kuljetusalalla, ajoneuvoliikenteessä, energianjakelussa ja muilla aloilla on käytössä jo nyt yli 30 miljoonaa verkotettua anturiyksikköä<sup>16</sup>.

Samanaikaisesti on nähtävissä vallankumous *teknologioissa*, joita käytetään datan analysoinnissa, hyödyntämisessä ja käsittelyssä. Esimerkkejä tästä ovat monikieliset hakutekniikat ja merkityssisältöjen automaattinen louhinta anturiverkostoista.

### 4.2. Haasteet ja jäljellä olevat esteet

Viime vuosina julkisen datan avaamisessa on jossain määrin edistytty, mutta asiaan liittyy vielä erilaisia esteitä.

#### *Oikeudellinen kehys*

Julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytöstä vuonna 2003 annetulla direktiivillä aikaansaadusta vähimmäistason yhdenmukaistamisesta huolimatta **kansallisissa säännöissä ja käytännöissä on edelleen merkittäviä eroja**. Tämä aiheuttaa hajanaisuutta tiedon sisämarkkinoilla ja vaikeuttaa rajat ylittävien tietopalvelujen luomista.

Selkeimmin erot näkyvät hinnoittelussa, kun joissain tapauksissa veloitetaan aiheutuneet kustannukset ja joissain tapauksissa uudelleenkäyttö on ilmaista tai lähes ilmaista. Hiljattain tehtyjen selvitysten analyysi osoittaa, että avoimen datan malli johtaa makrotaloudellisesta näkökulmasta parempiin kokonaistuloksiin<sup>17</sup>. Kaikkien kustannusten kattamisesta lisäkustannusmalliin siirtyneitä julkisen sektorin elimiä koskevat tapaustutkimukset osoittavat, että siirtyminen lisäsi uudelleenkäyttöä, mutta hyödytti myös kyseisiä julkisen sektorin elimiä itseään<sup>18</sup>. Lisäksi avoimen datan malli poistaa mahdolliset monopolistiset taipumukset, jos data on saatavilla vain yhdestä lähteestä.

#### *Julkisten organisaatioiden ja yksityisen sektorin tietoisuus asiasta*

Toinen keskeinen tekijä on, että **julkiset organisaatiot eivät ole riittävän tietoisia** avoimen datan potentiaalista. Hallinnan menettämistä pelätään edelleen laajalti. Osa huolenaiheista on perusteltuja, kuten yksityisyyden suojaan, kansalliseen turvallisuuteen ja kolmansien

---

<sup>15</sup> McKinsey, edellä mainitussa tutkimuksessa.

<sup>16</sup> Ks. ed. alaviite.

<sup>17</sup> G. Vickery, edellä mainitussa tutkimuksessa.

<sup>18</sup> *Pricing of Public Sector Information*, Deloitte consulting ja muut, kesäkuu 2011.

osapuolten immateriaalioikeuksien suojaan liittyvät näkökohdat. Osa pelonaiheista vaikuttaisi kuitenkin pikemminkin tekosyiltä olla toimimatta<sup>19</sup>.

Hallintojen suhtautumisen muuttaminen edellyttää korkeimman tason vahvaa poliittista sitoutumista ja dynaamista vuoropuhelua eri intressitahojen – muun muassa hallintojen ja julkisen datan haltijoiden, yritysten ja akateemisen maailman – välillä. Pilotti- ja testihankkeet, hyviä käytänteitä koskeva tiedonvaihto ja edistämiskampanjat (käyttäen esimerkiksi avoimeen dataan liittyviä kilpailuja) voivat auttaa julkista sektoria omaksumaan avoimen datan kulttuurin. Näin voidaan lisätä myös yritysten tietoisuutta datan saatavuudesta ja sen tarjoamista mahdollisuuksista.

#### *Tekniset ja käytännön hidasteet*

Samoin on vielä ratkaistavana **tekniisiä ja käytännön** kysymyksiä. Kielimuurit ja yhteentoimivuusnäkökohdat on hoidettava niin, että eri organisaatioiden ja eri maiden tietoresurssit voidaan yhdistää. Tiedon saatavuus koneellisesti luettavassa muodossa sekä rajattu yhteisesti sovittu metatietokokonaisuus auttaisi datan ristiviittauksia ja yhteentoimivuutta ja parantaisi näin huomattavasti sen uudelleenkäyttöarvoa. Lisäksi tarvitaan tekninen infrastruktuuri, jolla varmistetaan tiedon saatavuus myös pitkällä aikavälillä. Myös datan analysointi- ja visualisointityökaluihin liittyvää tutkimusta, kehitystä ja innovointia on tuettava enemmän.

### **4.3. Johtopäätös**

Julkisen datan hyödyntäminen tarjoaa valtavia mahdollisuuksia EU:n talouden ja kuluttajien hyvinvoinnin näkökulmasta. Nykyiset sääntelyvälineet ja niiden toteutus, hallintojen ja yritysten tietoisuuden puute ja innovatiivisten teknologioiden hidas omaksuminen pidättelevät kuitenkin julkisen datan todellisten uudelleenkäyttömarkkinoiden kehittymistä, eivätkä anna mahdollisuutta saada maksimaalisia hyötyjä datan ja kehittyvien teknologioiden tarjoamista uusista mahdollisuuksista.

Näiden näkökohtien vuoksi komissio on päättänyt tarkistaa ja lujittaa julkista dataa koskevaa strategiaansa kohdentamalla oikeudellista kehystä ja käytettävissä olevia tukijärjestelmiä uudelleen.

## **5. TOIMET EUROOPAN TASOLLA: TARKISTETTU STRATEGIA JULKISTA AVOINTA DATAA VARTEN**

Komission tarkistettu strategia rakentuu kolmelle toisiaan täydentävälle toimintalinjalle:

- datan uudelleenkäytön puitteiden mukauttaminen, mukaan luettuina lainsäädäntö, eisitovat säädökset ja toimintapolitiikka,
- rahoitusvälineiden hyödyntäminen asettamalla avoin data etusijalle tutkimus-, kehitys-, innovointi- ja infrastruktuuriohjelmissa,
- jäsenvaltioiden välisen koordinoinnin ja kokemustenvaihdon helpottaminen.

---

<sup>19</sup> Muutamia esimerkkejä osoitteessa  
[http://www.dr0i.de/lib/2011/07/04/a\\_sample\\_of\\_data\\_hugging\\_excuses.html](http://www.dr0i.de/lib/2011/07/04/a_sample_of_data_hugging_excuses.html).

## **5.1. Avoimuutta ja uudelleenkäyttöä suosiva tarkistettu lainsäädäntökehys**

Tämän tiedonannon ohessa annetaan ehdotus julkisen sektorin tietoa koskevan direktiivin tarkistamiseksi. Tarkistuksilla

- otetaan käyttöön periaate, jonka mukaan kaikki julkinen tieto, johon ei nimenomaisesti sovelleta jotakin poikkeuksista, on uudelleenkäytettävissä kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin,
- rajoitetaan määrä, joka julkisen sektorin tiedosta voidaan veloittaa, enintään jakelusta aiheutuviin lisäkustannuksiin; poikkeustapauksissa on edelleen mahdollista periä kaikki tiedon tuottamisesta ja jakelusta aiheutuvat kustannukset,
- laajennetaan direktiivin soveltamisalaa kirjastoihin, arkistoihin, museoihin ja korkeakoulujen kirjastoihin niin, että tästä aiheutuvat rahoitusvaikutukset jäävät mahdollisimman pieniksi, eikä näille laitoksille aiheudu suurta hallinnollista rasitetta.

Direktiivin muutoksista aiheutuu myös muille julkisen sektorin elimille korkeintaan vähäisiä rahoitus- ja hallintorasitteita, joita vastaan saadaan huomattavasti merkittävämpiä hyötyjä koko yhteiskunnalle.

Samanaikaisesti komissio on päivittämässä omien tietoresurssiensa uudelleenkäyttöä koskevia sääntöjä. Tärkeimmät muutokset koskevat Yhteisen tutkimuskeskuksen JRC:n tuottaman tutkimustiedon saattamista uudelleenkäytettävyyden piiriin, päätöksen täytäntöönpanoa parantavia toimia ja tiedon tarjontaa koneellisesti luettavassa muodossa. Vuoden 2012 aikana komissio selvittää, miten vastaavia sääntöjä voitaisiin ottaa käyttöön muissa EU-toimielimissä ja keskeisissä EU:n erillisvirastoissa.

Komissio ottaa tulevissa lainsäädäntö- ja politiikka-aloitteissaan esimerkiksi liikenteen, ympäristön, meripolitiikan ja avaruuspolitiikan alalla kaikilta osin huomioon avoimen datan tarjoamat mahdollisuudet. Tarvittaessa se pyrkii julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytöstä annettua direktiivissä asetettuja vähimmäisehtoja kunnianhimoisempaan lopputulokseen, jotta dataresurssit saataisiin mahdollisimman laajaan käyttöön.

## **5.2. Ei-sitovia säädöksiä tutkimustiedon avoimuudesta**

Tutkimusdatan erityispiirteiden vuoksi komissio tulee esittelemään *tiede- ja tutkimusdataa* ja niihin liittyviä infrastruktuureja koskevan strategiansa yksityiskohdat erillisissä asiakirjoissa. Se aikoo vuonna 2012 antaa tiedonannon ja suosituksen tieteellisen tiedon saatavuudesta ja säilyttämisestä. Komissio pyrkii yhdessä jäsenvaltioiden kanssa saamaan jäsenvaltiot vauhdittamaan konkreettisen toimenpidekokonaisuuden pohjalta toimiaan tieteellisen tiedon tuomiseksi avoimesti saataville. Samassa yhteydessä komissio määrittelee, miten Euroopan unionin rahoittaman tutkimustoiminnan tuloksia käsitellään.

## **5.3. Rahoitus- ja tukitoimenpiteet: Avoimeen dataan liittyvän tutkimuksen, kehityksen ja innovoinnin edistäminen**

Komissio jatkaa rahoitusohjelmissaan tukea hallintojen datan avaamiseen tähtäville toimille. Se pyrkii eri välineiden kautta stimuloimaan markkinoita, testaamaan innovatiivisia ratkaisuja ja edistämään niiden kehitystä sekä varmistamaan avoin data -mallin mahdollisimman laajan omaksumisen.

### (1) Tutkimuksen, kehityksen ja innovoinnin tukeminen

Komissio jatkaa tukeaan datankäsittelyteknologian, esim. datan louhinnan, analysoinnin ja visualisoinnin, *tutkimukselle ja kehitykselle*. Kaudella 2011–2013 komissio käyttää noin 100 miljoonaa euroa näiden alojen t&k:hon. Tiedonhallinta on yksi tieto- ja viestintäteknikan kaavailuista painopistealoista myös Horisontti 2020 -kokonaisuudessa, joka kattaa EU:n tuen tutkimukselle ja innovoinnille kaudella 2014–2020.

Komissio tukee *teknologista innovointia ja teknologian käyttöönottoa* pilottitoimin testaamalla ja esittelemällä innovatiivisia sovelluksia, kuten paikkatietojärjestelmiä ja sijaintisidonnaisia palveluja sekä luovan sisällön sovelluksia koulutuksen, kulttuurin ja muotiteollisuuden alalla. Näitä tuetaan kaudella 2012–2013 kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman tieto- ja viestintäteknikkaosioista. Sen jälkeen tukea on määrääntänyt Horisontti 2020 -ohjelmasta.

Lisäksi komissio auttaa järjestämään *avoimeen dataan liittyviä kilpailuja* uusien tietopalvelujen kehittämisen edistämiseksi ja tekee aloitteita, joilla parannetaan julkisen sektorin dataan perustuvia uusia tietopalveluja rakentavien yrittäjien mahdollisuuksia saada pääomarahoitusta.

### (2) Datainfrastruktuurien tukeminen – yleiseurooppalaiset dataportaalit

Helpottaakseen sellaisten tietotuotteiden ja -palvelujen kehittämistä, joissa yhdistellään dataa eri puolilta Euroopan unionia, komissio pyrkii luomaan kaksi toisiinsa yhteydessä olevaa dataportaalia.

Vuonna 2012 se ryhtyy ylläpitämään portaalia, jolla tuodaan komission omat ja muiden EU-toimielinten ja EU:n erillisvirastojen dataresurssit helposti saataville ja käytettäväksi. Samanaikaisesti määritellään metadatakokonaisuus, jolla on suuri uudelleenkäytettävyysspotentiaali, ja pyritään edistämään sen käyttöä. Eurooppalaiselle datalle pyritään varmistamaan mahdollisimman laaja käyttö innovatiivisissa tietotuotteissa komission tiedon uudelleenkäytöstä annetun komission päätöksen mukaisesti.

Komissio pyrkii yhdessä jäsenvaltioiden, julkisen sektorin elinten ja alueellisten tiedonkokoajien kanssa luomaan yleiseurooppalaisen dataportaalin, joka käynnistäisi toimintansa vuonna 2013 ja tarjoaisi suoran pääsyn monenlaisiin datakokonaisuuksiin eri puolilta EU:ta (komission portaalin tarjoama data mukaan luettuna). Tässä hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan olemassa olevia rakenteita ja saavutuksia ja portaalin sisältöä kasvatetaan asteittain keskeisiin datakokonaisuuksiin kaikista jäsenvaltioista.

Perustamisvaiheessa (2011–2013) tukea annetaan kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmasta. Kaudella 2014–2020 julkisen datan eurooppalaisen sähköisen palveluinfrastruktuurin rahoitus tulee Verkkujen Eurooppa -välineestä<sup>20</sup>.

Komissio jatkaa myös rahoitustaan digitointitoiminnalle ja Europeana-alustalle, jotka ovat tärkeitä datan uudelleenkäyttöön liittyviä osa-alueita.

### (3) Tutkimusalan datainfrastruktuurien tukeminen

---

<sup>20</sup> Ks. välinettä koskevat komission ehdotukset, KOM(2011) 665 ja KOM(2011) 657/3.

Komissio tukee seitsemännessä puiteohjelmassa ja kaavailee tukevansa jatkossa Horisontti 2020 -ohjelmassa pysyvän ja vankkatoimisen palveluinfrastruktuurin kehittämistä Euroopassa tieteellistä dataa varten. Infrastruktuurin on määrä vastata dataintensiivisen tieteen ja tutkimuksen tarpeita 2020-luvulla, ja kehitystyössä noudatetaan *Riding the Wave* -raportin suosituksia. Se tuo saataville ja käytettäväksi tiedon koko kirjon jalostamattomasta havainto- ja koedatasta julkaisuihin kaikilla tieteenaloilla.

Tähän infrastruktuuriin liittyy teknisiä, organisatorisia ja sääntelyllisiä näkökohtia, jotka vaativat mittavaa koordinoitua jäsenvaltioiden kanssa, mutta myös kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa, jotta voidaan varmistaa maailmanlaajuinen yhteentoimivuus ja vastavuoroiset käyttöoikeudet. Komissio kehittää yhdessä kansainvälisten kumppanimme kanssa standardeja datan maailmanlaajuisista saatavuutta ja yhteentoimivuutta varten.

#### **5.4. Koordinoitimet jäsenvaltio- ja EU-tasolla**

Komissio helpottaa edelleen jäsenvaltioiden välistä koordinoitua ja kokemustenvaihtoa erityisesti seuraavien toimintamuotojen kautta:

- PSI-ryhmä, joka on jäsenvaltioiden asiantuntijaryhmä hyviä käytänteitä ja julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä tukevia aloitteita koskevaa tiedonvaihtoa varten,
- julkisen sektorin tietoa koskeva verkkoportaali, joka sisältää uutisia Euroopassa tapahtuvasta kehityksestä, hyvistä käytänteistä, esimerkkejä uusista tuotteista ja palveluista sekä oikeustapauksia, joissa on kyse julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytöstä,
- LAPSI-verkosto, joka analysoi julkisen sektorin tietoon liittyviä oikeudellisia kysymyksiä ja edistää keskustelua tutkijoiden ja sidosryhmien keskuudessa, ja jonka puitteissa tullaan laatimaan saatavuus- ja uudelleenkäyttöperiaatteita ja -käytäntöjä koskeva ohjeisto,
- ISA-ohjelman toimet semanttisen yhteentoimivuuden alalla.

Komissio tukee jatkossakin politiikan neuvoo-antavia ryhmiä – joiden toimintaan se myös osallistuu – , kuten sähköisiä infrastruktuureja käsittelevä *e-Infrastructures Policy Forum* ja tieteen e-infrastruktuurin kehittämisen mietintäryhmä *e-Infrastructures Reflection Group*, jotka ovat tärkeitä jäsenvaltioiden välisessä koordinoinnissa tieteellisiin datainfrastruktuureihin liittyvissä kysymyksissä.

#### **6. PÄÄTELMÄT**

Julkisten organisaatioiden eri puolilla Euroopan unionia tuottama, keräämä tai ostama tieto on keskeinen voimavara tietotaloudessa. Tällä hetkellä läheskään sen koko potentiaalia ei hyödynnetä. Tässä tiedonannossa komissio ehdottaa Euroopan julkisen sektorin tietoresurssien potentiaalinen vapauttamiseksi käytännön toimia, jotka ulottuvat julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytöstä annetun direktiivin tarkistamisesta yleiseurooppalaisen dataportaalin perustamiseen.

Jäsenvaltiot voivat edesauttaa kehitystä kohti avointa dataa viemällä julkisen sektorin uudelleenkäytöstä annettavan tarkistetun direktiivin nopeasti kansalliseen lainsäädäntöönsä ja panemalla sen viipymättä täytäntöön. Näin luodaan tarvittavat edellytykset avoimeen dataan perustuvalla taloudellisella toiminnalla ja edistetään rajat ylittäviä sovelluksia.

Lisäksi jäsenvaltioiden olisi laadittava ja otettava käyttöön avointa dataa koskevat toimintaperiaatteet, jotka perustuisivat eri puolilta EU:ta saatuihin kokemuksiin hyvistä toimintamalleista. Tukea olisi annettava esimerkiksi avoimeen dataan liittyville pilottihankkeille ja kilpailuille ja erityisesti sellaiselle toiminnalle, jossa on kyse rajat ylittävien tuotteiden ja palvelujen kehittämisestä.

Lopuksi komissio pyytää jäsenvaltioita omalta osaltaan osallistumaan yleiseurooppalaisen dataportaalin kehittämiseen. Komissio käynnistää jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa keskustelut vakaan perustan varmistamiseksi portaalille. Käyttöönottoaiheessa jäsenvaltioiden on asetettava portaalin kautta saaville laaja valikoima datakokonaisuuksia, jotta siitä tulisi menestyvä palvelu ja perusta taloudelliselle toiminnalle.

Komissio pyytää Euroopan parlamenttia ja neuvostoa luomaan vastuualueidensa puitteissa tarvittavat edellytykset julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytölle Euroopan unionissa ja tukemaan hankkeita ja infrastruktuureja, joilla Euroopan julkisesta datasta voidaan tehdä innovaatioiden, kasvun ja läpinäkyvyyden moottori.

## **Avoimen datan strategia, avaintoimenpiteet**

### ***Lainsäädännölliset puitteet***

- Ehdotus tarkistetuksi direktiiviksi julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytöstä, joulukuu 2011,
- tarkistettu komission päätös komission tiedon uudelleenkäytöstä, joulukuu 2011, pyrkimykset laajentaa järjestelmää muihin EU-toimielimiin ja EU:n erillisvirastoihin, 2012,
- avoimen datan periaatteet otetaan huomioon alakohtaisissa lainsäädäntö- ja politiikka-aloitteissa.

### ***Eurooppalaiset avoimen datan portaalit ja alustat***

- Portaalit komission ja muiden EU-toimielinten ja -virastojen dataan, kevät 2012,
- yleiseurooppalainen dataportaalit eri puolilla EU:ta sijaitseviin datakokonaisuuksiin, kevät 2013, pohjautuen vuonna 2011 jäsenvaltioiden kanssa tehtyyn valmistelutyöhön,
- eurooppalaisen avoimen datan sähköisen palveluinfrastruktuurin yhteisrahoitus Verkkojen Eurooppa -välineestä 2014–2020.

### ***Tieteen avoin data***

- Tiedonanto ja suositus jäsenvaltioille tieteellisestä tiedosta, 2012 alku,
- tieteellisten julkaisujen avointa saatavuutta koskevan pilottihankkeen laajentaminen koko Horisontti 2020 -ohjelmaan sekä tutkimusdatan avointa saatavuutta koskeva pilottihanke.

### ***Tutkimus ja innovointi***

- Avoimen datan kannalta merkitykselliset tutkimus- ja innovointihankkeet seitsemännessä puiteohjelmassa, kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmassa ja Horisontti 2020 -ohjelmassa sekä rahoitus tutkimusinfrastruktuureille, jotka tukevat tutkimusartikkelien ja tutkimusdatan avointa saatavuutta,
- avoimeen dataan liittyvät kilpailut (2012–2013) ja pääomarahoituksen saatavuuden parantaminen alan yrittäjille.

#### **Aikataulutavoitteet**

Komissio sitoutuu

- käynnistämään komission avoimen datan portaalin vuonna 2012,
- käynnistämään vuonna 2013 monikielisellä käyttöliittymällä ja hakutoiminnoilla pilottivaiheen portaalin, joka tarjoaa datakokonaisuuksia eri puolilta Eurooppaa.

Jäsenvaltioiden kanssa tehtävässä työssä tarkoituksena on

- laatia ja ottaa käyttöön avoimen julkisen datan periaatteet kaikissa jäsenvaltioissa vuoden 2013 alkuun mennessä,

- tuoda kolmasosa kaikesta saatavilla olevasta rakenteisesta hallintojen datasta jäsenvaltioissa yleiseurooppalaisen dataportaalin hakutoiminnon piiriin vuoteen 2015 mennessä.

Odotettu kokonaisvaikutus:

- vuoteen 2017 mennessä (kolme vuotta ajankohdasta, johon mennessä julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä koskeva tarkistettu direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä) julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytön kokonaishyödyt EU:ssa vuodessa 100 miljardia, sisältää uuden liiketoiminnan ja julkisen sektorin palveluissa saavutetut tehokkuushyödyt.



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 12.12.2011  
KOM(2011) 877 lopullinen

2011/0430 (COD)

Ehdotus

**EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI**

**julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin  
2003/98/EY muuttamisesta**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

{SEK(2011) 1551 lopullinen}

{SEK(2011) 1552 lopullinen}

## PERUSTELUT

### 1. EHDOTUKSEN TAUSTA

#### 1.1. Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä ('PSI-direktiivi', engl. Public Sector Information) annettiin 17 päivänä marraskuuta 2003. Direktiivin tavoitteena oli helpottaa julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä koko unionissa yhdenmukaistamalla uudelleenkäyttöä koskevat perusedellytykset ja poistamalla suurimmat esteet, jotka haittaavat tietojen uudelleenkäyttöä sisämarkkinoilla. Direktiivissä on säännöksiä, jotka koskevat syrjimättömyyttä, maksuja, yksinoikeusjärjestelyjä, avoimuutta, lupia ja käytännön välineitä, jotka helpottavat julkisen sektorin asiakirjojen löytymistä ja uudelleenkäyttöä.

Direktiivin 13 artiklassa vaadittiin, että direktiivin täytäntöönpanoa on tarkasteltava uudelleen ennen 1 päivää heinäkuuta 2008. Komissio toteutti uudelleentarkastelun, jonka tuloksena julkaistiin tiedonanto KOM(2009) 212<sup>1</sup>. Tiedonannossa todettiin, että edistyksestä huolimatta edelleen on olemassa useita esteitä, nimittäin julkisen sektorin elinten pyrkimykset kattaa mahdollisimman suuri osa kustannuksista välittämättä laajemmista kokonaistaloudellisista eduista, julkisen ja yksityisen sektorin välinen kilpailu, uudelleenkäyttöä rajoittavat käytännön asiat, kuten tietämättömyys saatavilla olevista julkisen sektorin tiedoista, ja julkisen sektorin elinten kyvyttömyys nähdä alan taloudellista potentiaalia. Komissio totesi, että uusi tarkastelu olisi tehtävä viimeistään vuonna 2012, jolloin on saatavilla enemmän näyttöä direktiivin vaikutuksista ja soveltamisesta. Tämä komission ehdotus on toisen uudelleentarkastelun tulos.

Julkisen sektorin tieto on tärkeä raaka-aine digitaalisissa sisältötuotteissa ja -palveluissa, eikä sen merkittäviä mahdollisuuksia ole tähän mennessä hyödynnetty. Tämän unionin toimen yleistavoite on edistää talouskasvua ja työpaikkojen luomista mahdollistamalla valtion omistaman tiedon taloudellisen potentiaalin hyödyntämisen parantamalla edellytyksiä julkisen sektorin hallussa olevien tietojen käyttämiseen. Yleistavoite vastaa täysin unionin horisontaalisia strategioita ja etenkin komission Eurooppa 2020 -strategiaa, joka julkaistiin 3 päivänä maaliskuuta 2010 ja jonka tavoitteena on tehdä Euroopasta ”älykäs, kestävä ja osallistava talous, jossa työllisyys, tuottavuus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus ovat korkealla tasolla”.

Mahdollisuus julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöön vaikuttaa myönteisesti myös valtioiden hallinnon avoimuuteen, tehokkuuteen ja vastuullisuuteen ja lisää osaltaan kansalaisten vaikutusvaltaa.

Täten PSI-direktiivin perimmäinen tavoite on käynnistää muutos julkisen sektorin toimintakulttuurissa ja luoda suotuisa ympäristö lisäarvoa tuottavalle toiminnalle, joka perustuu julkisen sektorin tietoresurssien uudelleenkäyttöön.

Sääntelyn osalta haasteena on laatia markkinoille paras mahdollinen oikeudellinen kehys, joka vauhdittaisi digitaalisen sisällön markkinoita julkisen sektorin tietoon perustuvien tuotteiden ja palveluiden osalta huomioiden myös rajat ylittävän ulottuvuuden ja estäisi kilpailun

---

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0212:FIN:FI:PDF>.

vääristymisen unionin julkisen sektorin tietojen markkinoilla. Siksi komission ehdotus on kohdistettu julkisen sektorin hallussa olevan tiedon hyödyntämiseen kaupallisiin ja muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin, ja sillä pyritään varmistamaan erityiset edellytykset hyödyntämisen eri vaiheille, jotta tiedon saatavuus paranisi ja uudelleenkäyttö helpottuisi.

Tiedon on oltava saatavilla, löydettävissä ja tehokkaasti käytettävissä uudelleen. Uudelleenkäyttöön liittyvien rahallisten ja muiden kustannusten on oltava mahdollisimman alhaisia. Tietoa uudelleenkäyttävillä tahoilla on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojamekanismi, jotta ne voivat hyödyntää oikeuksiaan. Alkuperäistä direktiiviä on vahvistettava, jotta voitaisiin poistaa jäljellä olevat esteet, kuten tietämättömyys saatavilla olevista julkisen sektorin tiedoista, rajoittavat tai epäselvät tiedon saatavuutta ja uudelleenkäytön ehtoja koskevat säännöt, lannistava, epäselvä ja epäjohtonmukainen hinnoittelu, jos tiedon uudelleenkäytöstä peritään maksu, sekä etenkin pk-yritysten kannalta yleisesti liian monimutkainen julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöön tarvittavan luvan hakuprosessi. Lisäksi uudelleenkäyttäjillä ja vakiintuneilla ”sekamuotoisilla” julkisen sektorin elimillä (jotka sekä suorittavat julkisia tehtäviä että hyödyntävät tietoa kaupallisesti) on oltava tasavertaiset toimintaedellytykset ja kilpailuolosuhteet, joita ei rajoita minkäänlainen syrjivä kohtelu tai perusteettomat yksinoikeudet julkisen sektorin tiedon käyttöön. Sisämarkkinat toimivat julkisen tiedon uudelleenkäytön osalta vain, jos uudelleenkäyttöä koko unionin alueella rajoittavat sääntelystä ja käytännöistä johtuvat rajat poistetaan ja samanlainen tieto on saatavilla vastaavin, jos ei samoin, ehdoin tiedon alkuperämaasta riippumatta.

Parantamalla tiedon saatavuutta ja helpottamalla sen uudelleenkäyttöä voidaan saavuttaa muun muassa seuraavanlaisia hyötyjä: suoraan julkisen sektorin tietoon perustuvat innovaatiot ja niitä täydentävät tuotteet, kaupankäyntikulujen aleneminen ja tehokkuushyödyt julkisella sektorilla sekä erilaisen julkisen ja yksityisen sektorin tiedon yhdistely enenevässä määrin uusien hyödykkeiden tuottamiseksi.

## 1.2. Yleinen tausta

Julkisen sektorin elimet tuottavat, keräävät ja säilyttävät valtavaa määrää tietoa ja sisältöjä aina tilastotiedoista ja taloutta ja ympäristöä koskevista tiedoista arkistomateriaaliin ja kirja- ja taidekokoelmiin. Digitaalinen vallankumous on lisännyt merkittävästi tämän tiedon arvoa resurssina innovatiivisille tuotteille ja palveluille, joissa tietoa hyödynnetään raaka-aineena.

Tietovarantojen, myös julkisen sektorin tiedon, avaamisen taloudellinen merkitys tunnustetaan nykyään laajalti. Esimerkiksi *The Economist* -lehden vuonna 2010 julkaisemassa raportissa<sup>2</sup> todetaan, että tiedosta on tullut ”lähies pääomaan ja työhön verrattava taloudellinen tuotantopanoks”. *Digital Britain Final Report* -raportissa<sup>3</sup> puolestaan tiedon katsotaan olevan ”innovaatiovaluuttaa ... osaamistalouden elinehto”. Tuoreessa tutkimuksessa arvioidaan julkisen sektorin tiedon kokonaismarkkinoiden arvon olleen unionissa vuonna 2008 28 miljardia euroa<sup>4</sup>. Samassa tutkimuksessa osoitetaan, että julkisen sektorin tietojen saatavuutta helpottamalla saavutettava taloudellinen kokonaishyöty olisi EU:n 27 jäsenvaltiossa vuosittain noin 40 miljardia euroa. Julkisen sektorin tiedon käytöstä ja siihen perustuvista sovelluksista saatava suora ja epäsuora taloudellinen hyöty olisi EU:n 27 jäsenvaltion taloudessa vuosittain yhteensä noin 140 miljardia euroa.

---

<sup>2</sup> <http://www.economist.com/node/15557443>.

<sup>3</sup> <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/interactive.bis.gov.uk/digitalbritain/report/>, s. 214.

<sup>4</sup> Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, G. Vickery, elokuu 2011.

Sen lisäksi, että vapaasti saatavilla oleva julkisen sektorin tieto lisää talouskasvua vauhdittavia innovointia ja luovuutta, se myös parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja edistää siten osallistavaa demokratiaa ja avointa, vastuullista ja tehokkaampaa hallintoa.

Direktiivin haasteena on laatia markkinoille paras mahdollinen oikeudellinen kehys, jotta helpotettaisiin ja lisättäisiin käytettävissä olevan julkisen tiedon kaupallista ja muuta uudelleenkäyttöä. Täten direktiivin ja sen uudelleentarkastelun perimmäinen tavoite on käynnistää muutos julkisen sektorin toimintakulttuurissa ja luoda suotuisa ympäristö lisäarvoa tuottavalle toiminnalle, joka perustuu julkisen sektorin tietoresurssien uudelleenkäyttöön.

Direktiivin uudelleentarkastelu muodostaa siten osan Euroopan digitaalistrategiaa ja älykästä, kestävä ja osallistava kasvua koskevaa Eurooppa 2020 -strategiaa<sup>5</sup>. Uudelleentarkastelu onkin yksi digitaalistrategian avaintoiminnoista (avaintoiminto 1c).

### **1.3. Johdonmukaisuus suhteessa muuhun politiikkaan**

#### *1.3.1. Julkisen sektorin hallussa olevaa tietoa koskeva politiikka ja unionin kilpailusäännöt*

Yksi PSI-direktiivin tavoitteista on rajoittaa kilpailun vääristymiä unionin markkinoilla ja siten luoda tasavertaiset toimintaedellytykset kaikille julkisen sektorin tiedon mahdollisille uudelleenkäyttäjille. Tämän vuoksi PSI-direktiivissä tarkennetaan yleisempiä unionin kilpailusääntöjä, nimittäin 10 artiklan 2 kohdassa kielletään ristikkäistuet ja 11 artiklassa kielletään yksinoikeusjärjestelyt tietyin poikkeuksin.

#### *1.3.2. Julkisen sektorin hallussa olevaa tietoa koskeva politiikka ja ympäristöpolitiikka*

PSI-direktiivi, ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annettu direktiivi 2003/4/EY (Århusin direktiivi) ja Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta annettu direktiivi 2007/2/EY muodostavat yhdessä joukon unionin toimenpiteitä, joilla varmistetaan julkisen sektorin elinten hallussa olevan ympäristötiedon leviäminen mahdollisimman laajalle. Vaikka kyseisillä direktiiveillä ei olekaan välittömiä yhteisiä tavoitteita, ne täydentävät toisiaan ja niitä yhdistää yleinen tavoite parantaa julkisen tiedon avoimuutta ja saatavuutta.

Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annettu direktiivi edistää osaltaan tietoisuuden lisääntymistä ympäristökysymyksistä, vapaata keskustelua, yleisön aktiivisempaa osallistumista ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä viime kädessä parempaa ympäristöä. Se tukee komission julkisen sektorin hallussa olevan tiedon uudelleenkäyttöä koskevaa politiikkaa, sillä tiedon laaja saatavuus on edellytys sen uudelleenkäytölle ja ympäristöä koskeva tieto on erittäin tärkeä tietolähde uusien tuotteiden ja palveluiden luomisessa. INSPIRE-direktiivillä on vastaava rooli paikkatietojen osalta.

Lisäksi PSI-direktiivi on erityisen tärkeä tulevan yhteisen ympäristötietojärjestelmän yhtenäisyyden kannalta.

---

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm).

### *1.3.3. Julkisen sektorin hallussa olevaa tietoa koskeva politiikka ja yhdenmety meripolitiikka*

Syyskuussa 2010 komissio antoi Euroopan parlamentille ja neuvostolle tiedonannon Meriosaaminen 2020, jonka tavoitteena on ottaa käyttöön Euroopan meriosaamisen potentiaali. Sen kolmiosainen lähestymistapa, jolla pyritään helpottamaan merialan tietojen käyttöä ja tekemään siitä edullisempaa, parantamaan merialan tietojen käyttäjien kilpailukykyä ja parantamaan Euroopan merien ja valtamerien tuntemusta, on yhdenmukainen komission julkisen sektorin hallussa olevan tiedon uudelleenkäyttöä koskevan politiikan kanssa ja tukee sitä.

### *1.3.4. Julkisen sektorin hallussa olevaa tietoa koskeva politiikka ja yhteinen liikennepolitiikka*

Yksi uudessa liikennepolitiikan valkoisessa kirjassa<sup>6</sup> ehdotetuista 40 aloitteesta on luoda edellytykset, joilla voidaan edistää älykkäiden järjestelmien kehittämistä ja käyttöä yhteentoimivien eri liikennemuodot yhdistävien aikataulu-, matkustajatiedotus- ja verkkovarausjärjestelmien sekä älykkäiden lippupalvelujen luomiseksi.

Kyseinen aloite liittyy suoraan komission joulukuussa 2005 hyväksymään toimintasuunnitelmaan<sup>7</sup> älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönottamiseksi tieliikenteessä, mukaan luettuina niiden rajapinnat muiden liikennemuotojen kanssa, ja 7 päivänä heinäkuuta 2010 tieliikenteen älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönoton sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen rajapintojen puitteista annettuun direktiiviin 2010/40/EU<sup>8</sup>. Näillä kahdella välineellä pyritään vauhdittamaan ja koordinoimaan sellaisten älykkäiden liikennejärjestelmien sovellusten käyttöönottoa, kuten unionin laajuiset tosiaikaiset liikennetietopalvelut ja unionin laajuiset matkatietopalvelut.

Direktiivin 2010/40/EU nojalla komissio hyväksyy sitovia määräyksiä ”unionin laajuisten tosiaikaisten liikennetietopalvelujen tarjoamiselle” ja ”unionin laajuisten matkatietopalvelujen tarjoamiselle” käsitelläkseen liikenneviranomaisten tarjoamia liikenteenohjaustietoja ja varmistaakseen yksityisten yritysten oikeuden saada asiaan liittyvää julkista tietoa.

Tällaiset määräykset mutta myös mahdollinen jatkotoimena annettu lainsäädäntöehdotus julkisen liikennetiedon saatavuuden ja uudelleenkäytön varmistamiseksi voisivat edistää merkittävästi komission julkisen sektorin hallussa olevan tiedon uudelleenkäyttöä koskevaa politiikkaa antamalla kansalaisille ja yrityksille oikeuden saada tieliikennettä tai joukkoliikennettä koskevaa tietoa ja käyttää sitä uudelleen uusissa tuotteissa ja palveluissa, jotka perustuvat kyseisen tiedon erittäin dynaamiseen sisältöön. Tämä tukee komission julkisen sektorin hallussa olevan tiedon uudelleenkäyttöä koskevaa politiikkaa.

### *1.3.5. Julkisen sektorin hallussa olevaa tietoa koskeva politiikka ja tieteellisen tiedon saatavuutta koskeva aloite*

Tieteellisen tiedon alalla komission tavoitteena on saada paras mahdollinen hyöty tietotekniikan tarjoamista mahdollisuuksista (Internet, superlaskentaverkot, tiedonrikastus),

<sup>6</sup> VALKOINEN KIRJA Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää. KOM(2011) 144 lopullinen (28.3.2011).

<sup>7</sup> KOM(2008) 886 lopullinen/2 – Oikaisu, 20.3.2009.

<sup>8</sup> EUVL L 207/1, 6.8.2010.

jotta voitaisiin parantaa tieteellisen tiedon saatavuutta ja helpottaa sen uudelleenkäyttöä. Avoimen saatavuuden periaatteilla pyritään saattamaan tieteelliset artikkelit ja tutkimusaineistot Internetiin lukijoiden vapaasti saataville. Komissio aikoo toteuttaa toimia edistääkseen tieteellisen tiedon saatavuutta ja säilyttämistä, mikä koskee myös unionin talousarviosta rahoitettujen hankkeiden julkaisuja ja aineistoja.

Komission tavoitteet tällä alalla ovat hyvin lähellä PSI-direktiivin tavoitteita siinä mielessä, että molemmilla pyritään parantamaan julkisen tiedon saatavuutta ja uudelleenkäyttöä Euroopassa.

### *1.3.6. Julkisen sektorin hallussa olevaa tietoa koskeva politiikka ja digitointia ja kulttuuriperintöä koskeva politiikka*

Kulttuurikokoelmien digitointi edistää kulttuurin saatavuutta helpottamalla eurooppalaisten kulttuuri-instituutioiden hallussa olevan Euroopan kulttuuriperinnön – kirjojen, karttojen, ääni- ja videotallenteiden, käsikirjoitusten, museoesineiden jne. – hyödyntämistä työssä, opinnoissa ja vapaa-ajalla. Digitoinnin ansiosta näistä resursseista on pysyvästi hyötyä digitaaliselle taloudelle, sillä ne luovat monia innovaatiomahdollisuuksia, vaikka digitaalisten kulttuurisisältöjen täysimääräinen hyödyntäminen onkin vielä alkutekijöissä. Liiketoimintamalleja tutkitaan, ja kaupallinen toiminta on aluillaan. Tavoitteet julkisen sektorin tiedon laajan saatavuuden varmistamisesta (PSI-direktiivi) ja digitaalisten kulttuurisisältöjen saattamisesta luovan ja innovatiivisen liiketoiminnan käyttöön (digitointipolitiikka) ovat täysin johdonmukaisia ja tukevat toisiaan sekä noudattavat täysin Euroopan unionin kulttuuria koskevaa toimintasuunnitelmaa ja neuvoston kulttuurialan työsuunnitelmaa.

## **2. ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN KUULEMINEN JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTI**

### *2.1.1. Julkinen kuuleminen*

Direktiivin uudelleentarkastelusta järjestettiin Internetissä laaja-alainen julkinen kuuleminen komission asettamien vaatimusten mukaisesti. Kuuleminen alkoi 9 päivänä syyskuuta 2010 ja päättyi 30 päivänä marraskuuta 2010. Se julkaistiin komission Sinun äänesi Euroopassa - verkkosivustolla:

(<http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=psidirective2010>).

Avoimen kuulemisen käynnistyksen yhteydessä julkaistiin lehdistötiedote. Kuulemisen käynnistymistä mainostettiin myös Twitter-palvelussa, komission tietoyhteiskunta-asioiden julkisen sektorin tietoja koskevalla verkkosivustolla

(([http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm))) ja julkisen sektorin tietoon keskittyvässä ePSIplatform -portaalissa<sup>9</sup>. Lisäksi sidosryhmille tiedotettiin kuulemisesta ja niiden jäseniä pyydettiin lähettämään näkemyksensä järjestöjen kautta tai sähköpostitse. Kaikkia asianomaisia, kuten hallituksia, julkisen sektorin sisältöjen haltijoita (myös aloilta, jotka eivät tällä hetkellä kuulu soveltamisalaan), kaupallisia ja muita kuin kaupallisia uudelleenkäyttäjiä, asiantuntijoita, korkeakoulujen edustajia ja kansalaisia, pyydettiin osallistumaan kuulemiseen.

---

<sup>9</sup> <http://www.epsiplatform.eu/>.

Kuulemiseen saatiin 598 vastausta, jotka julkaistiin julkisen sektorin tietoja koskevalla komission verkkosivustolla<sup>10</sup>. Vastaukset edustivat kaikkia eri toimijoita julkisen sektorin tiedon arvoketjussa: julkisen sektorin sisällönhaltijat (8 %), muut julkiset viranomaiset, joiden hallussa ei ole julkisen sektorin tietoa (4 %), julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttäjät (13 %), korkeakoulujen edustajat ja asiantuntijat (23 %), kansalaiset (48 %) ja vastaajat, jotka kuuluivat ryhmään ”muut” (4 %).

Selvä enemmistö vastaajista katsoi, että julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytössä ei ole vielä onnistuttu hyödyntämään sen kaikkia mahdollisuuksia, ja kannatti jatkotoimia, joilla vauhditettaisiin uudelleenkäyttöä ja edistettäisiin julkisen sektorin tietoon perustuvien tuotteiden ja palvelujen tarjoamista yli valtioiden rajojen. Monet vastaajista kannattivat muutoksia direktiiviin; kannatusprosentti vaihteli julkisen sektorin sisällönhaltijoiden noin 40 prosentista uudelleenkäyttäjien ryhmän yli 70 prosenttiin. Eri vastaajaryhmien ehdottamien lainsäädäntömuutosten ja uusien ei-sitovien toimintaohjeiden välillä ei ollut merkittäviä eroja, mutta suurin osa vastaajista kannatti pääperiaatteen muuttamista uudelleenkäyttöä koskevan oikeuden vahvistamiseksi ja lisätoimien hyväksymistä (julkisten tietovarantojen avaamiseksi ja uudelleenkäytön helpottamiseksi, esim. luettelo saatavilla olevista asiakirjoista, lupaehtojen yksinkertaistaminen tai niistä luopuminen, marginaalikustannukset).

Vastaajat kiinnittivät paljon huomiota myös maksujen perimistä koskevaan kysymykseen. Monien vastausten perusteella on ilmeistä, että useat maksujen perimiseen liittyvät seikat, kuten maksujärjestelmät verrattuna ilmaiseen saatavuuteen ja hyväksyttävät hinnat, edellyttävät selvennystä ja ohjeistusta. Sidosryhmät eivät kannattaneet uudelleenkäytöstä veloitettavia maksuja, jotka perustuvat kustannusten kattamiseen osittain tai kokonaan. Vastaajat vaativat usein joko maksujen kieltämistä tai selvennystä käsitteeseen ’investoinneille saatava kohtuullinen tuotto’. Useimmat kannattivat sitä, että uudelleenkäyttö olisi ilmaista muissa kuin kaupallisissa tarkoituksissa. Vastaajat kaikista ryhmistä ottivat kantaa marginaalikustannuksiin perustuvan ratkaisun puolesta ja sitä vastaan, eikä aiheesta ole yksimielisyyttä.

Vastaajat kaikilta aloilta vaativat yleisesti tukea ja käyttöönottoa tukevia toimenpiteitä julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytön edistämiseksi, myös yli rajojen. Kaivatut toimenpiteet vaihtelevat monia aiheita koskevasta ohjauksesta (luvat, maksut, aineistojen laatu) tukeen kansallisten tietoportaalien kehittämiseksi ja yhden yhteisen eurooppalaisen tiedonhakupalvelun perustamiselle.

Yhteenvedona todettakoon, että kuulemiseen saadut vastaukset osoittavat, että uudelleenkäytön kulttuuri on kehittynyt monissa jäsenvaltioissa vuoden 2009 uudelleentarkasteluun verrattuna (etenkin Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Ranskassa ja Tanskassa). Vielä on kuitenkin paljon tehtävää, jotta julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä saataisiin hyödynnettyä parhaalla mahdollisella tavalla ja voitaisiin hyödyntää täysin sääntöjä, jotka vahvistettiin vuonna 2003 annetussa PSI-direktiivissä, jonka useita säännöksiä on muutettava tai selkiytettävä. Lisäksi vastaajien yhteisymmärryksen tai heidän keskuudessaan esiintyvien suuntausten puute julkisen sektorin tietojen uudelleenkäytöstä perittävien maksujen kysymyksessä osoittaa, että yhtä kaikille sopivaa ratkaisua ei ole ja että niin julkisen sektorin tiedon haltijoiden kuin uudelleenkäyttäjien tarpeet on otettava huomioon, jotta ei estettäisi tiedon uudelleenkäyttöä.

---

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm).

Saadut vastaukset otettiin huomioon vaihtoehtojen arvioinnissa, jonka perusteella päädyttiin tähän esitykseen sisältyvään lainsäädäntötoimenpiteiden ja ei-sitovien toimenpiteiden kokonaisuuteen.

### 2.1.2. *Asiantuntijatiedon käyttö*

Muutaman viime vuoden aikana komissio on arvioinut julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytön markkinoita eri näkökulmista, taloudellinen arviointi mukaan lukien, toteuttamalla seuraavat tutkimukset: MEPSIR (Measuring European Public Sector Information Resources)<sup>11</sup>, yksinoikeussopimuksia koskeva tutkimus<sup>12</sup>, tutkimus julkisen sektorin tiedon taloudellisista indikaattoreista ja tapaustutkimuksia sen hinnoittelumalleista<sup>13</sup>, tutkimus julkisen sektorin tiedon hinnoittelumalleista (Deloitte, vielä julkaisematon), julkisen sektorin markkina-arvoa koskeva tutkimus (Vickery, vielä julkaisematon), kulttuuriaineiston uudelleenkäyttöä koskeva tutkimus<sup>14</sup>.

Tutkimuksilla mitattiin julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä jäsenvaltioissa, arvioitiin julkisen tiedon markkinoiden kokoa unionissa (vuonna 2006 ja vuosina 2010–2011), arvioitiin, ovatko julkisen sektorin elimet mahdollisesti sopineet yksinoikeusjärjestelyistä direktiivin 11 artiklan nojalla, saatiin tietoa tämänhetkisestä julkisen sektorin tietoa koskevasta kehityksestä jäsenvaltioissa, suositeltiin taloudellisia indikaattoreita julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytön mittaamiseen, arvioitiin erilaisia julkisen sektorin tiedon toimitus- ja hinnoittelumalleja ja saatiin yleiskuva julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytöstä kulttuurialalla. Näiden tutkimusten tuloksista on saatu arvokasta taloudellista tietoa, jonka avulla voidaan määrittää PSI-direktiivin tarkistukseen parhaiten soveltuvat vaihtoehdot.

Komissio on lisäksi saanut tärkeän oikeudellisen tarkastelun, joka toteutettiin osana julkisen sektorin tietoon liittyviä oikeudellisia seikkoja käsittelevän temaattisen LAPSI-verkoston<sup>15</sup> (Legal Aspects of Public Sector Information) tutkimusta ja jossa käsiteltiin oikeusvaikutuksia, jotka liittyvät tiettyihin julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytön kysymyksiin, kuten poikkeuksiin pääsäännöstä periä marginaalikustannukset, 'julkisen tehtävän' käsitteeseen ja sytjimättömyyteen, siihen, tulisiko julkisten yritysten kuulua PSI-direktiivin soveltamisalaan, ja lupaehtoihin.

Tietoa on kerätty myös hyödyntämällä verkostoja, yhteistyötä, koordinoitua ja tiedotustoimia jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa. ePSIplatform-portaalissa<sup>16</sup> on saatavilla laaja-alaista tietoa julkisen sektorin tiedosta kaikkialta EU:sta.

### 2.1.3. *Vaikutusten arviointi*

Vaikutusten arvioinnissa tarkasteltiin viittä vaihtoehtoa, joilla voitaisiin vastata tunnistettuihin ongelmiin, joita ovat julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä koskevien sääntöjen epäselvyys ja puutteellinen avoimuus, suljetut tietoresurssit, liian korkeat maksut, tasavertaisten toimintaedellytysten puuttuminen, uudelleenkäyttöä koskevien säännösten

---

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/actions\\_eu/policy\\_actions/mepsir/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/actions_eu/policy_actions/mepsir/index_en.htm).

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/facilitating\\_reuse/exclusive\\_agreements/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/facilitating_reuse/exclusive_agreements/index_en.htm).

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/economic\\_study\\_report\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/economic_study_report_final.pdf).

<sup>14</sup> <http://tinyurl.com/culturePSI>.

<sup>15</sup> <http://www.lapsi-project.eu/>.

<sup>16</sup> <http://www.epsiplatform.eu/>.

puutteellinen täytäntöönpano ja yksittäisten jäsenvaltioiden käyttämät epä johdonmukaiset lähestymistavat. Direktiivin kumoamista lukuun ottamatta vaihtoehdot jakautuvat karkeasti kahtia vaihtoehtoihin, joissa nykyiset säännökset pidetään voimassa, ja vaihtoehtoihin, joihin sisältyy muutoksia aina yksinkertaisesta teknisestä ”hiomisesta” merkittäviin säännöksiä koskeviin muutoksiin.

#### *Vaihtoehto 1: Poliittikkaa ei muuteta: ei muutoksia direktiiviin (lähtötilanne)*

Vaihtoehto, jossa politiikkaa ei muuteta, merkitsisi julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytön kannalta sitä, että direktiivin nykyisiä säännöksiä ja jäsenvaltioiden täytäntöönpanosäännöksiä sovelletaan jatkossakin.

#### *Vaihtoehto 2: Unionin nykyisten toimien lopettaminen: PSI-direktiivin kumoaminen*

PSI-direktiivillä on määritetty perusedellytykset julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytölle koko unionissa, ja direktiivi on johtanut politiikan ja lainsäädännön muuttumiseen jäsenvaltioissa. Ilman direktiiviä jäsenvaltiot voisivat vapaasti kumota tai muuttaa kansallisia julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä koskevia täytäntöönpanosäännöksiä. Tämä johtaisi käytännössä siihen, että kaikki direktiiviin ja täytäntöönpanosäännöksiin nykyään sisältyvät sääntelyyn perustuvat velvollisuudet poistettaisiin.

#### *Vaihtoehto 3: Ei-sitovat toimenpiteet*

Näillä keinoilla, esimerkiksi komission antamalla ohjeilla ja suosituksilla, annetaan lisätietoa ja/tai tulkintoja eräistä PSI-direktiivin säännöksistä. Ei-sitoviin toimenpiteisiin kuuluisi muun muassa lupasäännöksiä koskevat suositukset, ohjeet teknisistä muodoista tai ohjeet hintojen laskentaan (kuten marginaalikustannusten laskenta).

#### *Vaihtoehto 4: Lainsäädäntömuutokset*

Tässä vaihtoehdossa muutetaan direktiivin sisältöä eli sen säännöksissä vahvistettuja oikeuksia ja velvollisuuksia. Muutoksiin kuuluvat seuraavat toimet: i) direktiivin soveltamisalan laajentaminen kattamaan myös tällä hetkellä soveltamisalan ulkopuolelle jäävät alat (kulttuuri-, koulutus- ja tutkimuslaitokset sekä yleisradiotoiminnan harjoittajat); ii) säännön laatiminen marginaalikustannuksiin perustuvien maksujen perimisestä ja mahdolliset poikkeukset säännöstä; iii) pääperiaatteen muuttaminen siten, että saatavilla olevat asiakirjat ovat käytettävissä uudelleen; iv) velvollisuus julkaista aineistot koneellisesti luettavassa muodossa; v) velvollisuus nimetä riippumaton sääntelyviranomainen ja turvata tehokas oikeussuojamekanismi; vi) maksuvaatimusten noudattamista koskevan todistustaakan kääntäminen; vii) vaatimus, että ’julkisen tehtävän’ laajuuden määritelmän on perustuttava ainoastaan lainsäädäntöön.

#### *Vaihtoehto 5: Pakettiratkaisu*

Tässä vaihtoehdossa yhdistettäisiin uudelleenkäyttöä koskevien puitteiden sisältöön tehtävät muutokset (vaihtoehto 4) ja lisäohjeet periaatteista, joita kansallisten viranomaisten on sovellettava puitteiden täytäntöönpanossa kansallisella tasolla (vaihtoehto 3).

#### *Vaikutusten arvioinnin tulos*

Vaikutusten arvioinnissa punnittiin toisaalta julkisen sektorin tietoon perustuvien tuotteiden ja palveluiden mahdollisuuksia tuottaa taloudellista ja sosiaalista hyötyä kaikille kuluttajille ja

toisaalta taloudellisia ja sosiaalisia kuluja, jotka aiheutuisivat mahdollisesta tulojen menetyksestä, jos julkisen tiedon uudelleenkäyttö olisi sallittua ilmaiseksi tai vain pientä maksua vastaan. Arvioinnissa kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että kaikilla tätä alaa koskevilla politiikoilla on varmistettava, että sekamuotoisilla julkisilla elimillä, jotka käyttävät tuottamaansa tai julkisin varoin keräämäänsä tietoa uudelleen kaupallisesti, ja niiden yksityisillä kilpailijoilla on tasavertaiset toimintaedellytykset ja ettei julkiselle sektorille aiheudu suhteetonta taakkaa, mikä vaarantaisi julkisen sektorin tiedon tuottamisen, siihen investoimisen ja siihen liittyvän innovoinnin.

Arvioinnin perusteella oikeudellisen kehyksen säilyttäminen ennallaan (vaihtoehto 1) lisää sen todennäköisyyttä, että kansallisen tason käytännöt eroavat toisistaan, mikä aiheuttaa sääntelyyn liittyvää epävarmuutta ja vääristää kilpailua sisämarkkinoilla.

Direktiivin kumoaminen (vaihtoehto 2) poistaisi unionin tason turvaverkon, jonka julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä koskevat vähimmäissäännöt muodostavat. Antamalla jäsenvaltioille vapaat kädet toimia alalla, jota on ennen koskenut yhdenmukaiset unionin tason säännöt, lisättäisiin sääntelyyn liittyvää epävarmuutta ja kasvatettaisiin eroja kansallisten toimintatapojen välillä, mikä vahingoittaisi kilpailua ja julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytön sisämarkkinoita. Direktiivin kumoaminen olisi myös täysin ristiriidassa siihen liittyvien tiedon saatavuutta ja uudelleenkäytön mahdollistamista koskevien aloitteiden kanssa, joita toteutetaan sekä unionin että kansallisella tasolla.

Pelkkien ei-sitovien toimenpiteiden toteuttaminen (vaihtoehto 3) helpottaa PSI-direktiivin lupia ja maksuja koskevien sääntöjen soveltamista mutta lisää kuitenkin sen todennäköisyyttä, että kansallisen tason toimintatavat eroavat toisistaan, mikä aiheuttaa sääntelyyn liittyvää epävarmuutta ja vääristää kilpailua sisämarkkinoilla.

Direktiivin nykyisten säännösten muuttaminen (vaihtoehto 4) edesauttaa uudelleenkäytön kannalta entistä suotuisamman sääntelykehyksen laatimista. Muutoksilla laajennetaan direktiivin soveltamisalaa sisällyttämällä siihen myös kulttuuriaineisto, luodaan täytäntöönpanokelpoinen unionin laajuinen oikeus julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöön, alennetaan julkisen tiedon uudelleenkäytöstä perittäviä maksuja, tehostetaan oikeussuojamekanismia uudelleenkäyttöä koskevan oikeuden toteutumiseksi ja luodaan tasavertaisemmat toimintaedellytykset yksityisille uudelleenkäyttäjille ja niiden kanssa kilpaileville julkisille elimille. Tässä vaihtoehdossa yksittäisten säännösten soveltamiseen, etenkin kulujen laskennan ja lupaehtojen osalta, liittyy kuitenkin poikkeamien ja sääntelyyn liittyvän epävarmuuden riski.

Yhdistämällä lainsäädäntömuutokset ja ei-sitovat toimenpiteet (vaihtoehto 5) saadaan sekä vaihtoehdon 3 että vaihtoehdon 4 hyödyt. Tällä tavalla varmistetaan kansallisten uudelleenkäytön kannalta suotuisien sääntelymallien lähentyminen koko sisämarkkinoilla ja siten parannetaan oikeusvarmuutta, lisätään kannustimia ja madalletaan esteitä, jotka haittaavat julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä. Vaikutusten arvioinnissa suoritettu analyysi osoittaa, että tämä vaihtoehto on kansalliset olosuhteet huomioon ottaen paras tapa saavuttaa tasapaino julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytön, yhdenmukaistamisen ja oikeusvarmuuden edistämisessä.

### 3. EHDOTUKSEEN LIITTYVÄT OIKEUDELLISET NÄKÖKOHDAT

#### 3.1. Oikeusperusta

PSI-direktiivi annettiin SEUT-sopimuksen 114 artiklan (EY-sopimuksen 95 artikla) nojalla, sillä se koskee sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja palveluiden vapaata liikkuvuutta. Tämän vuoksi kaikilla direktiivin muutoksilla on oltava sama oikeusperusta.

#### 3.2. Toissijaisuus ja suhteellisuus

PSI-direktiivi annettiin SEUT-sopimuksen 114 artiklan (aiempi EY-sopimuksen 95 artikla) nojalla. Tämän tarkistuksen yleistavoite on poistaa jäsenvaltioiden väliset pysyvät erot ja estää uusien erojen syntyminen niiden välille julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytössä, sillä ne vaikeuttavat kyseisiin resursseihin liittyvien taloudellisten mahdollisuuksien hyödyntämistä. Tarkistuksen erityisinä tavoitteina on helpottaa unionin laajuisten julkisen sektorin tietoon perustuvien tuotteiden ja palveluiden luomista, varmistaa julkisen sektorin tiedon tehokas käyttö yli rajojen lisäarvoa tuottavissa tuotteissa ja palveluissa, rajoittaa kilpailun vääristymiä unionin markkinoilla ja estää jäsenvaltioiden välisten erojen kasvu julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytössä.

Ehdotuksen sisältö vastaa näitä tavoitteita.

Taloudellinen merkitys, joka vapaasti saatavilla olevalla tiedolla ja erityisesti julkisen hallinnon tiedolla on uusien tietopohjaisten palveluiden ja tuotteiden perustana, tunnustetaan nykyään laajemmin kuin vuonna 2002, jolloin komissio laati direktiiviehdotuksensa. Vaikka julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä koskevat perussäännöt on yhdenmukaistettu unionin tasolla, useita ongelmia on ratkaisematta ja uusia on muodistunut.

Tästä johtuen nykyisellä sääntelykehyksellä ei sidosryhmien mielestä enää kyetä varmistamaan riittävän hyvin, että olosuhteet mahdollistavat julkisten tietovarantojen mahdollisimman tehokkaan hyödyntämisen Euroopassa. Julkisen sektorin tietoon perustuvan toiminnan kehittyessä osa nykyisistä aineellisista säännöistä haittaa julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöön perustuvan toiminnan kehittämistä ja johtaa pirstaleisiin sisämarkkinoihin.

Nykyistä maksujärjestelmää, joka perustuu kustannusten kattamiseen direktiivin sääntöjen sallimissa rajoissa, pidetään riittämättömänä julkisen tiedon uudelleenkäyttöön perustuvien toimien kannustamisessa. Vain unionin tason yhdenmukaistamisella voidaan varmistaa, että maksuja koskeva pääsääntö ja siitä sallitut poikkeukset ovat uudelleenkäytön edistämiseksi yhdenmukaisia koko unionissa.

Lisäksi joissakin jäsenvaltioissa julkisilla elimillä on harkintavaltaa uudelleenkäytön sallimisessa<sup>17</sup>. Tämän seurauksena ”*julkisen tiedon uudelleenkäytön yhdenmukaistamisessa jäsenvaltioiden välillä on selviä puutteita, mikä saattaa koskea myös (julkisia) liikennetietoja*”<sup>18</sup>. Unionin tason toimet ovat välttämättömiä muun muassa sen varmistamiseksi, että arvokkaan julkisen sektorin keskeisen tiedon uudelleenkäyttö on

---

<sup>17</sup> Yhdistyneen kuningaskunnan Re-use of Public Sector Information Regulations 2005 -asetuksen (julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä koskeva asetus vuodelta 2005) 7 §:n 1 momentti: ”Julkisen sektorin elin voi sallia uudelleenkäytön”.

<sup>18</sup> Study on guaranteed access to traffic and travel data and free provision of universal traffic information, Lyon, 11. lokakuuta 2010.

sallittua kaikissa jäsenvaltioissa ja että yksittäiset kaupallista toimintaa harjoittavat julkiset elimet eivät estä innovatiivisten tuotteiden ja palveluiden kehittämistä.

Useissa jäsenvaltioissa uudelleenkäyttäjien on myös vaikea hyödyntää oikeussuojamekanismeja tehokkaasti tilanteissa, joissa julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä koskevia sääntöjä rikotaan, mikä saa uudelleenkäyttäjät luopumaan kunnianhimoisista uudelleenkäyttöhankkeista eri puolilla unionia.

Peruseriaatteen, maksujärjestelmien, soveltamisalan ja täytäntöönpanojärjestelmien yhdenmukaistamisella pyritään vähentämään sisämarkkinoiden pirstaleisuutta ja kannustamaan rajat ylittäviä julkisen sektorin tietoon perustuvia tuotteita ja palveluita, eikä yhdenmukaisuutta voida saavuttaa ainoastaan jäsenvaltioiden tasolla toteutetuilla toimilla.

Soveltamisalan osalta tarkistuksen tavoitteena ei ole säännellä suoraan tai välillisesti oikeutta tarkastella julkisia asiakirjoja, vaan se kuuluu jatkossakin ainoastaan jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Tarkistetut säännökset koskisivat sellaisten asiakirjojen uudelleenkäyttöä, jotka ovat yleisesti saatavilla myös kansallisten asiakirjojen julkisuutta koskevien sääntöjen nojalla.

Tarkistuksen tavoitteena ei myöskään ole säännellä henkilötietojen käsittelyä julkisen sektorin elimissä tai immateriaalioikeuksien asemaa, joihin ei kohdistu muita vaikutuksia kuin ne, jotka niihin kohdistuvat jo nykyisen direktiivin sääntöjen nojalla.

Ilman unionin tason kohdennettuja toimia kansallisen tason sääntelytoimet, joita on jo aloitettu useissa jäsenvaltioissa, saattavat pahentaa jo olemassa olevia merkittäviä eroavaisuuksia. Tällaiset kansalliset säännökset häiritsevät sisämarkkinoiden toimintaa, ellei yhdenmukaistamista jatketa. Unionin toimet sen sijaan rajoittuvat tunnistettujen esteiden poistamiseen tai niiden muodostumisen ehkäisyyn.

2011/0430 (COD)

Ehdotus

## EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI

### **julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä annetun direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN PARLAMENTTI ja EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 114 artiklan,

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen, kun esitys lainsäätämisyksikössä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

ottavat huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon<sup>19</sup>,

ottavat huomioon alueiden komitean lausunnon<sup>20</sup>,

noudattavat tavallista lainsäätämisyksiköstä,

sekä katsovat seuraavaa:

- (1) Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä 17 päivänä marraskuuta 2003 annetussa direktiivissä 2003/98/EY<sup>21</sup> vahvistetaan vähimmäissäännöt jäsenvaltioiden julkisen sektorin elinten hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäytölle sekä käytännön keinot niiden uudelleenkäytön helpottamiseksi.
- (2) Avoin tietopolitiikka, jossa vähäisillä tai olemattomilla oikeudellisilla, teknisillä tai taloudellisilla rajoitteilla edistetään julkisen sektorin tiedon laajaa saatavuutta ja uudelleenkäyttöä yksityisiin tai kaupallisiin tarkoituksiin, voi osaltaan elvyttää merkittävästi kyseisen tiedon hyödyntämiseen ja uudenlaiseen yhdistelyyn perustuvien uusien palveluiden kehittämistä. Tämä edellyttää kuitenkin, että asiakirjojen uudelleenkäytön sallimista koskevat toimintaedellytykset ovat unionin tasolla tasavertaiset, mitä ei voida saavuttaa ainoastaan jäsenvaltioiden ja asiaan liittyvien julkisten elinten erilaisilla säännöillä ja käytännöillä.

---

<sup>19</sup> EUVL C , , s. .

<sup>20</sup> EUVL C , , s. .

<sup>21</sup> EUVL L 345, 31.12.2003, s. 90.

- (3) Julkisen sektorin elimen hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäytön salliminen tuottaa lisäarvoa uudelleenkäyttäjille, loppukäyttäjille ja koko yhteiskunnalle sekä usein myös kyseiselle julkisen sektorin elimelle itselleen, sillä uudelleenkäytön avulla saadaan uudelleenkäyttäjiltä ja loppukäyttäjiltä palautetta, jonka avulla voi parantaa kerätyn tiedon laatua.
- (4) Sen jälkeen, kun ensimmäiset julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä koskevat säännöt hyväksyttiin vuonna 2003, maailmassa olevan tiedon määrä, julkinen tieto mukaan lukien, on kasvanut räjähdysmäisesti ja on alettu tuottaa ja kerätä uudenlaista tietoa. Samaan aikaan tiedon analysoinnissa, hyödyntämisessä ja käsittelyssä käytettävien teknologioiden kehityksessä tapahtuu jatkuvasti mullistuksia. Nopea teknologinen kehitys mahdollistaa tiedon käyttämiseen, kokoamiseen ja yhdistelyyn perustuvien uusien palveluiden ja sovellusten luomisen. Vuonna 2003 hyväksytyt säännöt eivät enää pysy näiden nopeiden muutosten tahdissa, minkä vuoksi on olemassa riski, että julkisen tiedon uudelleenkäytön tarjoamia taloudellisia ja yhteiskunnallisia mahdollisuuksia ei voida hyödyntää.
- (5) Samalla jäsenvaltiot ovat laatineet uudelleenkäyttöä koskevia toimintalinjoja direktiivin 2003/98/EY nojalla, ja osa jäsenvaltioista on omaksunut kunnianhimoisia tiedon avoimuutta koskevia toimintatapoja, joilla ne tekevät saatavilla olevan julkisen tiedon uudelleenkäytöstä helpompaa kansalaisille ja yrityksille ja jotka ylittävät direktiivissä asetetut vähimmäisvaatimukset. Jotta jäsenvaltioiden erilaiset säännöt eivät estäisi tuotteiden ja palveluiden tarjoamista yli rajojen ja jotta mahdollistettaisiin vertailukelpoisten julkisten tietoaaineistojen uudelleenkäyttö niihin perustuvissa Euroopan laajuisissa sovelluksissa, on yhdenmukaistettava tiedon sisämarkkinoilla uudelleenkäytettävissä olevan tiedon vähimmäistaso, joka vastaa asianmukaista tiedon saantia koskevaa järjestelmää.
- (6) Direktiiviin 2003/98/EY ei sisälly velvoitetta sallia asiakirjojen uudelleenkäyttö. Päätös uudelleenkäytön sallimisesta tai kieltämisestä jää jäsenvaltion tai asianmukaisen julkisen sektorin elimen tehtäväksi. Samalla direktiivi perustuu kansallisiin asiakirjojen saatavuutta koskeviin sääntöihin. Osassa jäsenvaltioista oikeus uudelleenkäyttöön on yhdistetty tiedon saatavuuteen siten, että kaikkia yleisesti saatavilla olevia asiakirjoja voi käyttää uudelleen. Toisissa jäsenvaltioissa näiden kahden oikeuden välinen yhteys on epäselvempi, mikä aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta.
- (7) Direktiivillä 2003/98/EY olisi näin ollen säädettävä jäsenvaltioille selkeä velvoite sallia kaikkien yleisesti saatavilla olevien asiakirjojen uudelleenkäyttö. Koska tällainen yhteys saantioikeuden ja uudelleenkäyttöoikeuden välillä rajoittaa asiakirjojen tekijöiden immateriaalioikeuksia, se olisi rajattava vähimpään laajuuteen, joka on tarpeen sen käyttöönoton tavoitteiden saavuttamiseksi. Tässä suhteessa asiakirjat, joihin kohdistuu kolmansien osapuolten immateriaalioikeuksia, olisi jätettävä direktiivin 2003/98/EY soveltamisalan ulkopuolelle, kun otetaan huomioon unionin lainsäädäntö ja jäsenvaltioiden ja unionin kansainväliset velvoitteet, erityisesti kirjallisten ja taiteellisten teosten suojaamisesta tehdystä Bernin yleissopimuksesta ja teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyvistä näkökohdista tehdystä sopimuksesta (TRIPS-sopimuksesta) johtuvat velvoitteet. Jos kolmas osapuoli oli kirjaston (korkeakoulukirjastot mukaan luettuina), museon tai arkiston hallussaan pitämän sellaisen asiakirjan, jota immateriaalioikeudet edelleen suojaavat, alkuperäinen

omistaja, kyseistä asiakirjaa olisi tätä direktiiviä sovellettaessa pidettävä asiakirjana, johon kohdistuu kolmansien tahojen immateriaalioikeuksia.

- (8) Direktiiviä 2003/98/EY olisi sovellettava, sanotun kuitenkin rajoittamatta julkisen sektorin työntekijöiden kansallisten sääntöjen nojalla nauttimien oikeuksien noudattamista.
- (9) Lisäksi kun asiakirja asetetaan saataville uudelleenkäytettäväksi, kyseisen julkisen sektorin elimen olisi pidättävä oikeus asiakirjan hyödyntämiseen.
- (10) Direktiivin soveltamisalaa laajennetaan kirjastoihin (mukaan lukien korkeakoulujen kirjastot), museoihin ja arkistoihin. Direktiiviä ei sovelleta muihin kulttuurilaitoksiin, kuten oopperoihin, baletteihin tai teattereihin, eikä niihin kuuluviin arkistoihin.
- (11) Uudelleenkäytön helpottamiseksi julkisen sektorin elinten olisi saatettava asiakirjat ja niitä koskeva metatieto saataville mahdollisuuksien mukaan ja tarkoituksenmukaisissa tapauksissa koneellisesti luettavassa muodossa, joka takaa yhteentoimivuuden, esimerkiksi käsittelemällä niitä tavalla, joka vastaa Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta 14 päivänä maaliskuuta 2007 annetun direktiivin 2007/2/EY<sup>22</sup> mukaisia paikkatiedon yhteensopivuus- ja käytettävyyssvaatimuksia koskevia periaatteita.
- (12) Jos asiakirjojen uudelleenkäytöstä peritään maksuja, niiden ei periaatteessa pitäisi olla asiakirjojen kopioinnista ja jakelusta aiheutuvia marginaalikustannuksia korkeampia paitsi, jos korkeammat maksut voidaan poikkeuksellisesti perustella objektiivisilla, avoimilla ja varmistettavissa olevilla kriteereillä. Erityisesti olisi otettava huomioon tarve olla estämättä sellaisten julkisen sektorin elinten tavanomaista toimintaa, jotka kattavat huomattavan osan julkisen tehtävänsä suorittamiseen liittyvistä kustannuksista immateriaalioikeuksiaan käyttämällä. Todistustaakka sen osalta, että maksut ovat kustannuslähtöisiä ja noudattavat niitä koskevia rajoituksia, pitäisi olla julkisen sektorin elimellä, joka perii maksuja asiakirjojen uudelleenkäytöstä.
- (13) Julkisen sektorin elimet voivat, silloin kun se on käytännössä mahdollista, asettaa asiakirjan uudelleenkäytölle ehtoja, esimerkiksi edellyttää lähteen ilmoittamista. Julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöön vaadittavilla luvilla saisi joka tapauksessa rajoittaa uudelleenkäyttöä mahdollisimman vähän. Verkossa saatavilla olevat avoimet luvat, joihin sisältyy laajemmat uudelleenkäyttöoikeudet ilman teknisiä, taloudellisia tai maantieteellisiä rajoitteita, ja tiedon tarjoaminen avoimessa muodossa voivat tässä suhteessa olla keskeisessä asemassa. Siksi jäsenvaltioiden olisi edistettävä avoimien hallinnon myöntämien lupien käyttöä.
- (14) Joidenkin tämän direktiivin piirteiden, kuten oikeussuojakeinojen, maksuperiaatteiden noudattamisen ja raportointivelvollisuuksien, moitteeton täytäntöönpano edellyttää sellaisten riippumattomien viranomaisten valvontaa, jotka ovat toimivaltaisia julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä koskevissa asioissa. Sen varmistamiseksi, että toimintatavat ovat johdonmukaisia unionin tasolla, olisi riippumattomien viranomaisten välistä koordinoitua edistettävä erityisesti vaihtamalla tietoa parhaista käytännöistä ja tiedon uudelleenkäyttöä koskevista politiikoista.

---

<sup>22</sup> EUVL L 108, 25.4.2007, s. 1.

- (15) Koska jäsenvaltiot eivät voi riittävän hyvin saavuttaa tämän direktiivin tavoitteita, eli helpottaa unionin laajuisten julkisen sektorin asiakirjoihin perustuvien tietopohjaisten tuotteiden ja -palveluiden luomista, varmistaa, että yksityiset yritykset voivat käyttää julkisen sektorin asiakirjoja tehokkaasti yli rajojen lisäarvoa tuottavissa tietopohjaisissa tuotteissa ja palveluissa, ja rajoittaa kilpailun vääristymistä unionin markkinoilla, ja koska tavoitteet voidaan ehdotetun toimen luontaisen yleiseurooppalaisen soveltamisalan vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla, unioni voi hyväksyä toimenpiteitä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeen.
- (16) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita, omistusoikeus (17 artikla) mukaan luettuna. Mitään tässä direktiivissä ei saisi tulkita tai panna täytäntöön Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisella tavalla.
- (17) On tarpeen varmistaa, että jäsenvaltiot (katso johdanto-osan 19 kappale) raportoivat komissiolle julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytön laajuudesta, tiedon saatavuutta koskevista ehdoista ja riippumattoman viranomaisen työskentelystä. Sen varmistamiseksi, että toimintatavat ovat johdonmukaisia unionin tasolla, olisi riippumattomien viranomaisten välistä koordinointia edistettävä erityisesti vaihtamalla tietoa parhaista käytännöistä ja tiedon uudelleenkäyttöä koskevista politiikoista.
- (18) Komission olisi avustettava jäsenvaltioita direktiivin johdonmukaisessa täytäntöönpanossa antamalla ohjeita, erityisesti maksun perimisen, kustannusten laskennan, suositeltujen lupaehtojen sekä muotojen osalta, asianomaisia tahoja kuultuaan.
- (19) Jäsenvaltiot ovat selittävistä asiakirjoista [päivämäärä] annetun jäsenvaltioiden ja komission yhteisen poliittisen lausuman mukaisesti sitoutuneet perustelluissa tapauksissa liittämään ilmoitukseen toimenpiteistä, jotka koskevat direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä, yhden tai useamman asiakirjan, joista käy ilmi direktiivin osien ja kansallisen lainsäädännön osaksi saattamiseen tarkoitettujen välineiden vastaavien osien suhde. Tämän direktiivin osalta lainsäätäjää pitää tällaisten asiakirjojen toimittamista perusteltuna.
- (20) Sen vuoksi direktiiviä 2003/98/EY olisi muutettava,

OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN DIREKTIIVIN:

*1 artikla*  
*Muutokset direktiiviin 2003/98/EY*

Muutetaan direktiivi 2003/98/EY seuraavasti:

1. Muutokset 1 artiklaan (Kohde ja soveltamisala):
  - (1) Korvataan 2 kohdan a alakohta seuraavasti:

”a) asiakirjoihin, joiden toimittaminen ei kuulu kyseisen julkisen sektorin elimen julkiseen tehtävään, joka määritellään kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä tai muissa sitovissa säännöissä;”.

(2) Korvataan 2 kohdan e alakohta seuraavasti:

”e) koulutus- ja tutkimuslaitosten, kuten tutkimuskeskusten, mukaan lukien soveltuvien osin tutkimustulosten siirtämistä varten perustetut järjestöt, koulujen ja korkeakoulujen (paitsi korkeakoulujen kirjastojen asiakirjoihin muiden kuin sellaisten tutkimusasiakirjojen osalta, joita suojaavat kolmannen osapuolen immateriaalioikeudet) asiakirjoihin, eikä;”.

(3) Korvataan 2 kohdan f alakohta seuraavasti:

”f) kulttuurilaitosten, paitsi kirjastojen, museoiden ja arkistojen, asiakirjoihin;”.

(4) Korvataan 4 kohdassa sana ”yhteisön” sanalla ”unionin”.

(5) Lisätään 5 kohdan loppuun virke seuraavasti:

“Tämän direktiivin säännöksillä ei rajoiteta taloudellisia tai moraalisia oikeuksia, joita julkisen sektorin elimen työntekijöillä voi kansallisten sääntöjen nojalla olla.”.

2. Lisätään 2 artiklaan (Määritelmät) kohdat seuraavasti:

”6) ”koneellisesti luettavalla” sitä, että digitaalinen asiakirja on riittävän rakenteinen, jotta ohjelmistosovellukset pystyvät luotettavasti tunnistamaan yksittäiset tietoalkiot ja asiakirjan sisäisen rakenteen.”.

3. Korvataan 3 artikla seuraavasti:

”3 artikla

### **Pääperiaate**

(1) Jollei tämän artiklan 2 kohdasta muuta johdu, jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 artiklassa tarkoitettuja asiakirjoja voidaan käyttää uudelleen kaupallisiin ja muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin III ja IV luvussa säädetyin ehdoin.

(2) Kun kyseessä ovat asiakirjat, joiden osalta kirjastoilla (mukaan lukien korkeakoulujen kirjastot), museoilla ja arkistoilla on immateriaalioikeuksia, jäsenvaltioiden on varmistettava, että asiakirjojen uudelleenkäytön ollessa sallittua asiakirjoja voidaan käyttää uudelleen kaupallisiin ja muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin III ja IV luvussa säädetyin ehdoin;

4. Muutetaan 4 artiklaa (Uudelleenkäyttöpöytäkirjojen käsittelyä koskevat vaatimukset) seuraavasti:

(1) Lisätään 3 kohdan loppuun seuraava virke:

“Kirjastoilta (mukaan lukien korkeakoulujen kirjastot), museoilta ja arkistoilta tällaista ilmoitusta ei kuitenkaan edellytetä.”.

(2) Lisätään 4 kohdan loppuun virke seuraavasti:

”Näihin muutoksenhakekeinoihin on kuuluttava sellaisen riippumattoman viranomaisen suorittama uudelleentarkastelu, jolla on erityistä julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttöä koskevaa sääntelyvaltaa ja jonka päätökset sitovat kyseistä julkisen sektorin elintä.”.

5. Muutetaan 5 artiklaa (Saatavilla olevat muodot) seuraavasti:

(1) Korvataan 1 kohdassa sanat ”sähköisessä muodossa” sanoilla ”koneellisesti luettavassa muodossa ja yhdessä niitä koskevien metatietojen kanssa.”.

6. Muutokset 6 artiklaan (Maksut):

(1) Lisätään artiklan alkuun seuraavat kohdat:

”1. Jos asiakirjojen uudelleenkäytöstä peritään maksuja, julkisen sektorin elinten perimä kokonaissumma ei saa ylittää asiakirjojen jäljentämisestä ja jakelusta aiheutuvia marginaalikustannuksia.

2. Poikkeustapauksissa erityisesti silloin, kun julkisen sektorin elimen julkisen palvelun tehtävien hoitoon liittyvistä toimintakustannuksista huomattava osa aiheutuu sen immateriaalioikeuksista, julkisen sektorin elimen voidaan sallia veloittavan asiakirjojen uudelleenkäytöstä marginaalikustannuksia enemmän, kunhan tämä tehdään objektiivisilla, avoimilla ja varmistettavissa olevilla kriteereillä, se on yleisen edun mukaista ja edellyttää 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun riippumattoman viranomaisen hyväksyntää, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän artiklan 3 ja 4 kohdan soveltamista.

3. Sen estämättä, mitä 1 ja 2 kohdassa säädetään, kirjastot (korkeakoulujen kirjastot mukaan luettuina), museot ja arkistot voivat periä hallussaan olevien asiakirjojen uudelleenkäytöstä marginaalikustannukset ylittäviä maksuja.”.

(2) Nykyisestä 6 artiklan tekstistä tulee 4 kohta.

(3) Lisätään uusi 5 kohta:

“Todistustaakka sen osalta, että maksut ovat tämän artiklan mukaisia, on sillä julkisen sektorin elimellä, joka perii maksuja asiakirjojen uudelleenkäytöstä.”.

7. Lisätään 7 artiklaan (Avoimuus) sanojen ”määritettäessä maksuja” jälkeen sanat ”niiden ylittäessä marginaalikustannukset tai”.

8. Muutokset 8 artiklaan:

(1) Korvataan 1 kohta seuraavasti:

”Julkisen sektorin elimet voivat sallia uudelleenkäytön ehdoitta, tai ne voivat asettaa ehtoja, kuten edellyttää lähteen mainitsemista, tarvittaessa luvan avulla.

Näillä ehdoilla ei saa turhaan rajoittaa asiakirjojen uudelleenkäytön mahdollisuuksia, eikä niitä saa käyttää kilpailun rajoittamiseen.”

9. Korvataan 9 artikla seuraavasti:

”9 artikla

### **Käytännön järjestelyt**

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että on toteutettu uudelleenkäytettävissä olevien asiakirjojen monikielistä hakua helpottavia käytännön järjestelyjä, kuten mahdollisuuksien mukaan internetin välityksellä ja koneellisesti luettavassa muodossa saatavilla olevia luetteloja tärkeimpien asiakirjojen sisältövaroista ja niihin liittyvistä metatiedoista ja hajautettuihin sisältövaraluetteluihin linkitettyjä portaalisivustoja.”

10. Lisätään 11 artiklan (Yksinoikeusjärjestelyjen kieltäminen) 3 kohdan loppuun virke seuraavasti:

”Kuitenkin yksinoikeusjärjestelyt, jotka koskevat kulttuurilaitoksia ja korkeakoulujen kirjastoja, on lopetettava sopimuksen päättyessä ja joka tapauksessa viimeistään 31 päivänä joulukuuta 20XX [6 vuotta direktiivin voimaantulon jälkeen].”

11. Korvataan 12 artikla (Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä) seuraavasti:

”12 artikla

Jäsenvaltioiden on toimitettava tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa keskeiset kansalliset säännökset kirjallisina komissiolle.”

12. Korvataan 13 artiklassa (Uudelleentarkastelu) päivämäärä ”1 päivää heinäkuuta 2008” päivämäärällä ”[3 vuotta päivästä, johon mennessä direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä]” ja lisätään seuraava kohta:

”Jäsenvaltioiden on annettava komissiolle vuosittain kertomus julkisen sektorin tiedon uudelleenkäytön laajuudesta, tiedon saatavuutta koskevista ehdoista ja 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun riippumattoman viranomaisen työskentelystä.”

### *2 artikla*

- (1) Jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 18 kuukauden kuluttua. Niiden on viipymättä toimitettava komissiolle kirjallisina nämä säännökset sekä kyseisiä säännöksiä ja tätä direktiiviä koskeva vastaavuustaulukko.
- (2) Näissä jäsenvaltioiden antamissa säännöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne virallisesti julkaistaan. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.

### *3 artikla*

Tämä direktiivi tulee voimaan seuraavana päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

### *4 artikla*

Tämä direktiivi on osoitettu jäsenvaltioille perussopimusten mukaisesti.

Tehty Brysselissä

*Euroopan parlamentin puolesta*

*Neuvoston puolesta*

*Puhemies*

*Puheenjohtaja*



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.12.2011  
KOM(2011) 882 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,  
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH  
REGIONKOMMITTÉN**

**Öppna uppgifter**  
**En drivkraft för innovation, tillväxt och öppen styrning**

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,  
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH  
REGIONKOMMITTÉN**

**Öppna uppgifter  
En drivkraft för innovation, tillväxt och öppen styrning**

**1. INLEDNING**

Det centrala målet för EU 2020-strategin är att Europas ekonomier ska få en hög och hållbar tillväxt. I detta syfte måste Europa stärka sin innovationspotential och använda sina resurser på bästa möjliga sätt.

En av dessa resurser är offentliga uppgifter<sup>1</sup> — all den information som offentliga organ i Europeiska unionen producerar, samlar in eller betalar för. Exempel på detta är geografisk information, statistik, meteorologiska uppgifter, uppgifter från offentligt finansierade forskningsprojekt och digitaliserade böcker från bibliotek. Denna information har en betydande — för närvarande outnyttjad — potential för vidareutnyttjande i nya produkter och tjänster och för effektivitetsvinster i förvaltningarna. De sammanlagda ekonomiska vinsterna från att öppna denna resurs kan årligen uppgå till 40 miljarder euro i EU. Att öppna offentliga uppgifter kommer också att främja deltagandet av medborgare i de politiska och sociala livet och bidra till politikområden som miljön.

I detta meddelande presenteras ett åtgärds paket för hur man kan undanröja hindren och fragmenteringen, som del av den digitala agendan för Europa. Det består av följande tre delar som förstärker varandra:

- Anpassningen av den rättsliga ramen för vidareutnyttjande av uppgifter. Ett förslag om ett ändrat direktiv om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn och ett ändrat beslut från kommissionen om vidareutnyttjande av sin egen information antas tillsammans med detta meddelande.
- Mobiliseringen av finansieringsinstrument till stöd för öppna uppgifter och spridningsåtgärder som skapandet av europeiska uppgifts-portaler.
- Underlättandet av samordning och utbyte av erfarenheter mellan medlemsstaterna.

Åtgärderna fokuserar på områden där den inre marknadens funktion står på spel och där gemensamma standarder och tillvägagångssätt kommer att leda till nya och bättre tjänster och informationsprodukter för den europeiska konsumenten. De grundar sig på men påverkar inte de nationella systemen för tillgång till information.

---

<sup>1</sup> Begreppen ”uppgifter” och ”information” såsom de används i detta meddelande är utbytbara och avser allt innehåll, oavsett hur det lagras.

## 2. ÖPPNA UPPGIFTER, VARFÖR ÄR DET VIKTIGT FÖR EUROPA?

### 2.1. Outnyttjade företagsmöjligheter och ekonomiska möjligheter

I rapporten Digital Britain från 2009 beskrivs uppgifter som ”en innovationsvaluta” och ”kunskapsekonomins blodomlopp”<sup>2</sup>. En stor del av denna innovationsvaluta produceras, samlas in eller betalas för av myndigheter i hela EU. Det är viktigt råmaterial för ett stort antal nya informationsprodukter och -tjänster som bygger på nya möjligheter att analysera och visualisera uppgifter från olika källor.

*Dessa produkter sträcker sig från beslutsstödsystem för företag, lokaliseringbaserade tjänster och bilnavigeringssystem till väderprognoser och andra ”appar” för datormobiler.*

Marknadsstorleken och tillväxten av den geografiska informationssektorn visar vilken potential de offentliga uppgifterna har för att bidra till nya arbetstillfällen. Den tyska marknaden för geo-information uppskattades 2007 vara värd 1,4 miljarder euro, vilket innebär en ökning med 50 % sedan år 2000<sup>3</sup>. I Nederländerna hade geo-sektorn 15 000 heltidsanställda 2008. Andra områden som meteorologiska uppgifter, rättslig information och företagsinformation utgör också grunden för de stadigt växande marknaderna.

I en nyligen färdigställd studie uppskattades den totala marknaden för information från den offentliga sektorn år 2008 till 28 miljarder euro i hela EU<sup>4</sup>. I samma studie anges att de samlade ekonomiska vinsterna från att ytterligare öppna information från den offentliga sektorn genom att tillåta enkel tillgång till 40 miljarder euro per år för EU27. De totala direkta och indirekta ekonomiska vinsterna från applikationer som använder information från den offentliga sektorn (PSI-applikationer) och användningen av dessa applikationer i hela EU27-ekonomin skulle ligga på cirka 140 miljarder euro årligen.

### 2.2. Att ta itu med samhällsutmaningar

Det är nödvändigt med en intelligent bearbetning av uppgifter för att ta itu med samhällsutmaningar. Uppgifter kan exempelvis användas för att öka hållbarheten för de nationella hälso- och sjukvårdssystemen. I McKinsey-rapporten från 2011 uppskattas att en effektiv användning av uppgifter skulle kunna generera ett värde av 300 miljarder dollar per år<sup>5</sup>.

*Framsteg i genetik, upptäckten av nya mediciner och diagnos och behandling av allvarliga sjukdomar som cancer eller hjärtsjukdomar är beroende av sofistikerad insamling av uppgifter och analysteknik.*

Det är också oumbärligt med uppgiftshantering för att ta itu med *miljöutmaningar*. Exempel på detta är bearbetningen av energiförbrukningsmönster för att förbättra energieffektiviteten eller föroreningsuppgifter i trafikledningen. Välgrundade politiska beslut inom transport-

<sup>2</sup> <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm76/7650/7650.pdf>.

<sup>3</sup> Assessment of the Re-use of Public Sector Information in the Geographical Information, Meteorological Information and Legal Information sectors, MICUS, december 2008.

<sup>4</sup> Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, G. Vickery, augusti 2011.

<sup>5</sup> Mc Kinsey-rapporten ”Big Data, The next frontier for innovation, competition and productivity”, maj 2011.

markanvändnings- och klimatförändringsområdena beror i ökad grad på analys av de tillgängliga uppgifterna.

### 2.3. Snabbare vetenskapliga framsteg

Vetenskaplig verksamhet bedrivs i ökad grad genom globalt samarbete på internet, där man använder mycket stora uppgiftssamlingar, enorma databehandlingsresurser och visualisering med höga prestanda. Det är nödvändigt med **e-vetenskap** (forskning som möjliggörs genom e-infrastruktur/IKT) för att ta itu med 21:a århundradets utmaningar när det gäller vetenskapliga upptäckter och vetenskapligt lärande. De uppgifter som används kommer från simuleringar, digitala instrument, sensornät och observatorier.

I rapporten "Riding the Wave"<sup>6</sup> från 2010 betonades den viktiga roll som uppgifter spelar för vetenskapen och dess potential att ändra karaktären på de vetenskapliga framstegen.

*Utbredd tillgång till vetenskapliga uppgifter kommer exempelvis att hjälpa forskare inom olika områden att samarbeta om samma dataset, att arbeta med helt nya former av vetenskaplig forskning och att undersöka sambanden mellan forskningsresultat.*

Den förändring i den vetenskapliga processen som e-vetenskap har lett till kommer att öka forskningsproduktiviteten och driva på nya och oväntade lösningar på samhällsutmaningarna. Dessutom kommer korsbefruktningen mellan offentligt finansierad forskning och den kommersiella sektorn i "det europeiska forskningsområdet på nätet" att öka takten på innovationen och dess inverkan.

### 2.4. Behovet av att agera på alla nivåer: lokal, regional och nationell nivå och EU-nivå

Offentliga uppgifter produceras på alla nivåer inom den offentliga förvaltningen. De förhållanden under vilka uppgifterna görs tillgängliga för kommersiellt eller icke-kommersiellt vidareutnyttjande påverkar konkurrensen och konkurrenskraften.

Många av de produkter och tjänster som är baserade på information från den offentliga sektorn har en gränsöverskridande natur. Man vill inte att mobiltjänster slutar fungera vid gränsen och Europa-omfattande företagsinformationstjänster som inte täcker ett eller flera länder kommer att förlora mycket av sitt intresse. För att dra fördel av den inre marknadens storlek och hjälpa små och medelstora företag att expandera internationellt bör utbyggnaden av tjänster i hela EU underlättas.

Därför bör samma allmänna villkor gälla i hela Europeiska unionen. Detta kommer att skapa lika konkurrensvillkor och stimulera en blomstrande marknad med innovativa produkter och tjänster som är baserade på offentliga uppgifter.

## 3. VAR BEFINNER VI OSS NU OCH HUR MYCKET HAR HITILLS UPPNÅTTS?

### 3.1. Var befinner vi oss nu?

Strävan mot öppna uppgifter går allt snabbare i flera medlemsstater. De anammar konceptet av skäl som har att göra med öppenhet, administrativ effektivitet och den ekonomiska potential som vidareutnyttjande representerar. De stöder en öppen förvaltning genom

---

<sup>6</sup> Slutrapporten från Högnivåexpertgruppen för vetenskapliga uppgifter, oktober 2010.

lagstiftning och praktiska åtgärder, såsom framtagning av uppgifter i maskinläsbara format och skapandet av uppgiftsportaler.

*Storbritannien har inrättat portalen data.gov.uk portal, som samlar in uppgifter från offentliga myndigheter på alla nivåer. Andra medlemsstater skapar liknande portaler, t.ex. Frankrike med Etalab. Uppgiftsportaler finns också på regional nivå, t.ex. dadesobertes.gencat.cat i Katalonien och dati.piemonte.it i Piemonte i Italien.*

Initiativgraden och medvetenheten om frågor som har med öppna uppgifter att göra är emellertid ojämn bland medlemsstaterna. Det finns en risk för att Europa kommer att missa de möjligheter som öppna uppgifter ger upphov till och att vi kommer att ligga efter andra regioner där strategier om öppna uppgifter redan är väl etablerade.

### 3.2. Vad har uppnåtts på EU-nivå?

#### 3.2.1. Rättslig ram och strategiinitiativ

##### (1) Direktivet om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

I direktivet om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn<sup>7</sup> från 2003 fastställs den allmänna rättsliga ramen på europeisk nivå. I direktivet föreskrivs en minimigrad av harmonisering. I ändringen av direktivet från 2009 angavs det att det, trots de framsteg som gjorts sedan 2003, fortfarande finns hinder för den gränsöverskridande användningen av information från den offentliga sektorn. En del, men inte alla, av dessa hinder kan angripas genom den existerande lagstiftningen.

##### (2) Strategiska initiativ

Den allmänna strategin för vidareutnyttjande kompletteras av lagstiftning eller strategiska initiativ inom specifika sektorer. Exempel på dessa är följande:

- Direktivet om tillgång till miljöinformation och Inspire-direktivet<sup>8</sup>, som syftar till en så bred spridning som möjligt av **miljöinformation** och harmonisering av viktiga data.
- Kommissionens meddelande om kunskap i havsfrågor 2020<sup>9</sup>, som bland annat syftar till att göra **marina data** enklare och billigare att använda.
- Initiativen inom ramen för **handlingsplanen** från 2008<sup>10</sup> **för utbyggnaden av intelligenta transportsystem i Europa**, som bland annat tittar på privata tjänsteleverantörers tillgång till rese- och trafikinformation i realtid.
- Kommissionens strategi om tillgång till **vetenskaplig information**<sup>11</sup>, i vilket det ingår ett pilotprojekt för fri tillgång till publikationer till följd av projekt

<sup>7</sup> EUT L 345/90, 31.12.2003.

<sup>8</sup> Direktiven 2003/4/EG, EUT L 41/26, 14.2.2003 och 2007/2/EG, EUT L108/1, 14.3.2007.

<sup>9</sup> KOM(2010) 461 slutlig.

<sup>10</sup> KOM(2008) 886 slutlig/2.

<sup>11</sup> Meddelande om vetenskaplig information i den digitala tidsåldern, KOM(2007) 56, Meddelande om IKT infrastruktur för e-vetenskap KOM(2009) 108 och tillhörande slutsatser från rådet.

som finansierats av Europeiska unionen och en Europaomfattande deltagande **e-infrastruktur för öppna databaser**. Gemensamma forskningscentrumets databas för publikationer är också relevant i detta hänseende.

- Strategierna för **kulturarvet** och utvecklingen av Europeana, Europas digitala bibliotek, arkiv och museum, syftar till att säkerställa största möjliga användningen av digitaliserat kulturmaterial och relaterade metadata.

Vidareutnyttjandet av uppgifter från den offentliga sektorn, oavsett om de är för kommersiella eller icke-kommersiella syften, bör till fullo respektera den europeiska och nationella **lagstiftningen om privatlivets helgd**. Målen med att främja öppna myndighetsuppgifter och skydda personuppgifter kan förstärka varandra om de baseras på en proaktiv och medveten informationshantering av den offentliga sektorn.

Dessutom bör genomförandet av strategier om öppna uppgifter till fullo respektera **tredje parters immateriella rättigheter** och Europeiska unionens skyldigheter i enlighet med internationella fördrag om immateriella rättigheter.

### 3.2.2. Samfinansiering av FoU och innovation

Kommissionen har stött öppna uppgifter genom sina finansieringsprogram, i synnerhet ramprogrammen för forskning och utveckling, ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation och ISA-programmet. Projekten omfattar ett antal olika forsknings- och tillämpningsområden och olika typer av organisationer.

*Projektet om sammankopplade öppna uppgifter (LOD2)<sup>12</sup> startade i september 2010 och kommer att löpa under fyra år. Det handlar om att utnyttja nätet som en plattform för integrering av uppgifter och information och användning av semantisk teknik för att göra myndighetsuppgifter mera användbara.*

*OpenAIRE-projektet<sup>13</sup>, som startade i december 2009 med partners från 25 EU-länder och flera associerade länder, syftar till att bygga en deltagande infrastruktur för EG-pilotprojektet för öppen tillgång till forskningsinformation.*

*ISA-åtgärden om semantisk driftskompatibilitet (SEMIC.EU)<sup>14</sup> främjar idén om öppna myndighetsmetauppgifter som ett första steg mot anpassning av metauppgifter både på nationell nivå och på europeisk nivå.*

### 3.2.3. Att leva som man lär

2006 införde kommissionen en strategi för öppet vidareutnyttjande av sina egna informationsresurser genom beslutet om vidareutnyttjande av kommissionens information. Genom denna strategi blir all allmänt tillgänglig kommissionsinformation tillgänglig för kommersiella och icke-kommersiella syften. Exempel på detta är Eurostat-uppgifter och översättningsminnen i EU-institutioner. Informationen är vanligtvis tillgänglig gratis, eller i exceptionella fall, mot marginella kostnader för spridning av den.

<sup>12</sup> <http://lod2.eu/>.

<sup>13</sup> <http://www.openaire.eu/>.

<sup>14</sup> <http://www.semic.eu/>

## 4. UTMANINGAR OCH MÖJLIGHETER

### 4.1. Nya möjligheter genom tekniska framsteg

Flera utvecklingar driver på möjligheterna för vidareutnyttjandet av uppgifter — inklusive uppgifter från offentliga sektorer — i nya informationsprodukter och -tjänster.

För det första ökar *mängden uppgifter* i världen explosionsartat. Amerikanska Library of Congress samlade in 235 terabyte uppgifter enbart i april 2011<sup>15</sup>. Den årliga ökningen av antalet uppgifter som genereras i hela världen uppskattas till 40 %.

En del av denna ökning kommer från *nya typer av uppgifter*. Det finns redan 30 miljoner nätkopplade sensor-knutpunkter som kan hittas inom transport- och bilsektorerna, den allmännyttiga sektorn och andra sektorer<sup>16</sup>.

Samtidigt ser vi en revolution när det gäller *teknikerna* för att analysera, utnyttja och bearbeta uppgifter, till exempel vad gäller flerspråkiga sökmöjligheter och automatisk extraktion av betydelse från sensornät.

### 4.2. Utmaningar och kvarstående hinder

Under de senaste åren har det gjorts framsteg med att öppna offentliga uppgifter men olika hinder kvarstår dock.

#### *Den rättsliga ramen*

Trots minimiharmoniseringen 2003 genom direktivet om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn kvarstår betydande **skillnader i nationella regler och nationell praxis**. Detta leder till en fragmentering av marknaden för interninformation och hindrar skapandet av gränsöverskridande informationstjänster.

Skillnaderna är tydligast när det gäller debitering, där det förekommer kostnadstäckning i några fall och gratis eller nästan gratis vidareutnyttjande i andra fall. I en analys av nyligen genomförda studier anges att modellen med öppna uppgifter ur makroekonomisk synvinkel leder till bättre övergripande resultat<sup>17</sup>. Ett antal fallstudier på organ inom den offentliga sektorn som har rört sig från fullständig kostnadstäckning till ett system med marginalkostnader visar att denna förändring inte bara ökade vidareutnyttjandet utan också gynnade de berörda organen i den offentliga sektorn<sup>18</sup>. Strategin med öppna uppgifter minskar dessutom risken för att det uppstår monopoltendenser, vilket kan bli fallet om uppgifterna är baserade från en enda källa.

#### *Medvetenhet om offentliga organisationer och företag*

Ytterligare en viktig faktor är **bristande medvetenhet bland offentliga organisationer** om den potential som öppna uppgifter har. Det finns fortfarande en utbredd rädsla av att förlora kontrollen. En del av dessa farhågor är legitima, som skydd av integritet, nationell säkerhet

---

<sup>15</sup> McKinsey, op.cit.

<sup>16</sup> idem.

<sup>17</sup> G. Vickery, op.cit.

<sup>18</sup> Studie "Pricing of Public Sector Information", Deloitte consulting med flera, juni 2011.

och behovet av att skydda tredje parter immaterialrättigheter. Andra argument verkar mera vara ursäkter för att inte göra något.<sup>19</sup>

Att ändra myndigheternas inställning kräver ett starkt politiskt åtagande på högsta nivå och en dynamisk dialog mellan de berörda parterna, inklusive myndigheterna och innehavarna av de offentliga uppgifterna, företagen och den akademiska världen. Pilot- och testfall, utbyte av god praxis och mobiliseringskampanjer (t.ex. genom att använda tävlingar om öppna uppgifter) kan hjälpa den offentliga sektorn att anta en kultur med öppna uppgifter. Detta kommer också att öka företagens medvetenhet om tillgängliga uppgifter och om de möjligheter de erbjuder.

### *Praktiska och tekniska problem*

Slutligen finns det **praktiska och tekniska** frågor att ta itu med. Språkbarriärer och driftskompatibilitetsaspekter måste angripas så att informationsresurser från olika organisationer och länder kan kombineras. Tillgängligheten av information i ett maskinläsbart format samt en tunt skikt av gemensamt överenskomna metadata skulle kunna underlätta korsreferens och driftskompatibilitet av uppgifter och därför avsevärt öka dess värde för vidareutnyttjande. Det måste också finnas en teknisk infrastruktur på plats för att säkerställa att informationen är tillgänglig på lång sikt. Dessutom behövs det mera stöd för forskning och utveckling och innovation i dataanalys- och visualiseringsverktyg.

### **4.3. Slutsats**

Utnyttjande av offentliga uppgifter har en enorm potential för EU:s ekonomi och konsumenternas välbefinnande. De existerande regleringsinstrumenten och genomförandet av regleringar, bristande medvetenhet hos myndigheter och företag och den långsamma takten i införandet av innovativ teknik bromsar emellertid utvecklingen mot en verklig marknad för vidareutnyttjande av offentliga uppgifter och innebär att det inte är möjligt dra de största fördelarna från de nya möjligheter som uppgifter och ny teknik erbjuder.

Dessa överväganden har lett kommissionen till att revidera och stärka sin strategi för offentliga uppgifter genom att rikta in sig på den rättsliga ramen för vidareutnyttjande och tillgängliga stödverktyg.

## **5. ÅTGÄRDER PÅ EUROPEISK NIVÅ: EN ÄNDRAD STRATEGI FÖR OFFENTLIGA UPPGIFTER**

Kommissionens reviderade strategi bygger på följande tre kompletterande delar:

- Att anpassa ramen för vidareutnyttjande av uppgifter, inklusive rättsliga och icke-bindande åtgärder och strategiåtgärder.
- Att mobilisera finansieringsinstrument genom att prioritera öppna uppgifter i FoU, innovation och infrastrukturprogram.
- Att underlätta samordning och utbyte av erfarenheter mellan medlemsstaterna.

---

<sup>19</sup> En del exempel finns på [http://www.dr0i.de/lib/2011/07/04/a\\_sample\\_of\\_data\\_hugging\\_excuses.html](http://www.dr0i.de/lib/2011/07/04/a_sample_of_data_hugging_excuses.html)

## **5.1. En ändrad rättslig ram som främjar öppenhet och vidareutnyttjande**

Detta meddelande åtföljs av ett förslag på revidering av direktivet om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, genom:

- att införa principen om att all offentlig information som inte uttryckligen omfattas av ett av undantagen får vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella ändamål,
- att fastställa att det belopp som debiteras för information från den offentliga sektorn inte får överstiga marginalkostnaderna för spridning; i undantagsfall är det möjligt att ta betalt för de totala kostnaderna för att producera och sprida informationen,
- att utvidga direktivets räckvidd till att inkludera bibliotek, arkiv, museer och universitetsbibliotek, men på ett sätt som begränsar de eventuella ekonomiska effekterna och som inte medför en stor administrativ börda för dessa institutioner.

Även för andra offentliga myndigheter kommer ändringarna i direktivet att på sin höjd innebära en begränsad ekonomisk och administrativ börda som hittills mer än väl uppvägs av de förväntade fördelarna för samhället som helhet.

Samtidigt uppdaterar kommissionen reglerna om vidareutnyttjande av sina egna informationsresurser. Den viktigaste ändringen avser inkluderandet av den forskningsinformation som produceras av Gemensamma forskningscentrumet, åtgärder för att förbättra genomförandet av beslutet, och en bestämmelse om maskinläsbara format. 2012 ska kommissionen undersöka hur liknande regler kan användas av de andra EU-institutionerna och viktiga europeiska organ.

I sina kommande lagstiftningsinitiativ och politiska initiativ inom områden som transport, miljö, havspolitik och rymdpolitik ska kommissionen fullt ut ta hänsyn till de möjligheter som öppna uppgifter erbjuder. Där så är relevant ska den gå utöver de minimivillkor som fastställs i direktivet om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, för att säkerställa att uppgifter används i så stor utsträckning som möjligt.

## **5.2. Icke-bindande lagstiftning för öppen forskningsinformation**

På grund av forskningsuppgifternas särskilda karaktär kommer kommissionen att fastställa en detaljerad strategi i separata dokument för *vetenskapliga uppgifter och forskningsuppgifter* och tillhörande infrastruktur. Den avser att 2012 anta ett meddelande och en rekommendation om tillgång till och bevarande av vetenskaplig information. Den kommer att arbeta tillsammans med medlemsstaterna för att de ska intensifiera sin verksamhet för att tillhandahålla fri tillgång till vetenskaplig information på grundval av ett konkret antal åtgärder. Parallellt med detta ska kommissionen i detalj redogöra för hur den kommer att behandla resultaten av den forskning som finansieras av Europeiska unionen.

## **5.3. Finansierings- och stödåtgärder: Att stimulera FoU och innovation avseende öppna uppgifter**

Kommissionen kommer att fortsätta att stimulera verksamhet för att öppna myndighetsuppgifter genom sina finansieringsprogram. Den kommer att använda olika instrument för att stimulera marknaden, testa och främja utvecklingen av innovativa lösningar och säkerställa en så stor spridning som möjligt av öppna uppgifter.

## (1) Stöd för FoU och innovation

Kommissionen kommer att fortsätta att stödja forskning och utveckling i datahanteringsteknik, dvs. datautvinning, analys och visualisering. För perioden 2011–2013 ska kommissionen satsa cirka 100 miljoner euro på forskning och utveckling inom dessa områden. Informationshantering är också ett av de prioriterade områden som planeras för IKT i Horisont 2020, som kommer att omfatta EU-stöd för forskning och innovation under perioden 2014–2020.

Kommissionen kommer att stödja *teknisk innovation och utnyttjande* genom pilotåtgärder, testning och demonstration av innovativa tillämpningar som geografiska informationssystem och lokaliseringstjänster (GIS) och kreativa innehållstillämpningar i utbildning, kultur eller mode. Dessa kommer att stödjas 2012–13 i enlighet med CIP-ICT PSP och ytterligare stöd planeras under Horisont 2020.

Dessutom kommer kommissionen att hjälpa till med att organisera *tävlingar med öppna uppgifter* för att främja utvecklingen av nya informationstjänster, och vidta initiativ för att förbättra *tillgången till kapital* för entreprenörer som bygger nya informationstjänster som är baserade på uppgifter från den offentliga sektorn.

## (2) Stöd för datainfrastruktur — uppgiftsportaler för Europa

För att underlätta utvecklingen av informationsprodukter och -tjänster som kombinerar uppgifter från hela Europeiska unionen kommer kommissionen att arbeta för att skapa två sammanlänkade europeiska uppgiftsportaler.

År 2012 ska den börja driva en portal som kommer att göra kommissionens egna dataresurser och de från andra europeiska institutioner och organ lätt tillgängliga och användbara. Parallellt med detta kommer definitioner av metadata med hög potential för vidareutnyttjande att identifieras och främjas. Standardvillkor för användning kommer att säkerställa ett så brett utnyttjande som möjligt av europeiska uppgifter i innovativa informationstjänster, i linje med kommissionens beslut om vidareutnyttjande av kommissionsinformation.

Kommissionen kommer att arbeta tillsammans med medlemsstaterna, organ från den offentliga sektorn och regionala sammanställare för att inrätta en alleuropeisk uppgiftsportal som kommer att tas i bruk 2013, och som kommer att ge direkt tillgång till ett brett urval dataset från hela EU (inklusive uppgifter som är tillgängliga genom kommissionens portal). Där så är möjligt kommer arbetet att bygga på befintliga strukturer och befintlig utvecklig och portalen kommer gradvis att utvidga sitt innehåll till att omfatta viktiga dataset från alla medlemsstater.

Stöd kommer att tillhandahållas från CIP-programmet under inledningsfasen (2011–2013). För perioden 2014–2020 kommer finansiering för den europeiska e-tjänstinфраstrukturen att komma från Fonden för ett sammanlänkat Europa<sup>20</sup>.

Kommissionen kommer också att fortsätta att stödja digitaliseringsaktiviteter och utvecklingen av plattformen Europeana, som är inriktad på en viktig aspekt av vidareutnyttjande av uppgifter.

---

<sup>20</sup> Se kommissionens förslag för Fonden för ett sammanlänkat Europa, KOM(2011) 665, KOM(2011) 657/3.

### (3) Stöd för forskningsdatainfrastruktur

Kommissionen stöder FP7, och förutspår ett fortsatt stöd i Horisont 2020 för utvecklingen av en beständig och robust tjänstinfrastruktur för vetenskapliga uppgifter i Europa som uppfyller de behov som den uppgiftsintensiva vetenskapen och forskningen har 2020, vägledad genom rekommendationer från rapporten ”Riding the Wave”. Den kommer att möjliggöra tillgång till och interaktion med en sammanhängande mängd information, från obearbetade observations- och experimentdata till publikationer inom alla vetenskapsområden.

Denna infrastruktur omfattar tekniska, organisatoriska samt regleringsmässiga aspekter som kräver omfattande samordning med medlemsstater och även med tredjeländer och internationella organisationer för att säkerställa global driftskompatibilitet och ömsesidigt tillgång. Kommissionen kommer att arbeta tillsammans med sina internationella partners för att ta fram standarder för global datatillgång och driftskompatibilitet.

#### **5.4. Samordningsåtgärder på medlemsstats- och EU-nivå**

Kommissionen kommer att fortsätta att underlätta samordning och utbyte av erfarenheter mellan medlemsstaterna, i synnerhet genom följande:

- PSI-gruppen, en expertgrupp av medlemsstater för utbyte av bästa praxis och initiativ för att stödja vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.
- Plattformen för information från den offentliga sektorn. Denna webbportal tillhandahåller nyheter om utvecklingen i Europa, bästa praxis, exempel på nya produkter och tjänster och rättsfall avseende PSI-vidareutnyttjande.
- Lapsi-nätet, som analyserar rättsfrågor som berör information från den offentliga sektorn och som främjar debatt bland forskare och berörda parter. Ett antal riktlinjer för tillgång till och strategier och praxis för vidareutnyttjande kommer att tas fram.
- ISA-åtgärden om semantisk interoperabilitet.

Kommissionen kommer att fortsätta att stödja och delta i rådgivande grupper om strategier som strategiforumet för e-infrastruktur och reflektionsgruppen för e-infrastruktur vilka är viktiga för samordningen mellan medlemsstater om vetenskapliga datainfrastrukturer.

## **6. SLUTSATS**

Information som produceras, samlas in eller betalas för av offentliga organisationer i hela Europeiska unionen är en viktig resurs i informationsekonomin. För närvarande är dess fulla potential långt ifrån förverkligad. I detta meddelande föreslår kommissionen konkreta steg för att utnyttja potentialen hos resurserna i Europas offentliga sektor, alltifrån en granskning av direktivet om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn till skapandet av en alleuropeisk portal.

Medlemsstaterna kan bidra till att göra öppna uppgifter till en realitet genom att så snabbt som möjligt antaga, införliva och genomföra det ändrade direktivet om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Detta kommer att skapa villkor för ekonomisk aktivitet baserad på öppna uppgifter och stimulera gränsöverskridande tillämpningar.

Dessutom bör medlemsstaterna formulera och genomföra strategier för öppna uppgifter och använda sig av exempel på bästa praxis från hela EU. Stöd bör exempelvis ges till pilotprojekt med öppna uppgifter och tävlingar med öppna uppgifter, särskilt sådana som är inriktade på utvecklingen av gränsöverskridande produkter och tjänster.

Kommissionen uppmanar slutligen medlemsstaterna att bidra till utvecklingen av den alleuropeiska uppgiftsportalen. Kommissionen kommer att delta i diskussioner med experter från medlemsstaterna för att säkerställa att portalen har en solid grund. Under spridningsfasen måste medlemsstaterna göra ett stort antal dataset tillgängliga genom portalen så att den blir framgångsrik och en grund för ekonomisk aktivitet.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet, inom sina respektive ansvarsområden, att skapa de rätta ramvillkoren för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn i hela Europeiska unionen, och att stödja projekt och infrastruktur som kan leda till att Europas offentliga uppgifter blir en motor för innovation, tillväxt och öppenhet.

## **Strategi och nyckelåtgärder för öppna uppgifter**

### ***Den rättsliga ramen***

- Förslag till ett ändrat direktiv om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, december 2011.
- Kommissionens reviderade beslut om vidareutnyttjande av information från kommissionen, december 2011; Arbete för att utvidga systemet till andra europeiska institutioner och organ, 2012.
- Öppna uppgifter som ska användas i sektorsbaserade lagstiftnings- och strateginitiativ.

### ***Europeiska portaler och plattformar för öppna uppgifter***

- Portal som ger tillgång till kommissionens uppgifter och uppgifter från andra EU-institutioner och -organ, våren 2012.
- Lanseringen av en alleuropeisk uppgiftsportal, som ger tillgång till dataset från hela EU, våren 2013, efter förberedande arbete med medlemsstater från 2011.
- Samfinansiering av den europeiska e-tjänstinфраstrukturen för öppna uppgifter genom Fonden för ett sammanlänkat Europa 2014–2020.

### ***Öppna uppgifter för vetenskap***

- Meddelande och rekommendation till medlemsstaterna om vetenskaplig information, början av 2012.
- Utvidgning av pilotprojektet för öppen tillgång till vetenskapliga publikationer för hela Horisont 2020 + pilotprojekt med öppen tillgång till forskningsuppgifter.

### ***Forskning och innovation***

- Forsknings- och innovationsprojekt som är relevanta för öppna uppgifter, särskilt genom FP7, CIP och Horisont 2020, med finansiering för forskningsinfrastruktur som stöder öppen tillgång till forskningsartiklar och -uppgifter.
- Tävlingar för öppna uppgifter (2012–2013) + förbättrad tillgång till kapital för entreprenörer inom detta område.

## Mål

Kommissionen har åtagit sig följande:

- Lansera en kommissionsportal för öppna uppgifter 2012.
- Lansera en pilotportal 2013 med ett flerspråkigt gränssnitt och sökmöjligheter och som har dataset från hela EU.

Arbetet med medlemsstaterna bör leda till följande:

- Formulering och genomförande av datastrategier för öppna uppgifter i alla medlemsstater i början av 2013.
- 1/3 av alla tillgängliga strukturerade myndighetsuppgifter i medlemsstaterna ska vara sökbara genom den alleuropeiska uppgiftsportalen 2015.

Den samlade förväntade inverkan:

- 2017 (tre år efter det förväntade införlivandedatumet av direktivet om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn), förväntas de samlade vinsterna för PSI-vidareutnyttjande uppgå till 100 miljarder euro per år i EU, inklusive ny företagsutveckling och effektivitetsvinster inom den offentliga sektorns tjänster.



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.12.2011  
KOM(2011) 877 slutlig

2011/0430 (COD)

Förslag till

**EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV**

**om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn**

(Text av betydelse för EES)

{SEK(2011) 1551 slutlig}

{SEK(2011) 1552 slutlig}

## MOTIVERING

### 1. BAKGRUND

#### 1.1. Motiv och syfte

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet) antogs den 17 november 2003. Direktivet syftade till att förenkla vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn inom unionen genom att harmonisera de grundläggande villkoren för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, och genom att avlägsna hinder för vidareutnyttjande av information på den inre marknaden. Direktivet innehåller bestämmelser om icke-diskriminering, avgifter, ensamrättsavtal, öppenhet och insyn, licenser och praktiska verktyg för att göra det enklare att hitta och vidareutnyttja offentliga handlingar.

I artikel 13 i direktivet efterlystes en översyn av tillämpningen av direktivet före den 1 juli 2008. Översynen utfördes av kommissionen och resulterade i offentliggörandet av KOM (2009) 212<sup>1</sup>. Kommissionen kom fram till att det trots de framsteg som gjorts fortfarande kvarstod ett antal hinder för tillämpningen, t.ex. försök från offentliga myndigheters sida att maximera kostnadstäckningen istället för att skapa fördelar för ekonomin i stort, konkurrens mellan den allmänna och den privata sektorn, praktiska problem som hindrade vidareutnyttjandet av information, som t.ex. bristen på information om möjligheterna att vidareutnyttja information från den offentliga sektorn och inställningen hos offentliga myndigheter som inte insåg de potentiella ekonomiska vinsterna med vidareutnyttjandet. Kommissionen bestämde att ytterligare en översyn skulle genomföras före 2012, då det kommer att finnas mer information om direktivets påverkan, effekter och tillämpning. Detta förslag från kommissionen är ett resultat av den andra översynen.

Information från den offentliga sektorn utgör ett betydelsefullt utgångsmaterial för produkter och tjänster med digitalt innehåll, och har en stor potential som hittills inte utnyttjats. Den allmänna målsättningen med denna unionsåtgärd är att den ska bidra till den ekonomiska tillväxten och skapa arbetstillfällen, genom att frigöra de potentiella ekonomiska vinster som finns i statligt ägda uppgifter med hjälp av förbättrade villkor för vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn. Den allmänna målsättningen är helt i linje med unionens övergripande strategier, i synnerhet kommissionens Europa 2020-strategi, som inleddes den 3 mars 2010 med syftet att göra Europa till *"en smart och hållbar ekonomi för alla, med hög sysselsättning, produktivitet och social sammanhållning"*.

Möjligheten att vidareutnyttja information från den offentliga sektorn kommer också att ha en positiv effekt på regeringars öppenhet, effektivitet och ansvarighet och bidra till medborgarnas egenmakt.

PSI-direktivet syftar därför ytterst till att fungera som en katalysator för kulturförändring inom den offentliga sektorn och därigenom skapa en gynnsam miljö för verksamheter med mervärde som baseras på vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

---

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0212:FIN:EN:PDF>.

Utmaningen på lagstiftningsområdet består i att förse marknaden med den mest gynnsamma rättsliga ramen för att stimulera marknaden för digitalt innehåll vad gäller produkter och tjänster som baseras på information från den offentliga sektorn, vilket inbegriper marknadsgränsöverskridande dimension, och att förhindra en snedvridning av konkurrensen på unionsmarknaden för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Kommissionens förslag syftar därför till att säkerställa att det fastställs specifika villkor för olika stadier av det kommersiella och icke-kommersiella utnyttjandet av information från den offentliga sektorn, så att tillgången till sådan information förbättras och vidareutnyttjandet av informationen underlättas.

Data måste frigöras, vara möjliga att hitta och göras tillgängliga för vidareutnyttjande. Finansiella och icke-finansiella transaktionskostnader måste hållas så låga som möjligt. Vidareutnyttjare av information måste ha tillgång till en effektiv och ändamålsenlig mekanism överprövning för att kunna utöva sina rättigheter. Det ursprungliga direktivet måste förstärkas för att avlägsna de hinder som kvarstår, t.ex. brist på information om vilka data som faktiskt är tillgängliga, restriktiva eller otydliga regler som styr tillgången till informationen och villkoren för vidareutnyttjande av densamma, avskräckande och inkonsekvent prissättning i det fall vidareutnyttjandet av informationen är avgiftsbelagt och det i allmänhet överdrivet komplicerade förfarandet för att erhålla tillstånd att vidareutnyttja information från den offentliga sektorn, i synnerhet för små och medelstora företag. Vidare måste vidareutnyttjare och de offentliga hybridorganisationer som innehar informationen (och kombinerar den offentliga förvaltningsuppgiften med ett kommersiellt utnyttjande av data) kunna vara verksamma på lika villkor, och konkurrensvillkoren ska inte påverkas av diskriminerande åtgärder eller omotiverade ensamrättsavtal när det gäller utnyttjandet av information i offentliga handlingar. Slutligen kommer den inre marknaden för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn att växa och utvecklas endast om lagliga och praktiska gränser för vidareutnyttjande inom unionen tas bort, och samma typ av data finns tillgänglig på liknande eller samma villkor oavsett vilket land de ursprungligen kommer ifrån.

Fördelar med förbättrad tillgång och förenkling av vidareutnyttjande innefattar innovativa produkter som baserats direkt på information från den offentliga sektorn och produkter som kompletterar dessa, minskade transaktionskostnader och effektivitetsvinster inom den offentliga sektorn, och den alltmer vanligt förekommande kombinationen av offentlig och privat information för att skapa nya varor.

## 1.2. Allmän bakgrund

Offentliga myndigheter producerar, samlar in eller förfogar över en stor mängd värdefull information, i form av alltifrån statistiska, ekonomiska eller miljörelaterade data till arkivmaterial, samlingar av böcker och konst. Den digitala revolutionen har avsevärt ökat värdet på den här resursen för innovativa informationsprodukter eller -tjänster som använder data som råmaterial.

Det är nu allmänt känt att det finns ett stort ekonomiskt värde i tillgängliggörandet av informationsresurser, vilket innefattar offentliga handlingar. Till exempel, enligt en rapport i tidningen *The Economist* från 2010 har data blivit ”en ekonomisk råvara nästan är i klass med kapital och arbetskraft”<sup>2</sup>, medan Digital Britains slutrapport beskriver data som ”en

---

<sup>2</sup> <http://www.economist.com/node/15557443>.

*innovationsvaluta... livsnerven i den kunskapsbaserade ekonomin*”<sup>3</sup>. En nyligen utförd studie uppskattar att den totala marknaden för information från den offentliga sektorn år 2008 var värd 28 miljarder euro inom unionen<sup>4</sup>. I samma studie påvisas det att den ekonomiska vinsten av att öka tillträdet till information från offentliga sektorn ytterligare genom att göra den lättillgänglig, uppgår till 40 miljarder euro per år för EU-27. De totala direkta och indirekta vinsterna av tillämpning av produkter som baserats på vidareutnyttjande av offentlig information och användning i hela EU-27, skulle uppgå till omkring 140 miljarder euro årligen.

Förutom att inspirera till innovationer och kreativitet som stimulerar den ekonomiska tillväxten så stärker en fri tillgång till offentliga handlingar även medborgarnas egenmakt, vilket i sin tur förstärker deltagardemokrati och främjar öppenhet, ansvarsskyldighet och större ändamålsenlighet i regeringsarbetet.

Utmaningen för detta direktiv är att förse marknaden med de mest gynnsamma rättsliga ramarna för att förenkla och stimulera det kommersiella och icke-kommersiella vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn. PSI-direktivet syftar därför ytterst till att fungera som en katalysator för en kulturförändring inom den offentliga sektorn och därigenom skapa en gynnsam miljö för verksamheter med mervärde, som startats till följd av vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

Översynen av direktivet är en del i initiativet digital agenda för Europa och Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla<sup>5</sup>. Översynen är i själva verket en nyckelåtgärd för den digitala agendan (nyckelåtgärd 1c).

### **1.3. Förenlighet med unionens politik på andra områden**

#### *1.3.1. PSI-politiken och unionens konkurrensregler*

Ett av syftena med PSI-direktivet är att begränsa en snedvridning av konkurrensen på unionsmarknaden, och på så sätt skapa lika villkor för alla potentiella vidareutnyttjare av information från den offentliga sektorn. I detta avseende innehåller PSI-direktivet en specifik formulering av unionens mer allmänna konkurrensregler, närmare bestämt artikel 10.2, som förbjuder korssubventionering, och artikel 11 som med vissa undantag förbjuder ensamrättsavtal på området.

#### *1.3.2. PSI-politik och miljöpolitik*

PSI-direktivet, direktiv 2003/4 om allmänhetens tillgång till miljöinformation (Århus-direktivet) och direktiv 2007/2/EG om inrättande av infrastruktur för rumslig information i gemenskapen (Inspire) utgör tillsammans en uppsättning unionsåtgärder för att säkerställa bredast möjliga spridning av miljöinformation som innehas av offentliga myndigheter. Dessa direktiv kompletterar varandra, även om målsättningarna dem emellan inte är helt desamma, och de delar en gemensam målsättning om att öka insynen i och tillgången till information från den offentliga sektorn.

---

<sup>3</sup> <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/interactive.bis.gov.uk/digitalbritain/report/>, s. 214.

<sup>4</sup> Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, G. Vickery, augusti 2011.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm).

Direktivet om fri tillgång till miljöinformation bidrar till att skapa en större medvetenhet om miljöfrågor, till fritt utbyte av åsikter, till att allmänhetens deltagande i beslutsfattandet på miljöområdet blir större, och i slutändan, till en bättre miljö. Direktivet stödjer kommissionens politik om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, eftersom en bred tillgång till information är en förutsättning för att informationen ska kunna vidareutnyttjas, och miljörelaterad information är en mycket viktigt informationskälla för att ta fram nya produkter och tjänster. Inspire-direktivet har en liknande roll vad gäller rumslig information.

PSI-direktivet har dessutom en avgörande betydelse för den övergripande samstämmigheten i det kommande gemensamma miljöinformationssystemet (SEIS).

### *1.3.3. PSI och den integrerade havspolitik*

I september 2010 överlämnade kommissionen ett meddelande till Europaparlamentet och rådet med titeln ”Kunskap i havsfrågor 2020”, i syfte att frigöra potentialen i Europas kunskap om havsfrågor. Kommissionens strategi för att uppnå detta är tredelad och syftar till att göra nyttjandet av havsdata enklare och mindre kostsamt, att främja konkurrensen mellan användare av havsdata och att öka kunskapen om Europas oceaner och hav. Strategin överensstämmer med och förstärker kommissionens politik för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

### *1.3.4. PSI-politik och gemensam transportpolitik*

Ett av de 40 initiativen som tagits fram i den nya vitboken om den gemensamma transportpolitiken<sup>6</sup> är ett resultat av ramvillkoren för att främja utvecklandet och användandet av intelligenta system för driftskompatibla och multimodala system för schemaläggning, information, online-bokning och smarta biljettsystem.

Detta initiativ är direkt kopplat till handlingsplanen för införande av intelligenta transportsystem<sup>7</sup> (ITS) på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportslag, som antogs av kommissionen i december 2008, och till direktiv 2010/40/EU<sup>8</sup> av den 7 juli 2010 om ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportslag. Syftet med dessa två instrument är att påskynda och samordna införandet av ITS-tillämpningar, vilket innefattar unionsomfattande realtidstrafikinformationstjänster, och unionsomfattande reseinformationstjänster.

I enlighet med direktiv 2010/40/EU kommer kommissionen att anta bindande specifikationer för ”tillhandahållande av unionsomfattande realtidstrafikinformationstjänster” och för ”tillhandahållande av unionsomfattande reseinformationstjänster” i syfte lösa frågan om transportmyndigheternas tillhandahållande av information om trafikreglering, och för att garantera att privata företag får tillgång till relevant offentlig information.

Dessa specifikationer, men även ett möjligt åtföljande lagstiftningsförslag i syfte att säkerställa tillgång till och vidareutnyttjande av offentlig transportinformation, skulle kunna bidra avsevärt till kommissionens politik om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn genom att ge medborgare eller företag rätt till åtkomst till och

---

<sup>6</sup> VITBOK Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem KOM (2011) 144 slutlig (28.3.2011).

<sup>7</sup> KOM (2008) 886 slutlig/2 — Corrigendum 20.3.2009.

<sup>8</sup> EUT L 207/1, 6.8.2010.

vidareutnyttjande av vägtrafikinformation eller offentlig transportinformation för att utveckla nya produkter och tjänster baserade på sådan mycket föränderlig information. Detta stödjer kommissionens politik om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

### 1.3.5. *PSI-politiken och initiativet om öppen tillgång till vetenskaplig information*

Kommissionens målsättning inom det vetenskapliga informationsområdet är att maximera de positiva effekter som informationstekniken ger upphov till (internet, nätverk med superdatorer, datautvinning) för bättre tillgång till och vidareutnyttjande av vetenskaplig information. Riktlinjer om *fri tillgång* syftar till att göra vetenskapliga artiklar och forskningsdata tillgängliga för alla på webben. Kommissionen avser att vidta åtgärder för att främja tillgången till och bevarandet av vetenskaplig information, vilket innefattar publikationer och data från forskningsprojekt som finansierats av unionen.

Kommissionens mål inom detta område ligger mycket nära PSI-direktivets målsättning, i det avseendet att båda syftar till att göra offentlig information i Europa mer tillgänglig för användning och vidareutnyttjande.

### 1.3.6. *PSI-politik och politik om digitalisering och kulturarv*

Digitaliseringen av kulturella samlingar främjar tillgången till kultur genom att göra europeiskt kulturarv i form av t.ex. böcker, kartor, ljudupptagningar, filmer, manuskript och museiföremål som ägs av Europas kulturinstitutioner mer lättillgängligt för alla som vill arbeta med informationen, studera den, eller bara är intresserade. Samtidigt gör digitaliseringen av de här resurserna dem till en varaktig tillgång för den digitala ekonomin och skapar många möjligheter till innovation, även om utnyttjandet av digitala kulturtillgångar fortfarande är i sin linda. Olika affärsmodeller undersöks, och kommersiella aktiviteter håller på att startas upp. Målsättningen om att säkerställa att information från den offentliga sektorn blir brett tillgänglig (PSI-direktivet) och om att tillgängliggöra digitaliserade kulturtillgångar för innovativa företag (digitaliseringspolitiken) överensstämmer med och förstärker varandra, och följer till fullo den europeiska agendan för kultur och rådets arbetsplan för kultur.

## **2. RESULTAT AV SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSANALYSER**

### 2.1.1. *Samråd med allmänheten*

Ett omfattande samråd med allmänheten om översynen av direktivet hölls online i enlighet med kommissionens standarder. Samrådet pågick från den 9 september 2010 till den 30 november 2010. Det offentliggjordes på kommissionens webbplats *Din röst i Europa*. (<http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=psidirective2010>).

Ett pressmeddelande utfärdades när det öppna samrådet inleddes. Information om detta offentliggjordes även på Twitter, på kommissionens webbplats för information om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn ([http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm)) och på ePSI-portalen<sup>9</sup>. Även intressenter blev informerade om samrådet och uppmanades att lämna sina åsikter genom sina sammanslutningar eller enskilt via e-post. Alla intresserade parter, inklusive

---

<sup>9</sup> <http://www.epsiplatform.eu/>.

regeringar, informationsinnehavare inom den offentliga sektorn (även från områden som hittills inte inkluderats), vidareutnyttjare med kommersiella och icke-kommersiella syften, experter, akademiker och medborgare inbjöds att delta i samrådet.

Samrådet gav upphov till 598 svar, som publicerades på kommissionens webbplats för information om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn<sup>10</sup>. Svaren kom från alla de olika aktörerna i värdekedjan för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn: informationsinnehavare inom den offentliga sektorn (8 %), andra myndigheter inom den offentliga sektorn som inte innehar information (4 %), vidareutnyttjare av information från den offentliga sektorn (13 %), akademiker och experter (23 %), medborgare (48 %) och aktörer som identifierats som ”övriga” (4 %).

En överväldigande majoritet av de som svarade tog upp att vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn inte nått sin fulla potential, och gav sitt stöd åt vidare åtgärder för att stimulera vidareutnyttjande och främja tillhandahållandet av produkter och tjänster som baserats på vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn över landsgränserna. Många av aktörerna ställde sig positiva till ändringar i direktivet, bland annat 40 % av informationsinnehavarna inom den offentliga sektorn och 70 % av vidareutnyttjarna. Förslag till lagändringar och till ytterligare icke-bindande lagstiftning skilde sig inte mycket mellan specifika grupper av intressenter, men de flesta aktörer ställde sig positiva till att ändra den allmänna principen om att inrätta en rättighet till vidareutnyttjande och till att vidta ytterligare åtgärder (att öppna upp offentliga dataresurser och att förenkla vidareutnyttjande, t.ex. genom att upprätta förteckningar över tillgängliga dokument, förenklade tillståndsvillkor eller avskaffande av tillståndsvillkor, marginalkostnader etc.).

Frågan om huruvida en avgift för vidareutnyttjande ska tas ut uppmärksammades också stort av alla intressenter. Efter de många svaren från samrådet står det klart att det behövs klargöranden och riktlinjer vad gäller många av avgiftsfrågorna, även vad gäller avgiftsstrategier kontra fri tillgång och om vad som kan anses vara godtagbara avgifter. Avgifter för vidareutnyttjande som baseras på fullständig eller delvis kostnadstäckning fick inget stöd från intressenterna. I många fall efterfrågades antingen ett förbud mot införande av avgifter eller ett förtydligande av frasen ”rimlig avkastning på investeringar”. De flesta intressenter var för ett icke-kommersiellt vidareutnyttjande. Många argument för och emot marginalkostnadslösningen framfördes av intressenter inom alla kategorier, och de var inte eniga i frågan.

Slutligen efterfrågade intressenter inom alla kategorier stödåtgärder och spridningsåtgärder för att främja vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, inklusive över landsgränserna. Åtgärderna sträcker sig från etablerandet av riktlinjer för många frågor (licenser, avgifter, kvalitet på information) till stöd för utvecklandet av nationella informationsportaler och till etablerandet av en enda europeisk kontaktpunkt för information.

Sammanfattningsvis visar svaren från samrådet att i jämförelse med översynen som utfördes 2009 har kulturen kring vidareutnyttjande utvecklats i många medlemsstater (i synnerhet i Storbritannien, Frankrike och Danmark.) Mycket återstår dock att göra för att maximera potentialen i vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn och för att till fullo utnyttja bestämmelserna som fastslogs i PSI-direktivet från 2003, av vilka flera behöver ändras eller förtydligas. Bristen på samstämmighet och trender bland intressenterna vad gäller

---

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm).

frågan om att avgiftsbelägga vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn visar dessutom att det inte finns någon universallösning för detta, och skillnaderna mellan informationsinnehavarnas och vidareutnyttjarnas behov måste beaktas för att inte hämma vidareutnyttjandet av data.

De insända svaren beaktades i bedömningen av de olika alternativ som ledde till det paket med lagstiftande åtgärder och icke-bindande lagstiftning som ingår i detta förslag.

### 2.1.2. Extern experthjälp

De senaste åren har kommissionen utfört följande studier för att bedöma olika aspekter av marknaden för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn och en ekonomisk värdering av marknaden: Studie om mätning av resurser vad gäller information från den offentliga sektorn i Europa (*Measuring European Public Sector Information Resources, MEPSIR*),<sup>11</sup> studie om ensamrättsavtal<sup>12</sup>, ekonomiska indikatorer och fallstudier för prismodeller för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn<sup>13</sup>, studie om prismodeller för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (Deloitte, ännu ej offentliggjord), studie om marknadsvärdet för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (*Vickery*, ännu ej offentliggjord), studie om vidareutnyttjandet av kulturrelaterat material<sup>14</sup>.

I studierna undersöktes: omfattningen av vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn i medlemsstaterna, uppskattningar av den totala storleken på marknaden (under 2006 och 2010–2011) för vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn inom unionen, bedömningar om möjlig förekomst av avtal om ensamåterförsäljning som träffats av offentliga myndigheter i enlighet med artikel 11 i direktivet, information om den nuvarande utvecklingen för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn i medlemsstaterna, rekommendationer om ekonomiska indikatorer för att mäta omfattningen av vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, bedömning av olika modeller för försörjning och avgiftsbeläggning för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn samt en översikt av vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn inom kulturområdet. Dessa studier har tagit fram värdefulla ekonomiska data som används i arbetet med att fastställa de mest passande alternativen för en översyn av PSI-direktivet.

Kommissionen har dessutom tagit del av en viktig juridisk analys som är resultatet av forskning inom Lapsi-projektets<sup>15</sup> (*Legal Aspects of Public Sector Information*) tematiska nätverk, där man undersökt de rättsliga följderna av specifika frågor som involverar vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn, såsom undantag från en standardregel för debitering av marginalkostnader, begreppet ”offentlig förvaltningsuppgift” och icke-diskriminering, huruvida offentliga företag bör omfattas av PSI-direktivet eller ej och tillståndsvillkor.

---

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/actions\\_eu/policy\\_actions/mepsir/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/actions_eu/policy_actions/mepsir/index_en.htm).

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/facilitating\\_reuse/exclusive\\_agreements/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/facilitating_reuse/exclusive_agreements/index_en.htm).

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/economic\\_study\\_report\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/economic_study_report_final.pdf).

<sup>14</sup> <http://tinyurl.com/culturePSI>.

<sup>15</sup> <http://www.lapsi-project.eu/>.

Slutligen har mer data inhämtats genom nätverkssamarbete, samarbete, samordning och kunskapshöjande aktiviteter tillsammans med medlemsstater och intressenter. ePSI-plattformen tillhandahåller omfattande information om vidareutnyttjande inom hela unionen<sup>16</sup>.

### 2.1.3. Konsekvensanalys

I konsekvensanalysen undersöktes fem alternativ för att hantera de identifierade problemen, t.ex. att reglerna för vidareutnyttjande är otydliga och svåra att få insyn i, att vissa informationsresurser är låsta, avgifterna är alltför höga, villkoren inte är lika för alla, tillämpningen av bestämmelser för vidareutnyttjande är bristfällig och att enskilda medlemsstater är inkonsekventa i sin hantering av vidareutnyttjandet. Utöver möjligheten att upphäva direktivet kan övriga alternativ delas in i två kategorier: alternativ som innebär att de nuvarande bestämmelserna upprätthålls och alternativ som innebär ändringar som sträcker sig från enkla tekniska finjusteringar till omfattande ändringar av bestämmelserna.

#### *Alternativ 1: Oförändrad politik: ingen ändring av direktivet (utgångslinje)*

För vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn skulle detta första alternativ innebära att de nuvarande bestämmelserna i direktivet och de nationella införlivande instrumenten förblir tillämpliga.

#### *Alternativ 2: Avbryta den nuvarande unionsåtgärden: upphävande av PSI-direktivet*

I PSI-direktivet fastställdes de grundläggande villkoren för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn inom hela unionen, och det har lett till en förändrad politik och lagstiftning i medlemsstaterna. Utan direktivet skulle det stå medlemsstaterna fritt att upphäva eller ändra nationell genomförandelagstiftning för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Detta skulle i praktiken leda till att alla de lagstadgade skyldigheter som för närvarande ingår i direktivet och i införlivandet av instrumenten försvinner.

#### *Alternativ 3: Icke-bindande lagstiftning*

Dessa instrument, som t.ex. kommissionens riktlinjer eller rekommendationer, tillhandahåller ytterligare information om och/eller tolkning av vissa av bestämmelserna i PSI-direktivet. Icke-bindande lagstiftning skulle innefatta t.ex. rekommenderade licensvillkor, vägledning vad gäller tekniska format eller vägledning om prisberäkningar (vilket även gäller beräkning av marginalkostnader.)

#### *Alternativ 4: Ändring av lagstiftningen*

Detta alternativ består i att ändra själva innehållet i direktivet, d.v.s. de rättigheter och skyldigheter som fastslagits i direktivet. Detta omfattar i) utvidgning av direktivets tillämpningsområde till sektorer som för närvarande inte innefattas av direktivet (kultur-, utbildnings- och forskningsinstitut samt radio- och TV-programföretag inom public service), ii) inrättande av regler för avgiftsbeläggning baserad på marginalkostnader, möjligen med vissa undantag, iii) ändring av den allmänna principen för tillgängliggörande av handlingar för vidareutnyttjande, iv) införande av krav på att data ska offentliggöras i maskinläsbara format, v) införande av krav på att utse en oberoende tillsynsmyndighet och på tillhandahållande av en effektiv och ändamålsenlig mekanism för tvistlösning, vi) omvänd

---

<sup>16</sup> <http://www.epsiplatform.eu/>.

bevisbörda vad gäller ansvaret för att bevisa att de avgifter som tas är förenliga med reglerna för avgiftsbeläggning, vii) inrättande av krav på en definition av omfattningen av ”offentlig förvaltningsuppgift” enbart genom lagstiftning.

#### *Alternativ 5 Paketlösning*

Detta alternativ kombinerar väsentliga förändringar av ramarna för vidareutnyttjande (alternativ 4) med inrättande av ytterligare riktlinjer för de principer som ska tillämpas av de nationella myndigheterna när de genomför detta på nationell nivå (alternativ 3).

#### *Resultat av konsekvensanalysen*

I konsekvensanalysen vägdes kapaciteten hos produkter och tjänster som baseras på vidareutnyttjad information från den offentliga sektorn för att ge alla konsumenter ekonomiska och sociala fördelar mot de ekonomiska och sociala kostnader som uppstår till följd av en potentiell förlust av intäkter på grund av att offentliga handlingar tillgängliggjorts för vidareutnyttjande för en låg avgift eller kostnadsfritt. Speciellt uppmärksammades det faktum att alla riktlinjer inom detta område måste säkerställa att de offentliga myndigheter som i kommersiellt syfte vidareutnyttjar informationen de producerar eller inhämtar med hjälp av offentliga medel och myndigheternas konkurrenter inom den privata sektorn som vidareutnyttjar information, ska kunna vara verksamma på lika villkor, och att den offentliga sektorn inte åläggs en oproportionerligt stor börda vilket därigenom skulle äventyra produktion, investeringar och innovationer inom vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

Enligt bedömningen kommer inga ändringar i den befintliga rättsliga ramen (alternativ 1) att öka sannolikheten för att det uppstår olika strategier på nationell nivå som kan ge upphov till osäkerhet vad gäller lagstiftning och snedvridda konkurrensvillkoren på den inre marknaden.

Om direktivet upphävs (alternativ 2) skulle det skyddsnät som reglerna för minimalt vidareutnyttjande inrättat på unionsnivå försvinna. Att låta medlemsstaterna agera fritt på ett område som tidigare styrts av harmoniserade unionsregler skulle ge upphov till större osäkerhet kring lagstiftning och skilda strategier på nationell nivå, och försämrade villkoren för konkurrens och för den inre marknaden för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Att upphäva direktivet skulle också helt gå emot de initiativ som drivs på unionsnivå och nationell nivå gällande vidareutnyttjande och tillgång till data.

Att endast tillämpa icke-bindande lagstiftning (alternativ 3) förenklar tillämpningen av PSI-direktivets regler om licensvillkor och avgiftsbeläggning, men icke desto mindre kommer det att öka sannolikheten för uppkomsten av skilda strategier på nationell nivå, vilket ger upphov till osäkerhet kring lagstiftning och snedvrider konkurrensvillkoren på den inre marknaden.

Att ändra de befintliga bestämmelserna i direktivet (alternativ 4) skulle förenkla inrättandet av en rättslig ram som är mer tillåtande vad gäller vidareutnyttjande: detta skulle utvidga direktivets tillämpningsområde genom innefattandet av kulturellt relaterat material, skapa en unionsomfattande verkställbar rätt att vidareutnyttja information från den offentliga sektorn, sänka avgiftsnivån för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, skapa en effektivare mekanism för tvistlösning för verkställande av rätten att vidareutnyttja information och skapa mer jämställda konkurrensvillkor mellan offentliga myndigheter och privata vidareutnyttjare. Detta alternativ medför dock en risk för att det uppstår skilda strategier och

rättslig osäkerhet för tillämpningen av enskilda bestämmelser, i synnerhet vad gäller kostnadsberäkning och licensvillkor.

En kombination av lagändringar och icke-bindande lagstiftning (alternativ 5) kombinerar fördelarna med alternativ 3 och 4. Detta säkerställer följaktligen samordningen av nationella lagstiftningsstrategier som är mer tillåtande vad gäller vidareutnyttjande på den inre marknaden, vilket i sin tur ger förstärkt rättslig säkerhet, ökar incitamenten och undanröjer hindren för vidareutnyttjande. Analysen som genomförts i konsekvensanalysen påvisar att detta alternativ ger bäst balans mellan främjandet av vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, harmonisering och rättslig säkerhet mot bakgrund av omständigheterna i de enskilda länderna.

### **3. RÄTTSLIGA ASPEKTER**

#### **3.1. Rättslig grund**

PSI-direktivet antogs med stöd av artikel 114 i FEUF (artikel 95 i EG-fördraget) då ämnet rörde en väl fungerande inre marknad och fri rörlighet för tjänster. Alla ändringar av direktivet måste därför utgå från samma rättsliga grund.

#### **3.2. Subsidiaritet och proportionalitet**

PSI-direktivet antogs med stöd av artikel 114 i FEUF (f.d. artikel 95 i EG-fördraget). Det övergripande syftet med denna översyn är att avlägsna förekommande och kommande skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller utnyttjande av informationsresurser i den offentliga sektorn, då dessa skillnader utgör hinder för att den fulla ekonomiska potentialen hos denna viktiga informationsresurs ska kunna fås fram. De specifika målen består i att förenkla arbetet med att inom unionen utveckla produkter och tjänster som baseras på vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, att säkerställa ett ändamålsenligt gränsöverskridande användande av vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn för att skapa förädlade produkter och tjänster, att begränsa snedvridning av konkurrensen på gemenskapsmarknaden och att förhindra att det uppstår större skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller hanteringen av vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

Innehållet i förslaget motsvarar dessa målsättningar.

Den ekonomiska betydelsen av fri tillgång till information, i synnerhet offentlig information, som utgångspunkt för nya informationstjänster och -produkter, är nu mer allmänt erkänd än den var 2002 då kommissionen lade fram förslag till direktivet. De grundläggande rambestämmelserna för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn har visserligen harmoniserats på gemenskapsnivå, men flera problem kvarstår, och nya problem har uppstått.

Detta resulterar i att intressenterna inte längre anser att den befintliga rättsliga ramen räcker till för att säkerställa villkor som kan maximera de potentiella vinster som kan utvinnas ur de offentliga informationsresurserna i Europa. Samtidigt som verksamheter baserade på vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn utvecklas, hindrar en del av de grundläggande reglerna utvecklingen av verksamheter som baseras på vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn och leder till en splittrad inre marknad.

De nuvarande reglerna för avgiftsbeläggning som baseras på återvinning av kostnader, vilket möjliggörs av reglerna som fastslagits i direktivet, anses olämpliga som incitament för verksamheter som baseras på vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Endast en harmonisering på gemenskapsnivå kan säkerställa att standardregeln för avgiftsbeläggande och undantag från denna är densamma i alla EU-länder, vilket kommer att stimulera verksamheter som baseras på vidareutnyttjande.

Vidare har offentliga myndigheter i vissa medlemsstater efter eget gottfinnande fattat beslut om huruvida vidareutnyttjande ska tillåtas eller ej<sup>17</sup>. Detta har resulterat i *en uppenbar avsaknad av harmonisering bland medlemsstaterna vad gäller vidareutnyttjande av offentlig information, vilket också kan gälla för (offentlig) trafikinformation*<sup>18</sup>. Åtgärder på gemenskapsnivå är nödvändiga för att garantera att vidareutnyttjande t.ex. tillåts för centrala data från den offentliga sektorn i alla medlemsstater, och att enskilda organ inom den offentliga sektorn som bedriver kommersiell verksamhet inte hindrar utvecklingen av innovativa produkter och tjänster.

Svårigheterna i flera medlemsstater att få till stånd effektiv överprövning vid brott mot regler för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, avskräcker vidareutnyttjare från att engagera sig i större projekt baserade på vidareutnyttjande inom unionen.

En vidare harmonisering av grundprincipen, av reglerna för avgiftssystemet, av tillämpningsområdet och av tillsynsmekanismerna i syfte att förhindra en splittring av den inre marknaden och för att stimulera gränsöverskridande PSI-baserade produkter och tjänster kan inte uppnås enbart på medlemsstatsnivå.

Vad gäller tillämpningsområdet, så är målet med översynen inte att direkt eller indirekt reglera rätten till fri tillgång till offentliga handlingar, vilken fortsätter att uteslutande regleras av de enskilda medlemsstaterna. De ändrade bestämmelserna skulle gälla för vidareutnyttjandet av dokument då dessa är allmänt tillgängliga, även enligt nationella tillgångsregler.

Målet med översynen är inte heller att reglera de offentliga myndigheternas hantering av personuppgifter eller immateriella rättigheter. Dessa påverkas inte i någon större utsträckning på annat sätt, än inom ramen för det befintliga direktivets regler.

Utan riktade åtgärder på unionsnivå skulle det nationella lagstiftningsarbete som redan har inletts i en rad medlemsstater kunna öka de omfattande skillnader som redan finns. I avsaknad av en vidare harmonisering kommer sådana nationella bestämmelser att störa den inre marknads funktion. Omvänt gäller att unionsåtgärderna är begränsade till att avlägsna eller förebygga de identifierade hindren.

---

<sup>17</sup> Förenade kungariket Re-use of Public Sector Information Regulations 2005, "A public sector body may permit re-use" (förordning 7(1)).

<sup>18</sup> Study on guaranteed access to traffic and travel data and free provision of universal traffic information, Lyon, 11 oktober 2010.

Förslag till

**EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV**

**om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn**

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT  
DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 114,

med beaktande av kommissionens förslag,

efter översändande av förslaget till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande<sup>19</sup>,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande<sup>20</sup>,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och

av följande skäl:

- (1) I Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn<sup>21</sup> fastställs en minimiuppsättning regler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter i medlemsstaterna samt för hur detta vidareutnyttjande ska underlättas i praktiken.
- (2) Riktlinjer om fri tillgång till data som främjar bred tillgänglighet och vidareutnyttjande av offentlig information för privata eller kommersiella syften, med minimala eller inga rättsliga, tekniska eller ekonomiska begränsningar, kan spela en viktig roll när det gäller att sporra utvecklingen av nya tjänster baserade på nya sätt att kombinera och utnyttja sådan information. Detta kräver dock lika villkor på unionsnivå som styr huruvida vidareutnyttjande av handlingar är tillåtet eller ej, vilket inte kan uppnås

---

<sup>19</sup> EUT C , , s. .

<sup>20</sup> EUT C , , s. .

<sup>21</sup> EUT L 345, 31.12.2003, s. 90 .

genom att låta de enskilda medlemsstaternas nationella regler, förfaranden och offentliga myndigheter avgöra frågan.

- (3) Att tillåta vidareutnyttjande av handlingar som innehas av offentliga myndigheter ger mervärde för vidareutnyttjarna, för slutanvändarna och för samhället i stort och i många fall även för den offentliga myndigheten själv, då vidareutnyttjare och användare kan ge återkoppling som gör att innehavaren kan förbättra kvaliteten på den information som samlas in.
- (4) Sedan den första uppsättningen regler om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn antogs 2003 har mängden data i världen (däribland offentliga data) exploderat och nya typer av data genereras och samlas in. Samtidigt bevitnar vi en kontinuerlig revolution inom tekniken för analys, användning och behandling av data. Denna snabba tekniska utveckling gör det möjligt att skapa nya tjänster och nya tillämpningar som bygger på användning, sammanställning och kombinerad av data. De regler som antogs 2003 håller inte längre takten med de snabba förändringarna och följden blir att de ekonomiska och sociala möjligheter som följer av vidareutnyttjandet av offentliga data kan gå förlorade.
- (5) Samtidigt har medlemsstaterna nu fastställt riktlinjer för vidareutnyttjande inom ramen för direktiv 2003/98/EG och vissa av dem har antagit långtgående öppna datastrategier för att underlätta vidareutnyttjandet av offentliga data för enskilda och företag i större utsträckning än den miniminivå som föreskrivs i direktivet. För att motverka en situation med olika regler i olika medlemsstater som skulle hindra ett gränsöverskridande utbud av produkter och tjänster och för att se till att jämförbara offentliga dataset kan vidareutnyttjas för EU-täckande tillämpningar som är baserade på dem, krävs också ett visst mått av harmonisering när det gäller vilka offentliga data som bör vara tillgängliga för vidareutnyttjande på den inre informationsmarknaden och som är förenliga med det nuvarande tillgångssystemet.
- (6) Direktiv 2003/98/EG innehåller ingen skyldighet att tillåta vidareutnyttjande av handlingar. Beslutet att tillåta vidareutnyttjande eller inte kommer även i fortsättningen att fattas av medlemsstaterna eller av den berörda offentliga myndigheten. Samtidigt bygger direktivet på nationella regler om tillträde till dokument. Vissa medlemsstater har uttryckligen kopplat rätten till vidareutnyttjande till denna tillträdesrätt, så att alla allmänt tillgängliga dokument även kan vidareutnyttjas. I andra medlemsstater är kopplingen mindre tydlig, vilket gör att det uppstår osäkerhet om rättsläget.
- (7) Direktiv 2003/98/EG bör därför innehålla en tydlig skyldighet för medlemsstaterna att göra alla allmänt tillgängliga handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande. Eftersom detta innebär en begränsning av upphovsmännens immateriella rättigheter avseende handlingarna bör tillämpningsområdet för en sådan koppling mellan tillträdesrätt och rätt till vidareutnyttjande begränsas till vad som är strängt nödvändigt för att uppnå målen med införandet av skyldigheten. I detta avseende och med beaktande av unionens lagstiftning och medlemsstaternas och unionens internationella åtaganden, i synnerhet inom ramen för Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk och avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (Trips-avtalet), bör handlingar för vilka tredjeparter innehar immateriella rättigheter uteslutas från tillämpningsområdet för direktiv 2003/98/EG. Om en tredjepart var den ursprungliga ägaren till en handling som innehas av bibliotek (även universitetsbibliotek), museer och arkiv och som fortfarande skyddas av immateriella rättigheter, bör den handlingen

vid tillämpningen av detta direktiv anses vara en handling till vilken tredjepart innehar immateriella rättigheter.

- (8) Tillämpningen av direktiv 2003/98/EG bör inte påverka offentliganställdas eventuella rättigheter enligt nationell lagstiftning.
- (9) Vidare bör den berörda offentliga myndigheten behålla rätten att utnyttja handlingen, efter det att denna gjorts tillgänglig för vidareutnyttjande.
- (10) Direktivets tillämpningsområde bör utvidgas till att omfatta bibliotek (även universitetsbibliotek), museer och arkiv. Direktivet bör inte vara tillämpligt på andra kulturinstitutioner, såsom operor, baletter eller teatrar, inbegripet de arkiv som utgör en del av dessa institutioner.
- (11) För att förenkla vidareutnyttjande bör offentliga myndigheter tillgängliggöra handlingar i maskinläsbart format tillsammans med tillhörande metadata, när så är möjligt och lämpligt, i ett format som garanterar kompatibilitet, t.ex. genom att hantera handlingarna på ett sätt som överensstämmer med principerna som styr kraven på kompatibilitet och användbarhet för rumslig information i enlighet med Europaparlamentets och rådet direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire)<sup>22</sup>.
- (12) Om vidareutnyttjandet av handlingar är avgiftsbelagt, ska avgiften i princip begränsas till marginalkostnaderna för kopiering och spridning, såvida avgiften inte undantagsvis är berättigad med stöd av objektiva, öppet redovisade och kontrollerbara kriterier. Hänsyn bör tas till att det är nödvändigt att se till att offentliga myndigheter inte hindras från att fungera normalt, då driftkostnaderna för deras uppdrag som offentlig myndighet till en väsentlig del täcks av deras inkomster från utnyttjandet av sina immateriella rättigheter. Ansvar för att bevisa att avgifterna beror på kostnader, och överensstämmer med relevanta kostnadsgränser, ska ligga hos den offentliga myndighet som har avgiftsbelagt vidareutnyttjandet av handlingarna.
- (13) Oavsett vilken typ av vidareutnyttjande som handlingen omfattas av bör den offentliga myndigheten när så är praktiskt möjligt kunna ställa villkor för vidareutnyttjaren, till exempel att ange källan. Eventuella licenser för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn bör innefatta så få restriktioner för vidareutnyttjande som möjligt. Öppna licenser som finns tillgängliga online och ger mer omfattande rättigheter till vidareutnyttjande utan tekniska, ekonomiska eller geografiska begränsningar, och är beroende av öppna dataformat, kan också spela en viktig roll i detta avseende. Därför bör medlemsstaterna uppmuntra användandet av öppna offentliga licenser.
- (14) För ett korrekt genomförande av vissa av inlagen i detta direktiv, såsom möjlighet till överprövning, iakttagande av avgiftsprinciper och rapporteringsskyldigheter, bör övervakning utföras av oberoende myndigheter som är behöriga på området vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. För att garantera förenlighet mellan olika strategier på unionsnivå, bör samordning mellan de oberoende

---

<sup>22</sup> EUT L 108, 25.4.2007, s. 1.

myndigheterna uppmuntras, särskilt genom utbyte av information om bästa rutiner och riktlinjer för vidareutnyttjande av data.

- (15) Eftersom målet med detta direktiv, nämligen att underlätta skapandet av unionsomfattande informationsprodukter och informationstjänster som bygger på handlingar från den offentliga sektorn, att främja privata företags effektiva och gränsöverskridande användning av handlingar från den offentliga sektorn för att skapa förädlade informationsprodukter och informationstjänster och att begränsa snedvridningen av konkurrensen på unionsmarknaden, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, med hänsyn till att den nämnda åtgärden verkligen omfattar och inverkar på hela unionen, bättre kan uppnås på unionsnivå, bör unionen ges möjlighet att vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (16) Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheterna och iakttar de principer som erkänns främst genom Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, inklusive äganderätten (artikel 17). Inget i detta direktiv bör tolkas eller genomföras på ett sätt som strider mot den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
- (17) Det är nödvändigt att säkerställa att medlemsstaterna (se skäl 19) rapporterar till kommissionen om omfattningen av vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, villkoren för vidareutnyttjandet och den oberoende tillsynsmyndighetens arbete. För att garantera överensstämmelse mellan strategier på unionsnivå bör samordning mellan oberoende myndigheter uppmuntras, särskilt genom utbyte av information om bästa rutiner och riktlinjer för vidareutnyttjande av data.
- (18) Kommissionen bör hjälpa medlemsstaterna att genomföra direktivet på ett enhetligt sätt genom att bistå med vägledning, särskilt vad gäller uttag av avgifter och beräkning av kostnader, och om rekommenderade licensvillkor och format, efter samråd med berörda parter.
- (19) I enlighet med medlemsstaternas och kommissionens gemensamma politiska förklaring om förklarande dokument av den [datum] har medlemsstaterna, i de fall detta är motiverat, åtagit sig att till anmälan av införlivandeåtgärder bifoga ett eller flera dokument som förklarar förhållandet mellan ett direktivs olika delar och motsvarande delar i de nationella instrumenten för införlivande. När det gäller detta direktiv anser lagstiftaren det vara motiverat att sådana dokument lämnas in.
- (20) Direktiv 2003/98/EG bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

*Artikel 1*  
*Ändring av direktiv 2003/98/EG*

Direktiv 2003/98 ska ändras på följande sätt:

1. Ändringar i artikel 1 (Syfte och tillämpningsområde):

(1) I punkt 2 ska led a ersättas med följande:

”a) handlingar vars tillhandahållande inte omfattas av den offentliga förvaltningsverksamhet som bedrivs av de berörda offentliga myndigheterna, enligt den definition som ges i lagstiftning eller andra bindande regler i den aktuella medlemsstaten.”

(2) I punkt 2 ska led e ersättas med följande:

”e) handlingar som finns hos utbildnings- och forskningsinstitutioner som skolor, universitet (förutom handlingar som finns hos universitetsbibliotek vilka inte är forskningshandlingar och som omfattas av tredjeparts immateriella rättigheter) och forskningsinrättningar, inklusive i förekommande fall organisationer som inrättats för överföring av forskningsresultat, och”

(3) I punkt 2 ska led f ersättas med följande:

”f) handlingar som finns hos andra kulturinstitutioner än museer, bibliotek och arkiv.”

(4) I punkt 4 ska ”gemenskapsomfattande” ersättas med ”unionsomfattande”.

(5) I slutet av punkt 5 ska följande mening läggas till:

”Bestämmelserna i detta direktiv ska inte påverka de ekonomiska eller moraliska rättigheter som anställda inom offentliga myndigheter eventuellt åtnjuter inom ramen för nationella regler.”

2. I artikel 2 (Definitioner) ska följande punkt läggas till:

”6. *maskinläsbart format*: att digitala dokument är tillräckligt strukturerade för att datorprogram på ett tillförlitligt sätt ska kunna identifiera enskilda faktauppgifter och dessas interna struktur.”

3. Artikel 3 ska ersättas med följande:

”Artikel 3

**Allmän princip**

(1) Om inte annat följer av punkt 2 ska medlemsstaterna se till att handlingar som avses i artikel 1 ska kunna vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella syften i enlighet med villkoren i kapitlen III och IV.

(2) För handlingar som bibliotek (inklusive universitetsbibliotek), museer och arkiv innehar de immateriella rättigheterna för ska medlemsstaterna, i det fall vidareutnyttjande av dessa handlingar tillåts, se till att dessa handlingar kan vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella syften i enlighet med villkoren i kapitlen III och IV.”

4. Ändringar i artikel 4 (Krav vid behandling av begäran om vidareutnyttjande):

- (1) I slutet av punkt 3 ska följande mening läggas till:

”Bibliotek (även universitetsbibliotek), museer och arkiv ska dock inte behöva lämna någon sådan hänvisning.”

- (2) I slutet av punkt 4 ska följande läggas till:

”De mekanismer för överprövning som finns ska inbegripa möjligheten till en utvärdering utförd av en oberoende myndighet som har givits särskilda rättsliga befogenheter vad gäller vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn, och vars beslut är bindande för den berörda offentliga myndigheten.”

5. Ändringar i artikel 5 (Tillgängliga format):

- (1) I punkt 1 ska frasen ”på elektronisk väg” ersättas med ”i maskinläsbart format och tillsammans med tillhörande metadata”.

6. Ändringar i artikel 6 (Avgiftsprinciper):

- (1) Följande punkter ska infogas i början av artikeln:

”1. Om avgifter tas ut för vidareutnyttjande av handlingar ska det totala belopp som tas ut av de offentliga myndigheterna begränsas till marginalkostnaderna för reproduktion och spridning.”

”2. I exceptionella fall, i synnerhet när offentliga myndigheter tar en väsentlig del av täckningen för sina driftskostnader i samband med utövandet av sitt offentliga uppdrag från utnyttjandet av sina immateriella rättigheter, kan offentliga myndigheter få tillstånd att avgiftsbelägga vidareutnyttjandet av handlingar utöver handlingarnas marginalkostnader i enlighet med objektiva, öppet redovisade och kontrollerbara kriterier, förutsatt att detta sker i allmänhetens intresse och godkänns av den oberoende kontrollmyndighet som avses i artikel 4.4 samt att det inte påverkar tillämpningen av punkterna 3 och 4 i denna artikel.”

”3. Trots vad som sägs i punkterna 1 och 2 får bibliotek (även universitetsbibliotek), museer och arkiv ta ut avgifter som överskrider marginalkostnaderna för vidareutnyttjande av handlingar som de innehar.”

- (2) Den nuvarande texten i artikel 6 ska bli punkt 4.

- (3) En ny punkt ska läggas till som punkt 5:

”Ansvaret för att bevisa att avgifterna är förenliga med denna artikel ska åligga det offentliga organ som tar ut avgift för vidareutnyttjande.”

7. I artikel 7 (Öppenhet) ska frasen ”som överstiger handlingarnas marginalkostnader eller” läggas till efter ”beräkningen av avgifter”.

8. Ändringar i artikel 8:

- (1) Punkt 1 ska ersättas med följande:

”Offentliga myndigheter får tillåta vidareutnyttjande av handlingar utan att ställa villkor eller får ställa villkor, till exempel att uppgift om källan ska anges, och när så är lämpligt genom licens. Sådana villkor ska inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande och får inte användas för att begränsa konkurrensen.”

9. Artikel 9 ska ersättas med följande:

*”Artikel 9*

**Praktiska arrangemang**

Medlemsstaterna ska se till att det finns praktiska arrangemang för att underlätta sökningen på olika språk efter handlingar som finns att tillgå för vidareutnyttjande, till exempel i form av tillgångsförteckningar med relevanta metadata, helst online och i maskinläsbara format, över viktiga handlingar och i form av portaler som är kopplade till decentraliserade tillgångsförteckningar.”

10. I artikel 11 (Förbud mot exklusiva avtal) ska följande mening läggas till i slutet av punkt 3:

”Sådana avtal som involverar kulturinstitutioner och universitetsbibliotek ska dock avslutas när kontraktet löper ut, eller senast den 31 december 20xx [6 år efter att direktivet börjar gälla].”

11. Artikel 12 (Införlivande) ska ersättas med följande:

*”Artikel 12*

Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.”

12. I artikel 13 (Översyn) ska datumet den 1 juli 2008 ersättas med [3 år från och med dagen för införlivande] och följande punkt ska läggas till:

”Medlemsstaterna ska årligen överlämna en rapport till kommissionen om omfattningen av vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn, om villkoren för tillgängliggörande av denna information och om den oberoende myndighets arbete, vilken avses i artikel 4.4.”

*Artikel 2*

- (1) Medlemsstaterna ska senast inom 18 månader anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska genast till kommissionen överlämna texterna till dessa bestämmelser tillsammans med en jämförelsetabell för dessa bestämmelser och bestämmelserna i detta direktiv.
- (2) När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när det offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska medlemsstaterna själva utfärda.

*Artikel 3*

Detta direktiv träder i kraft den dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

*Artikel 4*

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdat i Bryssel den,

*På Europaparlamentets vägnar*

*På rådets vägnar*

*Ordförande*

*Ordförande*



EUROPEAN COMMISSION

Brussels, 12.12.2011  
COM(2011) 882 final

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN  
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL  
COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

**Open data**  
**An engine for innovation, growth and transparent governance**

**COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN  
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL  
COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS**

**Open data  
An engine for innovation, growth and transparent governance**

**1. INTRODUCTION**

The central aim of the EU 2020 strategy is to put Europe's economies onto a high and sustainable growth path. To this end, Europe will have to strengthen its innovative potential and use its resources in the best possible way.

One of these resources is public data<sup>1</sup> — all the information that public bodies in the European Union produce, collect or pay for. Examples are geographical information, statistics, weather data, data from publicly funded research projects, and digitised books from libraries. This information has a significant — currently untapped — potential for re-use in new products and services and for efficiency gains in administrations. Overall economic gains from opening up this resource could amount to €40 billion a year in the EU. Opening up public data will also foster the participation of citizens in political and social life and contribute to policy areas such as the environment.

This Communication presents a package of measures to overcome existing barriers and fragmentation across the EU, as part of the Digital Agenda for Europe. It consists of three strands that reinforce each other:

- Adapting the legal framework for data re-use. A proposal for a revised Directive on the re-use of public sector information and a revised Commission Decision on the re-use of its own information are adopted together with this Communication,
- Mobilising financing instruments in support of open data, and deployment actions such as the creation of European data-portals,
- Facilitating coordination and experience sharing across the Member States.

The actions focus on areas where the functioning of the internal market is at stake and where common standards and approaches will lead to new and better services and information products for the European consumer. They build on and do not affect the national regimes for access to information.

---

<sup>1</sup> The concepts of 'data' and 'information' as used in this Communication are interchangeable and refer to any content, whatever its medium.

## 2. OPEN DATA, WHY DOES IT MATTER FOR EUROPE?

### 2.1. Untapped business and economic opportunities

The 2009 Digital Britain Report described data as ‘*an innovation currency*’ and ‘*the lifeblood of the knowledge economy*’<sup>2</sup>. A large part of this innovation currency is produced, collected or paid for by governments across the EU. It is an essential raw material for a wide range of new information products and services that build on new possibilities to analyse and visualise data from different sources.

*These products range from decision support systems for businesses, location-based services and car navigation systems to weather forecasts and other ‘apps’ for our smartphones.*

The market size and growth of the geographic information sector shows the potential of public data as an engine for job creation. The German market for geo-information in 2007 was estimated at €1.4 billion, a 50 % increase since 2000<sup>3</sup>. In the Netherlands, the geo-sector accounted for 15 000 full time employees in 2008. Other areas such as meteorological data, legal information and business information also form the basis of steadily growing markets.

A recent study estimates the total market for public sector information in 2008 at €28 billion across the EU<sup>4</sup>. The same study indicates that the overall economic gains from further opening up public sector information by allowing easy access are around €40 billion a year for the EU27. The total direct and indirect economic gains from PSI applications and use across the whole EU27 economy would be in the order of €140 billion annually.

### 2.2. Addressing societal challenges

Intelligent processing of data is essential for addressing societal challenges. Data can for example be used to enhance the sustainability of national health care systems. The 2011 McKinsey report estimated that effective use of data could generate \$300 billion in value per year<sup>5</sup>.

*Progress in genomics, drug discoveries and the diagnosis and treatment of serious diseases such as cancer or heart failure increasingly depend on sophisticated data capturing and analysis techniques.*

Data management is also essential for tackling *environmental* challenges. Examples are the processing of energy consumption patterns to improve energy efficiency or of pollution data in traffic management. Informed policy decisions in the areas of transport, land use and climate change depend increasingly on analysis of the available data.

---

<sup>2</sup> <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm76/7650/7650.pdf>.

<sup>3</sup> Assessment of the Re-use of Public Sector Information in the Geographical Information, Meteorological Information and Legal Information sectors, MICUS, December 2008.

<sup>4</sup> Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, G. Vickery, August 2011.

<sup>5</sup> Mc Kinsey report on ‘Big Data, The next frontier for innovation, competition and productivity’, May 2011.

### **2.3. Accelerating scientific progress**

Scientific activities are increasingly undertaken through global collaboration on the internet, using very large data collections, huge computing resources and high-performance visualisation. **e-science** (research enabled by e-infrastructure/ICT) is essential for meeting the challenges of the 21st century in scientific discovery and learning. The data used come from simulations, digital instruments, sensor nets, and observatories.

The 2010 report ‘Riding the Wave’<sup>6</sup> underlined the crucial role of data for science and its potential to change the very nature of scientific process.

*Wide access to scientific data will for example help researchers in different domains to collaborate on the same data set, to engage in entirely new forms of scientific research and to explore correlations between research results.*

The shift in the scientific process brought about by e-science will increase research productivity and prompt new and unexpected solutions to societal challenges. Furthermore, the cross-fertilisation between publicly funded research and the commercial sector in the ‘online European Research Area’ will increase the pace and impact of innovation.

### **2.4. Need to act at all levels: local, regional national and EU level**

Public data are produced at all levels of government. The conditions under which the data are made available for commercial or non-commercial re-use have an effect on competition and competitiveness.

Many of the products and services based on public sector information have a cross-border nature. You do not want your mobile service to stop at the border, and Europe-wide business information services with gaps for one or more countries will lose much of their interest. Moreover, in order to benefit from the size of the internal market and to help SMEs grow beyond their national borders, the deployment of services across the whole EU should be facilitated.

Therefore, the same basic conditions should apply across the European Union. This will create a level playing field and stimulate a thriving market of innovative products and services based on public data.

## **3. WHERE DO WE STAND AND WHAT HAS BEEN ACHIEVED SO FAR?**

### **3.1. Where do we stand?**

The thrust towards open data is gaining momentum in several Member States. They are embracing the concept for reasons of transparency, administrative efficiency and the economic potential of re-use. They are supporting open government through legislation and practical measures, such as the production of data in machine-readable formats and the creation of data portals.

*The UK has set up the data.gov.uk portal, which brings together data from government organisations at all levels. Other Member States are creating similar*

---

<sup>6</sup> Final report of the High Level Expert Group on Scientific Data, October 2010.

*portals, e.g. France with ETALAB. Data portals also exist at regional level, such as [dadesobertes.gencat.cat](http://dadesobertes.gencat.cat) in Catalunya and [dati.piemonte.it](http://dati.piemonte.it) in Piemonte, Italy.*

Nevertheless, the degree of initiative and the awareness of open data issues are uneven among the Member States. There is a risk that Europe will miss out on the opportunities offered by open data, and will lag behind other regions where open data policies are well established.

### 3.2. What has been achieved at EU level?

#### 3.2.1. Legislative framework and policy initiatives

##### (1) Directive on the re-use of public sector information

The 2003 Directive on the re-use of public sector information<sup>7</sup> set out the general legislative framework at European level. The Directive provides for a minimum degree of harmonisation. The 2009 review of the Directive indicated that, in spite of progress since 2003, barriers to the cross-border use of public sector information still existed. Some of these barriers can be tackled within the existing legislation, others cannot.

##### (2) Policy initiatives

The general re-use policy is complemented by legislative or policy initiatives in specific sectors. Examples are:

- the Access to Environmental Information and INSPIRE Directives<sup>8</sup>, aimed at the widest possible dissemination of **environmental information** and the harmonisation of key datasets;
- the Commission Communication on Marine Knowledge 2020<sup>9</sup>, aiming amongst other things to make **marine data** easier and less costly to use;
- the initiatives within the 2008 **Action Plan<sup>10</sup> for the Deployment of Intelligent Transport Systems (ITS)**, looking at, amongst other things, access for private service providers to travel and real-time traffic information;
- the Commission's policy on open access to **scientific information<sup>11</sup>**, which includes a pilot for open access to publications resulting from projects funded by the European Union and a pan-European, participatory **e-Infrastructure of Open Access Repositories**; The JRC publications repository is also relevant in this context.
- the policies for the digitisation of **cultural heritage** and the development of Europeana, Europe's digital library, archive and museum, aiming to ensure the widest possible use of digitised cultural material and the related metadata.

---

<sup>7</sup> OJ L 345/90, 31.12.2003.

<sup>8</sup> Directives 2003/4/EC, OJ L 41/26, 14.2.03 and 2007/2/EC, OJ L108/1, 14.3.2007.

<sup>9</sup> COM(2010) 461 final.

<sup>10</sup> COM(2008) 886 final/2.

<sup>11</sup> Communication on scientific information in the digital age, COM(2007) 56, Communication on ICT infrastructures for e-Science COM(2009) 108 and related Council Conclusions.

The re-use of public sector data, whether for commercial or non-commercial purposes, should fully respect European and national **privacy legislation**. The objectives of fostering open government data and protecting personal data can reinforce each other if based on pro-active and conscious information management by the public sector.

Moreover, the implementation of open data policies should fully respect the **intellectual property rights** of third parties and the European Union's obligations under international treaties on intellectual property rights.

### 3.2.2. *Co-funding of R&D&I*

The Commission has supported open data through its funding programmes, in particular the Framework Programmes for Research and Development, the Competitiveness and Innovation Programme, and the ISA programme. The projects cover a range of research and application areas and types of organisations.

*The **Linked Open Data (LOD2)** project<sup>12</sup> started in September 2010 and will run for 4 years. It addresses exploitation of the web as a platform for data and information integration, and the use of semantic technologies to make government data more useable.*

*The **OpenAIRE** project<sup>13</sup>, which started in December 2009 with partners from 25 EU countries and several associated countries, aims to build a participatory infrastructure for the EC Pilot for Open Access to Research Information.*

*The ISA Action on semantic interoperability (SEMIC.EU)<sup>14</sup> promotes the idea of Open Government Metadata as a first step towards metadata alignment at both national and European level.*

### 3.2.3. *Practising what is preached*

In 2006, the Commission put in place an open re-use policy for its own information resources through the Decision on the Re-use of Commission Information. It makes all generally accessible Commission information available for commercial and non-commercial purposes. Examples are Eurostat data and translation memories of EU institutions. The information is normally available for free, or in exceptional cases in return for the marginal costs of dissemination.

## 4. CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

### 4.1. **New opportunities through technological progress**

Several developments spur new opportunities for the re-use of data — including public sector data — in new information products and services.

---

<sup>12</sup> <http://lod2.eu/>.

<sup>13</sup> <http://www.openaire.eu/>.

<sup>14</sup> <http://www.semic.eu/>

First of all, the *amount of data* in the world is exploding. The US Library of Congress collected 235 terabytes of data in April 2011 alone<sup>15</sup>. Growth in global data generated per year is projected at 40 %.

Part of this growth comes from *new types of data*. Already, more than 30 million networked sensor nodes can be found in the transport, automotive, utility and other sectors<sup>16</sup>.

In parallel, we are witnessing a revolution in the *technologies* for analysing, exploiting and processing data, for example on multilingual search and the automatic extraction of meaning from networks of sensors.

## 4.2. Challenges and remaining barriers

In recent years some progress has been made to open up public data, but different barriers persist.

### *The legal framework*

Despite the minimum harmonisation in 2003 through the Directive on the re-use of public-sector information, significant **differences in national rules and practices** persist. This leads to fragmentation of the internal information market and hinders the creation of cross-border information services.

Differences are the clearest with respect to charging, with cost recovery practised in some cases and re-use free or practically free in others. An analysis of recent studies indicates that from a macro-economic point of view the open data model leads to better overall results<sup>17</sup>. A series of case studies on public sector bodies that moved from full cost recovery to a marginal costs system show that the move not only increased re-use, but also benefited the public sector bodies concerned<sup>18</sup>. Moreover the open data approach eliminates possible monopolistic tendencies based on single-source data.

### *Awareness of public organisations and businesses*

Another key factor is the **lack of awareness among public organisations** of the potential of open data. There is still a widespread fear of losing control. Some of the concerns are legitimate, such as privacy protection, national security and the need to protect the intellectual property rights of third parties. Other arguments seem to be rather excuses for inaction.<sup>19</sup>

Changing the mindset in administrations requires strong political commitment at the highest level and a dynamic dialogue between stakeholders, including administrations and public data holders, businesses and the academic community. Pilot and test cases, the sharing of good practices, and mobilisation campaigns (using for example open data competitions) can help the public sector in adopting a culture of open data. This will also increase business awareness of data availability and the opportunities it offers.

---

<sup>15</sup> McKinsey, op.cit.

<sup>16</sup> idem.

<sup>17</sup> G. Vickery, op.cit.

<sup>18</sup> Study on 'Pricing of Public Sector Information', Deloitte consulting and others, June 2011.

<sup>19</sup> Some examples at [http://www.dr0i.de/lib/2011/07/04/a\\_sample\\_of\\_data\\_hugging\\_excuses.html](http://www.dr0i.de/lib/2011/07/04/a_sample_of_data_hugging_excuses.html)

### *Practical and technical hurdles*

Finally, there are **practical and technical** issues to be addressed. Language barriers and interoperability aspects need to be tackled so that information resources from different organisations and countries can be combined. The availability of the information in a machine-readable format as well as a thin layer of commonly agreed metadata could facilitate data cross-reference and interoperability and therefore considerably enhance its value for re-use. And the technical infrastructure needs to be in place to ensure the availability of information in the long term. In addition, more support is needed for R&D and innovation in data analysis and visualisation tools.

### **4.3. Conclusion**

Public data exploitation holds enormous potential for the EU economy and consumer welfare. However, the existing regulatory tools and their implementation, the lack of awareness of administrations and businesses and the slow uptake of innovative technologies are holding back the development of a true market for the re-use of public data and do not allow the maximum benefits to be reaped from the new opportunities that data and evolving technologies offer.

These considerations have led the Commission to revise and strengthen its public data strategy by targeting the legal framework for re-use and available support tools.

## **5. ACTIONS AT EUROPEAN LEVEL: REVISED STRATEGY FOR PUBLIC OPEN DATA**

The Commission's revised strategy is built on three complementary strands:

- Adapting the framework for data re-use, including legal, soft law and policy measures,
- Mobilising financing instruments by prioritising open data in R&D&I and infrastructure programmes,
- Facilitating coordination and experience sharing across the Member States.

### **5.1. A revised legislative framework conducive to openness and re-use**

This Communication is accompanied by a proposal for revising the Directive on the re-use of public sector information, by:

- Introducing the principle that all public information that is not explicitly covered by one of the exceptions is re-usable for commercial and non-commercial purposes;
- Setting the amount that can be charged for public sector information at not more than the marginal costs of dissemination; in exceptional cases, charging the full costs for producing and disseminating the information remains possible.
- Expanding the scope of the Directive to include libraries, archives, museums and university libraries, though in a way that limits the possible financial effects and does not impose a major administrative burden on these institutions.

Also for other public sector bodies the modifications in the Directive will entail at most a limited financial and administrative burden that is by far outweighed by the expected benefits for society as a whole.

At the same time, the Commission is updating the rules on the re-use of its own information resources. The main changes concern the inclusion of the research information produced by the Joint Research Centre, measures to improve the implementation of the Decision, and a provision on machine-readable formats. In 2012 the Commission will explore whether and how similar rules could be taken up by the other EU institutions and key European agencies.

In its forthcoming legislative and policy initiatives in areas such as transport, environment, maritime policy and space policy, the Commission will take full account of the opportunities offered by open data. Where relevant, it will go beyond the minimum conditions set by the Directive on the re-use of public sector information, to ensure the widest possible use of data resources.

## **5.2. Soft law for open research information**

Because of the specificities of research data, the Commission will set out in detail and in separate documents its strategy for *scientific and research data* and associated infrastructures. It intends to adopt in 2012 a Communication and Recommendation on the accessibility and preservation of scientific information. It will work with Member States to step up their activities to provide open access to scientific information on the basis of a concrete set of measures. In parallel, the Commission will detail how it will deal with the results of research funded by the European Union..

## **5.3. Financing and support measures: Stimulating R&D&I in open data**

The Commission will continue stimulating activities to open up government data through its funding programmes. It will use different instruments to stimulate the market, to test and promote the development of innovative solutions, and to ensure the widest possible uptake of open data.

### **(1) Support for R&D&I**

The Commission will continue to support *R&D* in data-handling technologies, e.g. data mining, analytics or visualisation. In the period 2011-2013 the Commission will spend around €100 million on R&D in these fields. Information management is also one of the priority areas envisaged for ICT in Horizon 2020, which will cover EU support for research and innovation in the period 2014-2020.

The Commission will support *technology innovation and uptake* through pilot actions, testing and showcasing innovative applications such as geographical information systems and location-based services (GIS) and creative content applications in education, culture or fashion. These will be supported under the CIP-ICT PSP in 2012-13 and further support is envisaged under Horizon 2020.

In addition, the Commission will help organise *open data competitions* to foster the development of new information services,, and take initiatives to improve *access to capital* for entrepreneurs who build new information services based on public sector data.

### **(2) Support for data infrastructures — data portals for Europe**

In order to facilitate the development of information products and services combining data from across the European Union, the Commission will work towards the creation of two interlinked European data portals.

In 2012 it will start operating a portal that will make the Commission's own data resources and those of other European institutions and agencies easily accessible and usable. In parallel, metadata definitions with high re-use potential will be identified and promoted. Standard conditions for use will aim to ensure the widest possible uptake of European data in innovative information services, in line with the Commission Decision on the re-use of Commission information.

The Commission will work together with Member States, public sector bodies and regional aggregators to establish a pan-European data portal that will start operating in 2013, and that will give direct access to a range of datasets from across the EU (including the data available through the Commission portal). Where possible, the work will build on existing structures and developments, and the portal will gradually expand its content to cover key datasets from all the Member States.

Support will be provided from the CIP programme in the inception phase (2011-2013). In the period 2014-2020, funding for the European e-service infrastructure for public data will come from the Connecting Europe Facility<sup>20</sup>.

The Commission will also continue to support digitisation activities and the development of the Europeana platform, which addresses an important aspect of data re-use.

### (3) Support for research data infrastructures

The Commission supports in FP7, and envisages continued support in Horizon 2020 for the development of a persistent and robust service infrastructure for scientific data in Europe that responds to the needs of the data-intensive science and research of 2020, guided by the recommendations of the 'Riding the Wave' report. It will allow access to and interaction with a continuum of information, from raw observational and experimental data to publications in all areas of science.

This infrastructure encompasses technical, organisational and regulatory aspects that require extensive coordination with Member States and also with third countries and international organisations to ensure global interoperability and reciprocal access. The Commission will work together with our international partners to develop standards for global data access and interoperability.

## **5.4. Coordinating measures at Member State and EU level**

The Commission will continue facilitating coordination and experience sharing across the Member States, in particular through:

- The PSI group, a Member States' expert group for the exchange of good practices and initiatives supporting public-sector information re-use,

---

<sup>20</sup> See the Commission proposals for the CEF, COM(2011)665, COM(2011)657/3.

- The Public Sector Information platform. This web portal provides news on European developments, good practices, examples of new products and services, and legal cases concerning PSI re-use,
- The LAPSI network, which analyses legal issues related to public sector information and fosters debate among researchers and stakeholders. It will produce a set of guidelines for access and re-use policies and practices,
- The ISA action on semantic interoperability.

The Commission will continue to support and participate in policy advisory groups such as the e-Infrastructures Policy Forum and the e-Infrastructures Reflection Group, important for coordination between Member States on scientific data infrastructures.

## 6. CONCLUSION

Information produced, collected or paid for by public organisations across the European Union is a key resource in the information economy. At the moment, its full potential is far from being realised. In this Communication, the Commission proposes concrete steps to unlock the potential of Europe's public sector resources, ranging from a review of the Directive on the re-use of public sector information to the creation of a pan-European portal.

Member States can contribute to making open data a reality through the rapid adoption, transposition and implementation of the revised Directive on the re-use of public sector information. This will create the conditions for economic activity based on open data, and will stimulate cross-border applications.

In addition, Member States should formulate and implement open data policies, taking up good-practice examples from across the EU. Support should for example be given to open data pilots and open data competitions, in particular those targeting the development of cross-border products and services.

Finally, the Commission calls on the Member States to contribute to the development of the pan-European data portal. The Commission will engage in discussions with experts from the Member States in order to ensure that the portal has a solid foundation. During the deployment phase, Member States will have to make a wide range of datasets available through the portal to turn it into a successful service and a basis for economic activity.

The Commission invites the European Parliament and the Council, within their respective responsibilities, to create the right framework conditions for the re-use of public sector information across the European Union, and to support the projects and infrastructures that can turn Europe's public data into a motor for innovation, growth and transparency.

## **Open data strategy, key measures**

### ***The legislative framework***

- Proposal for a revised Directive on the re-use of public sector information, December 2011;
- Revised Commission Decision on the re-use of Commission information, December 2011; Work to expand the regime to other European Institutions and Agencies, 2012;
- Open data to be taken up in sector-based legislative and policy initiatives.

### ***European open data portals and platforms***

- Portal giving access to Commission data and data from other EU institutions and agencies, spring 2012;
- Launch of a pan-European data portal, giving access to datasets from across the EU, spring 2013, following preparatory work with Member States from 2011;
- Co-funding of the European e-service infrastructure for open data through the Connecting Europe Facility 2014-2020.

### ***Open data for science***

- Communication and Recommendation to the Member States on scientific information, early 2012;
- Expansion of the open access pilot for scientific publications to the whole of Horizon 2020 + pilot with open access to research data.

### ***Research and innovation***

- Research and innovation projects relevant for open data, in particular through FP7, CIP and Horizon 2020, with funding for research infrastructures supporting open access to research articles and data;
- Open data competitions (2012-2013) + improving access to capital for entrepreneurs in this area.

## Targets

The Commission is committed to:

- the launch of a Commission open data portal in 2012.
- the launch in 2013 of a pilot-portal with a multilingual interface and search facilities, with datasets from across the EU.

The work with the Member States should lead to:

- the formulation and implementation of open public data policies in all Member States by early 2013.
- 1/3 of all available structured government data in the Member States searchable through the pan-European data-portal by 2015.

Overall envisaged impact:

- by 2017 (three years after the expected transposition date of the Directive on the re-use of public sector information), the overall gains of PSI re-use to reach €100 bn per year in the EU, including new business development and efficiency gains in public sector services.



EUROPEAN COMMISSION

Brussels, 12.12.2011  
COM(2011) 877 final

2011/0430 (COD)

Proposal for a

**DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL**

**Amending Directive 2003/98/EC on re-use of public sector information**

(Text with EEA relevance)

{SEC(2011) 1551 final}

{SEC(2011) 1552 final}

## EXPLANATORY MEMORANDUM

### 1. 1. CONTEXT OF THE PROPOSAL

#### 1.1. Grounds for and objectives of the proposal

Directive 2003/98/EC of the European Parliament and the Council on the re-use of public sector information ('PSI Directive') was adopted on 17 November 2003. The Directive aimed to facilitate the re-use of PSI throughout the Union by harmonising the basic conditions for re-use and removing major barriers to re-use in the internal market. The Directive contains provisions on non-discrimination, charging, exclusive arrangements, transparency, licensing and practical tools to facilitate the discovery and re-use of public documents.

Article 13 of the Directive called for a review of the application of the Directive before 1 July 2008. The review was carried out by the Commission and resulted in the publication of Communication COM(2009) 212<sup>1</sup>. It found that, despite the progress made, a number of barriers still persisted, namely attempts by public sector bodies to maximise cost recovery, as opposed to benefits for the wider economy, competition between the public and the private sector, practical issues hindering re-use, such as the lack of information on available PSI, and the mindset of public sector bodies failing to realise the economic potential. The Commission concluded that a further review should be carried out by 2012, when more evidence on the impact, effects and application of the Directive would be available. This proposal of the Commission is the result of the second review.

Public sector information is an important primary material for digital content products and services with a large hitherto unexploited potential. The general objective of this Union action is to contribute to economic growth and job creation by unlocking the economic potential of government-owned data through improved conditions for the exploitation of PSI. The general objective is fully in line with the Union's horizontal strategies, in particular the Commission's Europe 2020 Strategy, launched on 3 March 2010 with the aim of turning Europe *'into a smart, sustainable and inclusive economy delivering high levels of employment, productivity and social cohesion'*.

The opening up of PSI for re-use will also have a positive effect on the transparency, efficiency and accountability of governments and contribute to citizen empowerment.

Ultimately therefore, the PSI Directive aims to catalyse a change of culture in the public sector, creating a favourable environment for value-added activities resulting from the re-use of public information resources.

The regulatory challenge is to provide the market with an optimal legal framework to stimulate the digital content market for PSI-based products and services, including its cross-border dimension, and to prevent distortions of competition on the Union market for the re-use of PSI. The Commission proposal therefore targets the chain of commercial and non-commercial exploitation of PSI, to ensure specific conditions at different stages of the chain so that access is improved and re-use facilitated.

---

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0212:FIN:EN:PDF>.

Data must be unlocked and made discoverable and effectively available for re-use. Financial and non-financial transaction costs must remain as low as possible. Re-users must have access to an efficient and effective redress mechanism to be able to enforce their rights. The original Directive must be reinforced in order to overcome the remaining barriers, e.g. lack of information about what data are actually available, restrictive or unclear rules governing access and re-use conditions, discouraging, unclear and inconsistent pricing where the re-use of information is chargeable, and the overall excessive complexity of the process for obtaining permission to re-use PSI, in particular for SMEs. In addition, re-users and incumbent 'hybrid' public sector bodies (combining public tasks with the commercial exploitation of data) must enjoy a level playing field and competitive conditions unrestrained by any discriminatory treatment or unjustified exclusive agreements for the exploitation of PSI. Finally, the internal market for PSI re-use will thrive only if regulatory and practical borders to re-use across the Union are removed and the same types of data are available on similar, if not the same, terms and conditions irrespective of their national origin.

Benefits to be gained from improved access and facilitated re-use include: innovation in products based directly on PSI and in complementary products; reduced transaction costs and efficiency gains in the public sector; and, increasingly, the combining of different public and private information to produce new goods.

## 1.2. General context

Public bodies produce, collect or hold a wealth of information and content, ranging from statistical, economic or environmental data to archival material, collections of books or works of art. The digital revolution has significantly increased the value of this resource for innovative products or services based on data as raw material.

The economic importance of opening data resources, including public data, is now widely recognised. For example, according to a 2010 report by The Economist, data have become '*an economic raw input almost on par with capital and labour*'<sup>2</sup>, while the Digital Britain Final Report recognises data as '*an innovation currency ... the lifeblood of the knowledge economy*'<sup>3</sup>. A recent study estimates the total market for public sector information in 2008 at €28 billion across the Union<sup>4</sup>. The same study indicates that the overall economic gains from further opening up public sector information by allowing easy access are around €40 billion a year for the EU27. The total direct and indirect economic gains from PSI applications and use across the whole EU27 economy would be in the order of €140 billion annually.

Beyond fuelling the innovation and creativity that stimulate economic growth, open public data also empower citizens, thereby enhancing participatory democracy and promoting transparent, accountable and more efficient government.

The challenge for the Directive is to provide the market with an optimal legal framework to facilitate and stimulate the commercial and non-commercial re-use of public open data. Ultimately therefore, the Directive and its revision aim to catalyse a change of culture in the public sector, creating a favourable environment for value-added activities resulting from the re-use of public information resources.

---

<sup>2</sup> <http://www.economist.com/node/15557443>.

<sup>3</sup> <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/interactive.bis.gov.uk/digitalbritain/report/>, p. 214.

<sup>4</sup> Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, G. Vickery, August 2011.

The review of the Directive thus forms part of the Digital Agenda for Europe and the Europe 2020 strategy aiming for smart, sustainable and inclusive growth<sup>5</sup>. The review is in fact a key action of the Digital Agenda (key action 1c).

### **1.3. Consistency with other policies**

#### *1.3.1. PSI policy and Union rules of competition*

One of the aims of the PSI Directive is to limit distortions of competition on the Union market and thus create a level playing field for all potential re-users of PSI. In this regard, the PSI Directive contains a specific formulation of the more general Union rules on competition, namely Article 10(2) — prohibiting cross-subsidies — and Article 11 — prohibiting, with exceptions, exclusive agreements.

#### *1.3.2. PSI policy and environmental policy*

The PSI Directive, Directive 2003/4 on public access to environmental information (the Aarhus Directive) and Directive 2007/2/EC establishing an Infrastructure for Spatial Information in the EU (INSPIRE) together constitute a set of Union measures to ensure the widest possible dissemination of environmental information held by public bodies. These Directives, although not sharing common immediate objectives, complement one another and share the common objective of enhancing the transparency and availability of public data.

The Directive on public access to environmental information contributes to greater awareness of environmental matters, a free exchange of views, more effective participation by the public in environmental decision-making, and, ultimately, a better environment. It supports the Commission's policy on the re-use of PSI, as wide access to information is a precondition for its re-use, and environmental data are a very important source of information for the creation of new products and services. The INSPIRE Directive plays a similar role where spatial data are concerned.

In addition, the PSI Directive is of crucial importance for the overall coherence of the forthcoming Shared Environmental Information System.

#### *1.3.3. PSI and integrated maritime policy*

In September 2010 the Commission issued a Communication to the European Parliament and to the Council — Marine Knowledge 2020 — aimed at unlocking the potential of Europe's marine knowledge. Its three-pronged approach, seeking to make the use of marine data easier and less costly, to foster competitiveness of marine data users and to enhance understanding of Europe's seas and oceans, is consistent with and reinforces the Commission's policy towards the re-use of PSI.

#### *1.3.4. PSI policy and common transport policy*

One of the 40 initiatives put forward in the new Transport White Paper<sup>6</sup> is the creation of framework conditions to promote the development and use of intelligent systems for

---

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm).

<sup>6</sup> WHITE PAPER Roadmap to a Single European Transport Area — Towards a competitive and resource efficient transport system. COM(2011) 144 final (28.3.2011).

interoperable and multimodal scheduling, information, online reservation systems and smart ticketing.

This initiative is directly related to the Action Plan<sup>7</sup> for the Deployment of Intelligent Transport Systems (ITS) for road transport and its interfaces with other modes, adopted by the Commission in December 2008, and to Directive 2010/40/EU<sup>8</sup> of 7 July 2010 on the framework for the deployment of Intelligent Transport Systems in the field of road transport and for interfaces with other modes of transport. These two instruments aim to accelerate and coordinate the deployment of ITS applications, including Union-wide real-time traffic information services and Union-wide travel information services.

Under Directive 2010/40/EU, the Commission will adopt binding specifications for ‘the provision of Union-wide real-time traffic information services’ and for ‘the provision of Union-wide travel information services’ to address the provision of traffic regulation data by the transport authorities and to guarantee access by private companies to relevant public data.

Such specifications, but also a possible follow-up legislative proposal to ensure access to and re-use of public transport information, could contribute significantly to the Commission’s policy on the re-use of PSI, by giving citizens or companies the right to access and re-use road traffic or public transport information for new products and services based on the highly dynamic content of such data. This supports the Commission’s policy on the re-use of PSI.

#### *1.3.5. PSI policy and the initiative on open access to scientific information*

The Commission’s objective in the area of scientific information is to maximise the benefits of information technologies (internet, supercomputing networks, data mining) for better access to and easier reuse of scientific knowledge. ‘Open access’ policies pursue the goal of making scientific articles and research data freely accessible to the reader on the web. The Commission intends to take steps to promote access to and preservation of scientific information, including publications and data of research projects funded by the Union budget.

The Commission’s objectives in this area are very closely aligned with those of the PSI Directive in the sense that both aim to make public information more widely available in Europe for access and re-use.

#### *1.3.6. PSI policy and policy on digitisation and cultural heritage*

The digitisation of cultural collections promotes access to culture by making European cultural heritage held by Europe’s cultural institutions — books, maps, audio, films, manuscripts, museum objects, etc. — more easily accessible to all for work, study and leisure. At the same time, digitisation turns these resources into a lasting asset for the digital economy, creating many opportunities for innovation, although the full exploitation of digital cultural assets is still embryonic. Business models are being explored and commercial activities are just starting. The goals of ensuring the wide availability of public sector information (PSI Directive) and placing digitised cultural assets at the disposal of creative and innovative businesses (digitisation policy) are entirely consistent and mutually reinforcing and fully comply with the European Agenda for Culture and the Council Workplan on Culture.

---

<sup>7</sup> COM(2008) 886 final/2 — Corrigendum of 20.3.2009.

<sup>8</sup> OJ L207/1, 6.8.2010.

## 2. RESULTS OF CONSULTATIONS WITH INTERESTED PARTIES AND IMPACT ASSESSMENTS

### 2.1.1. Public consultation

A wide-ranging public online consultation on the review of the Directive was held in accordance with established Commission standards. The consultation was open from 9 September 2010 until 30 November 2010. It was published on the Commission's 'Your Voice in Europe' webpage:

(<http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=psidirective2010>).

A press release was issued upon the launch of the open consultation. The launch was also publicised on Twitter, on the Commission's Information Society PSI Website

([http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm)) and on the ePSIplatform portal<sup>9</sup>. In addition, stakeholders were informed about the consultation and invited to submit their views through their associations or via individual email messages. All interested parties, including governments, public-sector content holders (including from currently excluded sectors), commercial and non-commercial re-users, experts, academics and citizens, were invited to contribute.

The consultation yielded 598 replies, which were published on the Commission's PSI website<sup>10</sup>. The responses encompassed all the various actors in the PSI value chain: PSI content holders (8%), other public authorities not holding any PSI (4%), PSI re-users (13%), academics and experts (23%), citizens (48%) and respondents identified as 'other' (4%).

An overwhelming majority of respondents signalled that PSI re-use had not reached its full potential and supported further action to stimulate re-use and promote the cross-border provision of PSI-based products and services. Many respondents favoured amendments to the Directive, ranging from some 40% of PSI content holders up to over 70% of re-users. Suggestions for legislative amendments and for additional soft-law guidance did not differ significantly among specific categories of respondents, but most supported amending the general principle to establish a right to re-use and adopting additional measures (to open up public data resources and to facilitate re-use, e.g. asset lists of available documents, simplified or no licensing conditions, marginal costs, etc.).

The question of charging also received much attention from all respondents. It is clear from many submissions that clarification and guidance are required on many charging issues, including charging strategies versus free access, as well as the admissible tariffs. Charging for re-use based on either full or partial cost recovery was not supported by stakeholders. Frequently, respondents called for either a ban on charging or clarification of the term of 'reasonable return on investment'. Most supported free non-commercial re-use. Many arguments for and against the marginal costs solution were advanced by respondents in all categories, and there is no consensus on this point.

Finally, respondents across all sectors generally called for support and deployment measures to promote PSI re-use, including across borders. These measures range from guidance on many topics (licensing, charging, data quality) to support for the development of national data portals and for a European single access point to data.

---

<sup>9</sup> <http://www.epsiplatform.eu/>.

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm).

In summary, responses to this consultation demonstrate that, compared with the 2009 review, the culture of re-use has advanced in many Member States (in particular the UK, France, and Denmark). However, much remains to be done to maximise the potential of PSI re-use and to fully exploit the rules established by the 2003 PSI Directive, several provisions of which require amendment or clarification. In addition, the lack of consensus or trends among respondents with respect to the issue of charging for the re-use of PSI demonstrates that no one-size-fits-all solution will do and differences in the needs of both PSI holders and PSI re-users must be taken into account in order not to inhibit data re-use.

The responses received were taken into account in the assessment of options that led to the package of legislative and soft-law measures included in this proposal.

### *2.1.2. Collection and use of expertise*

Over the last few years, the Commission has conducted the following studies to assess the different aspects of the PSI re-use market, including its economic valuation: MEPSIR (Measuring European Public Sector Information Resources)<sup>11</sup>, study on Exclusive Agreements<sup>12</sup>, Economic Indicators and Case Studies on PSI pricing models<sup>13</sup>, study on pricing models for PSI (Deloitte, not yet published), study on the market value of PSI (Vickery, not yet published), study on the re-use of cultural material<sup>14</sup>.

The studies measured the re-use of PSI in the Member States, estimated the overall market size for PSI in the Union (in 2006 and 2010-2011), assessed the existence of possible exclusive agreements concluded by public sector bodies under Article 11 of the Directive, provided insight into current PSI developments in Member States, recommended economic indicators to measure PSI re-use, assessed different models of supply and charging for PSI, and provided an overview of the re-use of PSI in the cultural sector. The results of these studies have provided valuable economic data to determine the most appropriate options for revision of the PSI Directive.

In addition, the Commission has obtained important legal analysis from research undertaken within the LAPSI<sup>15</sup> (Legal Aspects of Public Sector Information) thematic network, which looked into the legal implications of specific issues involving the re-use of PSI such as exceptions to a default rule for charging marginal costs, the concept of ‘public task’ and non-discrimination, whether or not public undertakings should be covered by the PSI Directive, and licensing conditions.

Finally, further data have been gathered through networking, cooperation, coordination and awareness-raising activities with Member States and stakeholders. The ePSIplatform provides wide-ranging PSI data from across the Union<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/actions\\_eu/policy\\_actions/mepsir/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/actions_eu/policy_actions/mepsir/index_en.htm).

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/facilitating\\_reuse/exclusive\\_agreements/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/facilitating_reuse/exclusive_agreements/index_en.htm).

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/economic\\_study\\_report\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/economic_study_report_final.pdf).

<sup>14</sup> <http://tinyurl.com/culturePSI>.

<sup>15</sup> <http://www.lapsi-project.eu/>.

<sup>16</sup> <http://www.epsiplatform.eu/>.

### 2.1.3. *Impact assessment*

The impact assessment examined 5 options to deal with the identified problems, i.e. insufficient clarity and transparency of PSI re-use rules, locked information resources, excessive charges, lack of a level playing field, insufficient enforcement of re-use provisions, and inconsistent approaches adopted by individual Member States. Apart from repealing the Directive, the options broadly fall into two categories, i.e. options involving maintaining the current provisions and options involving changes ranging from simple technical ‘tweaks’ to substantial amendment of the provisions.

#### *Option 1: No policy change: no changes to the Directive (baseline)*

For the re-use of public sector information, this option of ‘no policy change’ would mean that the current provisions of the Directive and the national transposing instruments remain applicable.

#### *Option 2: Discontinuing existing Union action: repeal of the PSI Directive*

The PSI Directive has set the basic conditions for PSI re-use throughout the Union and has led to a change in policies and legislation in the Member States. Without the Directive, Member States would be free to repeal or amend national implementing legislation for PSI re-use. This would effectively result in the removal of all the regulatory obligations currently contained in the Directive and in the transposing instruments.

#### *Option 3: Soft law measures*

These instruments, e.g. Commission guidelines or recommendations, provide additional information and/or interpretation of some of the provisions of the PSI Directive. Soft law measures would include e.g. recommended licensing provisions, guidance on technical formats, or guidance on price calculations (including for calculating marginal costs).

#### *Option 4: Legislative amendments*

This option consists of amending the substance of the Directive, i.e. the rights and obligations established by its provisions. This includes: i) extension of the scope of the Directive to currently excluded sectors (cultural, educational and research establishments as well as public service broadcasters); ii) establishing a rule for charging based on marginal costs, possibly with exceptions; iii) amending the general principle to make accessible documents re-usable; iv) imposing a requirement to publish data in machine-readable formats; v) imposing a requirement to appoint an independent regulator and to provide for an effective and efficient redress mechanism; vi) reversing the burden of proof of compliance with charging requirements; vii) imposing a requirement to define the scope of ‘public task’ by legislative means only.

#### *Option 5: Packaged solution*

This option would combine substantive changes to the re-use framework (Option 4) with additional guidance on the principles to be applied by national authorities when they implement it at national level (Option 3).

### *Result of the impact assessment*

In the impact assessment, the capacity of PSI-based products and services to bring economic and social benefits to all consumers was weighed against the economic and social costs resulting from potential losses in revenue incurred by releasing public data for re-use at no or low cost. Particular attention was paid to the fact that any policy in this area must ensure that there is level playing field between hybrid public bodies engaging in commercial re-use of the data they produce or collect with public funds and their private competitors and that a disproportionate burden is not imposed on the public sector, thereby endangering PSI production, investment and innovation.

According to the assessment, no changes to the current legal framework (option 1) will increase the likelihood of divergent approaches at national level, giving rise to regulatory uncertainty and distorting competitive conditions in the internal market.

Repealing the Directive (option 2) would remove the safety net provided at Union level by the minimum PSI re-use rules. Leaving Member States free to act in an area previously subject to harmonised Union rules would give rise to increased legal uncertainty and divergence of national approaches, to the detriment of competition and the internal market for the re-use of PSI. Repealing the Directive would also be totally inconsistent with related data accessibility and re-usability initiatives pursued at Union and national level.

Adopting soft law measures only (option 3) will facilitate application of the rules of the PSI Directive on licensing and charging, but will nonetheless increase the likelihood of divergent approaches at national levels, giving rise to regulatory uncertainty and distorting competitive conditions in the internal market.

Amending the current provisions of the Directive (option 4) will help establish a more re-use friendly regulatory framework: this will broaden the scope of application of the Directive by including cultural material, create an enforceable Union right to re-use PSI, bring down prices for the re-use of PSI, enhance the effectiveness of the redress mechanism for enforcement of the right to re-use, and bring about a more level playing field with public bodies competing with private re-users. However, this option carries a risk of divergences — and legal uncertainty — in the application of individual provisions, in particular on cost calculation and licensing conditions.

Combining legislative amendments with soft law measures (option 5) combines the benefits of option 3 and 4. This will hence ensure the convergence of national re-use friendly regulatory approaches throughout the internal market, thereby enhancing legal certainty, increasing incentives and lowering barriers to PSI re-use. The analysis undertaken in the impact assessment indicates that this option offers the best balance between promotion of the re-use of PSI, harmonisation and legal certainty in the light of national circumstances.

## **3. LEGAL ELEMENTS OF THE PROPOSAL**

### **3.1. Legal basis**

The PSI Directive was adopted on the basis of Article 114 TFEU (95 TEC), as its subject matter concerned the proper functioning of the internal market and the free circulation of services. Any amendments to the Directive must therefore have the same legal basis.

### 3.2. Subsidiarity and proportionality

The PSI Directive was adopted on the basis of Article 114 TFEU (formerly Article 95 TEC). The overall aim of this revision is to eliminate persisting and emerging differences between Member States in the exploitation of public sector information, which hamper realisation of the full economic potential of this resource. Specific aims are to facilitate the creation of Union-wide products and services based on PSI, to ensure the effective cross-border use of PSI for value-added products and services, to limit distortions of competition on the Union market, and to prevent the deepening of disparities among Member States in dealing with re-use of PSI.

The content of the proposal corresponds to those aims.

The economic importance of open data, in particular government data, as a basis for new information services and products is now more widely recognised than in 2002, when the Commission made its proposal for a Directive. While the basic framework rules for the re-use of public sector information have been harmonised at Union level, several issues remain and others have emerged.

As a result, the existing legal framework is considered by stakeholders to be no longer sufficiently capable of ensuring conditions that can maximise the potential benefits of public data resources in Europe. With the development of PSI-based activities, some of the current substantive rules hamper the development of activities based on the re-use of PSI and lead to a fragmented internal market.

The current charging regime, based on cost recovery as allowed by the rules of the Directive, is considered inadequate for incentivising activities based on the re-use of public data. Only harmonisation at Union level can ensure that the default charging rule and exceptions are consistent across the Union in order to stimulate re-use activities.

Moreover, in some Member States public bodies have discretion as to whether to permit re-use<sup>17</sup>. As a result, *‘there is an obvious lack of harmonisation amongst the Member States regarding re-use of public data, which may also apply to (public) traffic data’*<sup>18</sup>. Action at Union level is necessary to guarantee e.g. that re-use is allowed for valuable core public sector data across Member States and that individual commercially active public bodies do not hamper the development of innovative products and services.

Also, difficulties in obtaining effective redress in several Member States when PSI re-use rules are infringed deter re-users from engaging in ambitious re-use projects across the Union.

Further harmonisation of the basic principle, the charging regime, the scope and enforcement mechanisms in order to alleviate fragmentation of the internal market and to stimulate cross-border PSI-based products and services cannot be achieved at Member State level alone.

As regards scope, the object of the revision is not to regulate, directly or indirectly, the right of access to public documents, which remains the sole and exclusive competence of Member

---

<sup>17</sup> UK Re-use of Public Sector Information Regulations 2005, ‘A public sector body may permit re-use’ (regulation 7(1)).

<sup>18</sup> Study on guaranteed access to traffic and travel data and free provision of universal traffic information, Lyon, 11 October 2010.

States. The revised provisions would apply to the re-use of documents where these are generally accessible, including under national access rules.

Also, the object of the revision is not to regulate the processing of personal data by public sector bodies or the status of intellectual property rights, which are not affected beyond what is already the case under the existing rules of the Directive.

Without targeted action at Union level, regulatory activities at national level, which have already been initiated in a number of Member States, might exacerbate the significant differences that already exist. Such existing national provisions will in the absence of further harmonisation disturb the functioning of the internal market. Conversely, Union action is restricted to the elimination or prevention of the identified obstacles.2011/0430 (COD)

Proposal for a

**DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL**

**Amending Directive 2003/98/EC on re-use of public sector information**

(Text with EEA relevance)

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Article 114 thereof,

Having regard to the proposal from the European Commission,

After transmission of the draft legislative act to the national Parliaments,

Having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee<sup>19</sup>,

Having regard to the opinion of the Committee of the Regions<sup>20</sup>,

Acting in accordance with the ordinary legislative procedure,

Whereas:

- (1) Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information<sup>21</sup> establishes a minimum set of rules governing the re-use and the practical means of facilitating re-use of existing documents held by public sector bodies of the Member States.
- (2) Open data policies which encourage the wide availability and re-use of public sector information for private or commercial purposes, with minimal or no legal, technical or financial constraints, can play an important role in kick-starting the development of new services based on novel ways to combine and make use of such information. However, this requires a level playing field at Union level in terms of whether or not the re-use of documents is authorised, which cannot be achieved by leaving it up to the different rules and practices of the Member States or the public bodies concerned.
- (3) Allowing re-use of documents held by a public sector body adds value for the re-users, for the end users and for the society in general and in many cases for the public body

---

<sup>19</sup> OJ C , , p. .

<sup>20</sup> OJ C , , p. .

<sup>21</sup> OJ L 345, 31.12.2003, p. 90.

itself, by providing feedback from re-users and end users which allows the holder to improve the quality of the information collected.

- (4) Since the first set of rules on re-use of public sector information was adopted in 2003, the amount of data in the world, including public data, has exploded and new types of data are being generated and collected. In parallel, we are witnessing continuous revolution in technologies for analysis, exploitation and processing of data. This rapid technological evolution makes it possible to create new services and new applications, which are built upon the use, aggregation or combination of data. The rules adopted in 2003 no longer keep pace with these rapid changes and as a result the economic and social opportunities offered by re-use of public data risk to be missed.
- (5) At the same time, Member states have now established re-use policies under the 2003/98/EC Directive and some of them have been adopting ambitious open data approaches to make re-use of accessible public data easier for citizens and businesses beyond the minimum level set up by the Directive. To prevent different rules in different Member States acting as a barrier for the cross-border offer of products and services, and to enable comparable public data sets to be re-usable for pan-European applications based on them, a minimum harmonisation is also required as to what public data is available for re-use in the internal information market, consistent with the relevant access regime.
- (6) Directive 2003/98/EC does not contain an obligation to allow re-use of documents. The decision whether or not to authorise re-use remains with the Member States or the public sector body concerned. At the same time, the Directive builds on national rules on access to documents. Some Member States have expressly linked the right of re-use to this right of access, so that all generally accessible documents are re-usable. In other Member States, the link between the two sets of rules is less clear and this is a source of legal uncertainty.
- (7) Directive 2003/98/EC should therefore lay down a clear obligation for Member States to make all generally available documents re-usable. As it constitutes a limitation to the intellectual property rights held by the authors of the documents, the scope of such a link between the right of access and the right of use should be narrowed to what is strictly necessary to reach the objectives pursued by its introduction. In this respect, taking into account the Union legislation and Member States' and Union's international obligations, notably under the Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works and the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (the TRIPS Agreement), documents on which third parties hold intellectual property rights should be excluded from the scope of Directive 2003/98/EC. If a third party was the initial owner of a document held by libraries (including university libraries), museums and archives that is still protected by intellectual property rights, that document should, for the purpose of this Directive, be considered as a document for which third parties hold intellectual property rights.
- (8) The application of Directive 2003/98/EC should be without prejudice to the rights that employees of public sector bodies may enjoy under national rules.
- (9) Moreover, where any document is made available for re-use, the public sector body concerned should retain the right to exploit the document.

- (10) The scope of application of the Directive is extended to libraries (including university libraries), museums and archives. The Directive does not apply to other cultural institutions, such as operas, ballets or theatres, including the archives that are part of these institutions.
- (11) To facilitate re-use, public sector bodies should make documents available through machine readable formats and together with their metadata where possible and appropriate, in a format that ensures interoperability , e.g. by processing them in a way consistent with the principles governing the compatibility and usability requirements for spatial information under Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE)<sup>22</sup>
- (12) Where charges are made for the re-use of documents, they should in principle be limited to the marginal costs incurred for their reproduction and dissemination, unless exceptionally justified according to objective, transparent and verifiable criteria. The necessity of not hindering the normal running of public sector bodies covering a substantial part of the operating cost relating to the performance of their public task from the exploitation of their intellectual property rights should notably be taken into consideration. The burden of proving that charges are cost-oriented and comply with relevant limits should lie with the public sector body charging for the re-use of documents.
- (13) In relation to any re-use that is made of the document, public sector bodies may, where practicable, impose conditions on the re-user, such as acknowledgment of source. Any licences for the re-use of public sector information should in any case place as few restrictions on re-use as possible. Open licences available online, which grant wider re-use rights without technological, financial or geographical limitations and relying on open data formats, may also play an important role in this respect. Therefore, Member States should encourage the use of open government licences.
- (14) Proper implementation of some of the features of this Directive, such as means of redress, compliance with charging principles and reporting obligations require supervision by independent authorities competent on the re-use of public sector information. To ensure consistency between approaches at Union level, coordination between the independent authorities should be encouraged, particularly through exchange of information on best practices and data re-use policies.
- (15) Since the objective of this Directive, namely to facilitate the creation of Union-wide information products and services based on public sector documents, to ensure the effective cross-border use of public sector documents by private companies for added-value information products and services, and to limit distortions of competition on the Union market, cannot be sufficiently achieved by Member States and can therefore, in view of the intrinsic pan-European scope of the proposed action, be better achieved at Union level, the Union may adopt measures in accordance with the principle of subsidiarity as set out in Article 5 of the Treaty on the Functioning of the European Union. In accordance with the principles of proportionality, as set out in that Article,

---

<sup>22</sup> OJ L 108, 25.4.2007, p. 1.

this Directive does not go beyond what is necessary in order to achieve those objectives.

- (16) This Directive respects the fundamental rights and observes the principles recognised in particular by the Charter of Fundamental Rights of the European Union, including the right to property (Article 17). Nothing in this Directive should be interpreted or implemented in a manner that is inconsistent with the European Convention on Human Rights.
- (17) It is necessary to ensure that the Member States (see recital 19) report to the Commission on the extent of the re-use of public sector information, the conditions under which it is made available, and the work of the independent authority. To ensure consistency between approaches at Union level, coordination between the independent authorities should be encouraged, particularly through exchange of information on best practices and data re-use policies.
- (18) The Commission should assist the Member States in implementing the Directive in a consistent way by giving guidance, particularly on charging and calculation of costs, on recommended licensing conditions and on formats, after consulting interested parties.
- (19) In accordance with the Joint Political Declaration of Member States and the Commission on explanatory documents of [date], Member States have undertaken to accompany, in justified cases, the notification of their transposition measures with one or more documents explaining the relationship between the components of a directive and the corresponding parts of national transposition instruments. With regard to this Directive, the legislator considers the transmission of such documents to be justified.
- (20) Directive 2003/98/EC should therefore be amended accordingly,

HAVE ADOPTED THIS DIRECTIVE:

*Article 1*  
*Amendments to Directive 2003/98/EC*

Directive 2003/98/EC is amended as follows:

1. Amendments to Article 1: (Subject matter and scope):
  - (1) In paragraph 2, point (a) is replaced by the following:

‘(a) documents the supply of which is an activity falling outside the scope of the public task of the public sector bodies concerned, as defined by law or by other binding rules in the Member State in question;’
  - (2) In paragraph 2, point (e) is replaced by the following:

‘(e) documents held by educational and research establishments, such as research facilities, including, where relevant, organisations established for the transfer of research results, schools and universities (except university libraries

in respect of documents other than research documents protected by third party intellectual property rights) and ;’

- (3) In paragraph 2, point (f) is replaced by the following:

‘(f) documents held by cultural establishments, other than libraries, museums and archives;’

- (4) In paragraph 4, ‘Community’ is replaced by ‘Union’.

- (5) At the end of paragraph 5, the following sentence is added:

‘The provisions of this Directive are without prejudice to the economic or moral rights that employees of public sector bodies may enjoy under national rules.’

2. In Article 2 (Definitions) the following paragraph is added:

‘6. ‘machine-readable’ means that digital documents are sufficiently structured for software applications to identify reliably individual statements of fact and their internal structure.’

3. Article 3 is replaced by the following:

### ‘Article 3

#### **General principle**

- (1) Subject to paragraph (2) Member States shall ensure that documents referred to in Article 1 shall be re-usable for commercial or non-commercial purposes in accordance with the conditions set out in Chapters III and IV.
- (2) For documents for which libraries (including university libraries), museums and archives have intellectual property rights, Member States shall ensure that, where the re-use of documents is allowed, these documents shall be re-usable for commercial or non-commercial purposes in accordance with the conditions set out in Chapters III and IV.

4. Amendments to Article 4 (Requirements applicable to the processing of requests for re-use):

- (1) At the end of paragraph 3, the following sentence is added:

‘However, libraries (including university libraries), museums and archives shall not be required to include such a reference.’

- (2) At the end of paragraph 4, the following wording is added:

‘The means of redress shall include the possibility of review by an independent authority that is vested with specific regulatory powers regarding the re-use of public sector information and whose decisions are binding upon the public sector body concerned.’

5. Amendments to Article 5 (Available formats):
  - (1) In paragraph 1, the words ‘through electronic means’ are replaced by ‘in machine-readable format and together with their metadata.’.
6. Amendments to Article 6 (Charges):
  - (1) The following paragraphs are inserted at the beginning of the Article:

‘1. Where charges are made for the re-use of documents, the total amount charged by public sector bodies shall be limited to the marginal costs incurred for their reproduction and dissemination.’

‘2. In exceptional cases, in particular where public sector bodies generate a substantial part of their operating costs relating to the performance of their public service tasks from the exploitation of their intellectual property rights, public sector bodies may be allowed to charge for the re-use of documents over and above the marginal costs, according to objective, transparent and verifiable criteria, provided this is in the public interest and subject to the approval of the independent authority referred to in Article 4(4), and without prejudice to paragraphs 3 and 4 of this Article.’

‘3. Notwithstanding paragraphs 1 and 2, libraries (including university libraries), museums and archives may charge over and above the marginal costs for the re-use of documents they hold.’
  - (2) The existing text of Article 6 becomes paragraph 4.
  - (3) A new paragraph 5 is added:

‘The burden of proving that charges comply with this Article shall lie with the public sector body charging for re-use.’
7. In Article 7 (Transparency), the words ‘over and above the marginal costs or’ are inserted after ‘calculation of charges’.
8. Amendments to Article 8:
  - (1) Paragraph 1 is replaced by the following:

‘Public sector bodies may allow re-use without conditions or may impose conditions, such as indication of source, where appropriate through a licence. These conditions shall not unnecessarily restrict possibilities for re-use and shall not be used to restrict competition.’
9. Article 9 is replaced by the following:

*‘Article 9*

### **Practical arrangements**

Member States shall ensure that practical arrangements facilitating the cross-lingual search for documents available for re-use are in place, such as asset lists of main documents with relevant metadata, accessible preferably online and in machine-readable format, and portal sites that are linked to decentralised asset lists.’

10. In Article 11 (Prohibition of exclusive arrangements), the following sentence is added at the end of paragraph 3:

‘However, such arrangements involving cultural establishments and university libraries shall be terminated at the end of the contract or in any case not later than 31 December 20XX [6 years after entry into force of the Directive].’

11. Article 12 (Transposition) is replaced by the following:

*Article 12*

Member States shall communicate to the Commission the text of the main provisions of national law which they adopt in the field covered by this Directive.’

12. In Article 13 (Review) the date of 1 July 2008 is replaced by [3 years after the transposition date] and the following paragraph is added:

‘Member States shall submit a yearly report to the Commission on the extent of the re-use of public sector information, the conditions under which it is made available and the work of the independent authority referred to in article 4(4).’

*Article 2*

- (1) Member States shall adopt and publish, by 18 months at the latest, the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive. They shall forthwith communicate to the Commission the text of those provisions and a correlation table between those provisions and this Directive.
- (2) When Member States adopt those provisions, they shall contain a reference to this Directive or be accompanied by such a reference on the occasion of their official publication. Member States shall determine how such reference is to be made.

*Article 3*

This Directive shall enter into force on the day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

*Article 4*

This Directive is addressed to the Member States in accordance with the Treaties.

Done at Brussels,

*For the European Parliament*

*For the Council*

*The President*

*The President*



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.12.2011  
COM(2011) 882 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**L'ouverture des données publiques: un moteur pour l'innovation, la croissance et une  
gouvernance transparente**

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

## L'ouverture des données publiques: un moteur pour l'innovation, la croissance et une gouvernance transparente

### 1. INTRODUCTION

Le principal objectif de la stratégie Europe 2020 est de remettre les économies européennes sur la voie d'une croissance élevée et durable. Pour ce faire, l'Europe devra renforcer son potentiel d'innovation et utiliser ses ressources au mieux.

Au nombre de ces ressources figurent les données du secteur public<sup>1</sup>, soit toutes les informations que les organismes publics de l'Union européenne produisent, recueillent ou achètent. On peut citer, à titre d'exemple, les informations géographiques, statistiques, météorologiques, les données issues des projets de recherche financés par des fonds publics et les ouvrages numérisés des bibliothèques. Ces informations recèlent un potentiel de réutilisation considérable – actuellement inexploité – pour la création de nouveaux produits et services et la réalisation de gains d'efficacité dans les administrations. Les avantages économiques globaux liés à une ouverture de ces ressources pourraient atteindre 40 milliards d'euros par an pour l'UE. L'ouverture des données publiques favorisera aussi la participation des citoyens à la vie politique et sociale et contribuera à des politiques telles que celle de l'environnement.

La présente communication, qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie numérique pour l'Europe, expose un ensemble de mesures visant à éliminer les obstacles existants et la fragmentation du marché de l'UE. Elle repose sur trois axes qui se renforcent mutuellement:

- l'adaptation du cadre juridique relatif à la réutilisation des données. Une proposition de révision de la directive concernant la réutilisation des informations du secteur public ainsi qu'une décision révisée de la Commission relative à la réutilisation de ses propres documents sont jointes à la présente communication;
- la mobilisation d'instruments financiers destinés à soutenir l'ouverture du secteur des données et des actions de déploiement telles que la création de portails de données européens;
- des mesures destinées à faciliter la coordination et l'échange d'expériences entre les États membres.

Les actions concernent plus particulièrement des domaines où le fonctionnement du marché intérieur est en jeu et où des normes et approches communes permettront de fournir aux consommateurs européens de nouveaux services et produits d'information de meilleure

---

<sup>1</sup> Les notions de «données» et d'«informations», telles qu'elles sont utilisées dans la présente communication, sont interchangeables et se rapportent à tout type de contenu, quel que soit son support.

qualité. Elles s'appuient sur les régimes nationaux en matière d'accès aux informations et ne les modifient pas.

## **2. L'OUVERTURE DES DONNEES, QUELS AVANTAGES POUR L'EUROPE?**

### **2.1. Des possibilités économiques et commerciales inexploitées**

Les auteurs du rapport «Digital Britain», publié en 2009, considèrent les données comme une «monnaie d'innovation» et «l'énergie vitale de l'économie de la connaissance»<sup>2</sup>. Une grande partie de cette «monnaie d'innovation» est produite, recueillie ou payée par les pouvoirs publics dans toute l'Union européenne. Elle constitue une matière première essentielle pour une grande variété de nouveaux produits et services d'information qui tirent parti des nouvelles possibilités d'analyse et de visualisation des données à partir de différentes sources.

*Ces produits vont des systèmes d'aide à la décision pour les entreprises et des services de localisation et systèmes de navigation pour automobiles aux prévisions météorologiques et autres applications pour téléphones intelligents.*

La taille du marché et la croissance du secteur des informations géographiques témoignent du potentiel des données publiques comme moteur de création d'emplois. En 2007, le marché allemand des informations géographiques était évalué à 1,4 milliard d'euros, soit une augmentation de 50 % depuis 2000<sup>3</sup>. Aux Pays-Bas, le secteur des informations géographiques occupait 15 000 personnes à plein temps en 2008. Des marchés en expansion constante apparaissent aussi dans d'autres secteurs tels que ceux des données météorologiques ou des informations juridiques et commerciales.

Une étude récente évalue le marché total de l'information du secteur public en 2008 dans l'UE à 28 milliards d'euros<sup>4</sup>. Selon cette même étude, les avantages économiques globaux liés à une plus grande ouverture des informations du secteur public représenteraient environ 40 milliards d'euros par an pour l'UE-27. Pour l'ensemble de l'économie de l'UE-27, le total des gains économiques directs et indirects découlant de l'utilisation des ISP et des applications fondées sur ces données serait de l'ordre de 140 milliards d'euros par an.

### **2.2. Relever les défis de société**

Un traitement intelligent des données est essentiel pour relever les défis de société. Ainsi, les données peuvent être utilisées pour accroître la durabilité des systèmes nationaux de soins de santé. Le rapport de McKinsey publié en 2011 estime qu'une utilisation plus efficace des données pourrait générer 300 milliards de dollars en valeur par an<sup>5</sup>.

*Les progrès de la recherche en génomique, les découvertes de médicaments ainsi que le diagnostic et le traitement de maladies graves telles que le cancer ou l'insuffisance cardiaque dépendent de plus en plus de techniques perfectionnées de collecte et d'analyse.*

---

<sup>2</sup> <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm76/7650/7650.pdf>.

<sup>3</sup> Assessment of the Re-use of Public Sector Information (PSI) in the Geographical Information, Meteorological Information and Legal Information sectors, MICUS, 12/2008.

<sup>4</sup> Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, G. Vickery, août 2011.

<sup>5</sup> Rapport de McKinsey intitulé: «Big Data, The next frontier for innovation, competition and productivity», mai 2011.

La gestion des données est aussi essentielle pour relever les défis *environnementaux*. Ainsi, les schémas de consommation d'énergie font l'objet d'un traitement en vue d'améliorer l'efficacité énergétique et les données relatives à la pollution sont traitées dans le cadre de la gestion de la circulation. En matière de transports, d'occupation des sols et de changement climatique, l'adoption en connaissance de cause de décisions politiques repose de plus en plus sur l'analyse des données disponibles.

### **2.3. Accélérer les progrès scientifiques**

Les travaux scientifiques sont de plus en plus souvent entrepris en collaboration mondiale sur l'internet, au moyen de collections de données très vastes, d'énormes ressources de calcul et de systèmes de visualisation de haute performance. La **science en ligne** (travaux de recherche facilités par les infrastructures électroniques et les TIC) est essentielle pour relever les défis du XXI<sup>e</sup> siècle dans les domaines de la découverte scientifique et de l'acquisition des connaissances. Les données utilisées proviennent de simulations, d'instruments numériques, de réseaux de capteurs et d'observatoires.

Le rapport intitulé «Riding the Wave»<sup>6</sup> publié en 2010 soulignait le rôle crucial que jouent les données en ce qui concerne la science et leur potentiel de changer la nature même du processus scientifique.

*Un accès élargi aux données scientifiques permettra par exemple aux chercheurs dans différentes disciplines de collaborer sur un même ensemble de données, de se lancer dans des travaux scientifiques d'un type totalement nouveau et d'étudier les corrélations entre les résultats de recherche.*

La science en ligne a provoqué une modification du processus scientifique, qui va accroître la productivité de la recherche et favoriser l'apparition de solutions nouvelles et inédites aux défis de société. En outre, les activités de recherche financées par des fonds publics et le secteur commercial s'enrichiront mutuellement dans l'«espace de recherche européen en ligne», ce qui accélérera le rythme de l'innovation et en accroîtra l'impact.

### **2.4. Nécessité d'agir aux niveaux local, régional, national et de l'UE**

Les données publiques sont produites à tous les niveaux de l'administration. Les conditions dans lesquelles les données sont rendues disponibles à des fins de réutilisation commerciale ou non ont une incidence sur la concurrence et la compétitivité.

De nombreux produits et services fondés sur des informations du secteur public sont de nature transfrontalière. Un service de téléphonie mobile qui ne fonctionne pas au-delà d'une frontière est inacceptable, et des services d'information aux entreprises d'envergure européenne présentant des lacunes pour un ou plusieurs pays n'ont pas grand intérêt. En outre, pour tirer parti de la dimension du marché intérieur et pour aider les PME à se développer au-delà de leurs frontières nationales, il convient de faciliter le déploiement de services dans l'ensemble de l'UE.

Par conséquent, les conditions de base applicables doivent être identiques dans toute l'Union européenne. L'établissement de règles du jeu homogènes stimulera un marché dynamique de produits et services innovants fondés sur les données publiques.

---

<sup>6</sup> Rapport final du groupe de haut niveau sur les données scientifiques, octobre 2010.

### 3. SITUATION ACTUELLE ET PROGRES REALISES JUSQU'A PRESENT

#### 3.1. Situation actuelle

L'évolution vers l'ouverture des données se poursuit dans de nombreux États membres. Ces derniers adoptent le concept de réutilisation pour des raisons de transparence, d'efficacité administrative et de potentiel économique. Ils soutiennent l'idée d'administration ouverte en engageant des actions législatives et en prenant des mesures pratiques comme la production de données dans des formats lisibles par machine et la création de portails.

*Le Royaume-Uni a créé le portail data.gov.uk portal, qui regroupe les données d'organismes publics à tous les niveaux de l'administration. D'autres États membres mettent en place des portails similaires, c'est le cas de la France avec ETALAB. Il existe aussi des portails de données au niveau régional tels que dadesobertes.gencat.cat en Catalogne et dati.piemonte.it au Piémont.*

Néanmoins, les niveaux d'initiative et de sensibilisation aux questions d'ouverture des données publiques sont inégaux parmi les États membres. Il y a un risque que l'Europe passe à côté des grandes possibilités économiques offertes par les données ouvertes et prenne du retard sur d'autres régions du monde où les politiques d'ouverture des données publiques sont bien établies.

#### 3.2. Réalisations au niveau de l'UE

##### 3.2.1. Cadre législatif et initiatives stratégiques

(1) Directive concernant la réutilisation des informations du secteur public.

La directive de 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public<sup>7</sup> établit le cadre législatif général au niveau européen. La proposition ne prévoit qu'un niveau minimum d'harmonisation. Le réexamen de la directive réalisé en 2009 a montré que, en dépit des progrès accomplis depuis 2003, un certain nombre d'obstacles continuent à s'opposer à l'utilisation transfrontalière des ISP. La législation existante peut permettre d'éliminer certains de ces obstacles, mais pas tous.

(2) Initiatives stratégiques

La politique générale dans le domaine de la réutilisation est complétée par des initiatives stratégiques et législatives dans des secteurs particuliers. Il s'agit, par exemple,

- de la directive concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et de la directive INSPIRE<sup>8</sup>, qui visent à garantir la plus vaste diffusion possible des **informations relatives à l'environnement** et l'harmonisation d'ensembles de données clés;

<sup>7</sup> JO L 345 du 31.12.2003, p. 90.

<sup>8</sup> Directive 2003/4/CE, JO L 41 du 14.2.2003, p. 26 et directive 2007/2/CE, JO L 108 du 14.3.2007, p. 1.

- de la communication de la Commission intitulée «Connaissance du milieu marin 2020»<sup>9</sup> destinée notamment à rendre l'utilisation des **données relatives au milieu marin** plus facile et moins coûteuse;
- des initiatives dans le cadre du **plan d'action pour le déploiement de systèmes de transport intelligents en Europe** de 2008<sup>10</sup>, qui portent notamment sur la possibilité, pour les prestataires de services privés, d'accéder aux informations en temps réel sur la circulation routière et les déplacements;
- de la politique de la Commission en matière de libre accès **aux informations scientifiques**<sup>11</sup>, qui prévoit une initiative pilote pour l'ouverture de l'accès aux publications issues de projets financés par l'Union européenne et une **infrastructure en ligne** paneuropéenne participative de **répertoires à accès libre**. Le répertoire des publications du JRC est également pertinent dans ce contexte;
- des politiques de numérisation du **patrimoine culturel** et du développement d'Europeana, bibliothèque, archive et musée numériques de l'Europe, qui vise à favoriser l'utilisation la plus large possible du matériel culturel numérisé et des métadonnées associées.

La réutilisation de données du secteur public, à des fins commerciales ou non commerciales, devrait être totalement conforme aux **dispositions législatives** européennes et nationales sur **le respect de la vie privée**. L'objectif consistant à promouvoir l'ouverture des données publiques et celui qui vise à garantir la protection des données personnelles peuvent se renforcer mutuellement si le secteur public adopte un mode de gestion des informations proactif et en pleine connaissance de cause.

En outre, les politiques relatives à l'ouverture des données doivent être mises en œuvre dans le plus total respect des **droits de propriété intellectuelle** des tiers et des obligations qui incombent à l'Union européenne en vertu de traités internationaux sur les droits de propriété intellectuelle.

### 3.2.2. Cofinancement de la R&D&I

La Commission a soutenu l'ouverture des données par l'intermédiaire de ses programmes de financement, notamment les programmes-cadres pour la recherche et le développement, le programme pour la compétitivité et l'innovation et le programme ISA. Les projets couvrent une large gamme de domaines de recherche, d'applications et de types d'organismes.

*Le projet **Linked Open Data (LOD2)**<sup>12</sup> a démarré en septembre 2010 et est prévu pour une durée de 4 ans. Les activités réalisées dans le cadre de ce projet portent sur l'exploitation du web pour l'intégration des données et des informations et sur l'utilisation de technologies sémantiques pour rendre les données publiques plus utilisables.*

<sup>9</sup> COM(2010) 461 final.

<sup>10</sup> COM(2008) 886 final/2.

<sup>11</sup> Communication sur l'information scientifique à l'ère numérique, COM (2007)56, communication sur les infrastructures TIC pour la science en ligne (COM/2009/0108) et conclusions du Conseil.

<sup>12</sup> <http://lod2.eu/>.

*Le projet **OpenAIRE**<sup>13</sup>, qui a démarré en décembre 2009 et regroupe des partenaires de 25 États membres de l'UE et de plusieurs pays associés, a pour but de créer une infrastructure participative pour l'initiative pilote de l'UE dans le domaine de l'accès libre aux informations issues de projets de recherche.*

*L'action ISA sur l'interopérabilité sémantique (SEMIC.EU)<sup>14</sup> promeut l'idée de faire de l'utilisation des métadonnées publiques ouvertes une première étape vers l'alignement des métadonnées aux niveaux national et européen.*

### 3.2.3. Montrer l'exemple

En 2006, la Commission a mis en place une politique ouverte de réutilisation de ses propres ressources d'information en adoptant la décision relative à la réutilisation des informations de la Commission. Elle rend tous les documents de la Commission qui sont généralement accessibles disponibles à des fins de réutilisation commerciale ou non commerciale. Parmi les exemples figurent les données statistiques d'EUROSTAT et les mémoires de traduction des institutions de l'UE. Ces informations sont normalement mises à disposition gratuitement, ou, exceptionnellement, moyennant paiement des coûts marginaux de diffusion.

## 4. DEFIS A RELEVER ET POTENTIEL A EXPLOITER

### 4.1. Nouvelles perspectives ouvertes par le progrès technologique

De nombreux facteurs favorisent l'apparition de nouvelles possibilités de réutilisation des données – y compris les données du secteur public – dans de nouveaux produits et services d'information.

Premièrement, on assiste à une explosion de la *quantité de données* existant dans le monde. Ainsi, pour le mois d'avril 2011 uniquement, la bibliothèque du Congrès, aux États-Unis<sup>15</sup>, a recueilli 235 téraoctets de données. Les prévisions de croissance concernant la quantité de données produites dans le monde s'établissent à 40 % par an.

Cette croissance est en partie due à de *nouveaux types de données*. On trouve déjà plus de 30 millions de nœuds capteurs dans les secteurs des transports, de l'automobile, de la fourniture de services publics et dans d'autres secteurs<sup>16</sup>.

Parallèlement, une véritable révolution est en cours dans les *technologies* d'analyse, d'exploitation et de traitement des données, par exemple en ce qui concerne la recherche multilingue et l'extraction automatique du sens à partir de réseaux de capteurs.

### 4.2. Défis à relever et obstacles persistants

Ces dernières années, des progrès ont été accomplis sur la voie de l'ouverture des données publiques, mais différents obstacles persistent.

#### *Le cadre juridique*

---

<sup>13</sup> <http://www.openaire.eu/>.

<sup>14</sup> <http://www.semic.eu/>

<sup>15</sup> McKinsey, op.cit.

<sup>16</sup> Idem.

Malgré le degré minimal d'harmonisation introduit par la directive de 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, des **disparités** considérables continuent à exister **dans les règles et pratiques nationales**. Cette situation entraîne une fragmentation du marché intérieur et compromet la création de services d'information transfrontaliers.

C'est dans le domaine de la tarification que les différences apparaissent le plus nettement, certains États membres pratiquant la récupération des coûts et d'autres proposant la réutilisation de données gratuitement ou presque. Selon une analyse portant sur des études récentes, d'un point de vue macro-économique, le modèle de données ouvertes donne de meilleurs résultats globaux<sup>17</sup>. Une série d'études de cas portant sur des organismes du secteur public qui sont passés d'un régime de récupération totale des coûts au système des coûts marginaux montre que cette démarche a non seulement augmenté la réutilisation mais qu'elle s'est aussi accompagnée d'avantages pour les organismes du secteur public en question<sup>18</sup>. En outre, l'approche reposant sur des données ouvertes exclut toute tendance monopolistique liée à des données mono-source.

#### *Sensibilisation des organismes du secteur public et des entreprises*

Le fait que les **organismes du secteur public ne sont pas toujours conscients** du potentiel des données ouvertes revêt également une importance capitale. La crainte de perdre le contrôle est toujours bien présente. Certaines de ces préoccupations sont légitimes, notamment lorsqu'il s'agit de la protection de la vie privée, de la sécurité nationale et de la nécessité de protéger les droits de propriété intellectuelle des tiers. En revanche, d'autres arguments avancés s'apparentent plutôt à des excuses invoquées pour justifier l'inaction<sup>19</sup>.

Pour changer l'état d'esprit dans les administrations publiques, il faut un engagement politique fort au plus haut niveau et un dialogue dynamique entre les parties intéressées, y compris les administrations et les détenteurs de données publiques, les entreprises et les milieux universitaires. La mise en place d'initiatives pilotes, la réalisation d'essais, le partage de bonnes pratiques et l'organisation de campagnes de mobilisation (avec, par exemple, des concours portant sur l'utilisation des données ouvertes) peuvent favoriser l'adoption d'une culture des données ouvertes par le secteur public. Cela favorisera aussi, dans les entreprises, une prise de conscience de la disponibilité des données et des possibilités qu'elle offre.

#### *Obstacles pratiques et techniques*

Enfin, il existe des obstacles **pratiques et techniques** qu'il faut surmonter. Des problèmes liés à la barrière linguistique et aux questions d'interopérabilité doivent être résolus pour que les ressources d'information provenant d'organismes et de pays différents puissent être combinées. La disponibilité des informations dans un format lisible par machine ainsi que l'existence d'une fine couche de métadonnées ayant fait l'objet d'un consensus pourrait faciliter les références croisées et l'interopérabilité des données et, par conséquent, accroître considérablement leur valeur dans l'optique d'une réutilisation. L'infrastructure technique doit aussi être mise en place pour garantir la disponibilité des informations à long terme. En outre, il convient de soutenir davantage les travaux de R&D et d'innovation relatifs aux outils d'analyse et de visualisation des données.

---

<sup>17</sup> G. Vickery, op.cit.

<sup>18</sup> Étude intitulée «Pricing of Public Sector Information», Deloitte consulting et al., juin 2011.

<sup>19</sup> Exemples à l'adresse suivante:  
[http://www.dr0i.de/lib/2011/07/04/a\\_sample\\_of\\_data\\_hugging\\_excuses.html](http://www.dr0i.de/lib/2011/07/04/a_sample_of_data_hugging_excuses.html)

### 4.3. Conclusion

L'exploitation des données publiques recèle un potentiel énorme, pour l'économie de l'UE comme pour le bien-être du consommateur. Toutefois, les outils réglementaires existants et leur mise en œuvre, la sensibilisation insuffisante des organismes du secteur public et des entreprises et la lenteur de l'adoption des technologies innovantes retardent le développement d'un véritable marché intérieur de la réutilisation des données publiques et ne permettent pas d'exploiter de manière optimale les avantages qui découlent des nouvelles possibilités offertes par les données et l'évolution des technologies.

Ces considérations ont conduit la Commission à réviser et à renforcer sa stratégie en matière de données publiques en ciblant le cadre juridique applicable à la réutilisation et les outils d'accompagnement disponibles.

## 5. ACTIONS AU NIVEAU EUROPEEN: REVISION DE LA STRATEGIE EN MATIERE DE DONNEES PUBLIQUES OUVERTES

La nouvelle stratégie de la Commission s'articule autour de trois axes complémentaires:

- l'adaptation du cadre juridique relatif à la réutilisation des données, y compris les mesures juridiques, politiques et non contraignantes;
- la mobilisation d'instruments de financement en accordant la priorité aux données ouvertes dans les programmes en matière de R&D&I et d'infrastructure;
- des mesures destinées à faciliter la coordination et l'échange d'expériences entre les États membres.

### 5.1. Un cadre législatif révisé propice à l'ouverture et à la réutilisation

La présente communication est accompagnée d'une proposition de révision de la directive concernant la réutilisation des informations du secteur public, qui:

- introduit le principe selon lequel toutes les informations publiques qui ne sont pas explicitement couvertes par une des exceptions sont réutilisables à des fins commerciales ou non commerciales;
- établit, pour les redevances exigibles pour l'utilisation des informations du secteur public, un plafond correspondant au montant des coûts marginaux de diffusion; dans des cas exceptionnels, la totalité des coûts marginaux inhérents à la production et à la diffusion des informations peuvent être récupérés;
- étend le champ d'application de la directive aux bibliothèques, musées, archives et bibliothèques universitaires, mais d'une manière qui limite les incidences financières potentielles et ne fait pas peser de lourde charge administrative sur ces institutions.

Pour les autres organismes du secteur public également, les modifications apportées à la directive entraîneront tout au plus une charge financière et administrative limitée très largement compensée par les avantages escomptés pour la société dans son ensemble.

Dans le même temps, la Commission met à jour les règles relatives à la réutilisation de ses propres ressources d'information. Les principales modifications concernent l'inclusion des

résultats des travaux de recherche du Centre commun de recherche, des mesures destinées à améliorer la mise en œuvre de la décision et une disposition relative aux formats lisibles par machine. En 2012, la Commission cherchera à déterminer si des règles similaires pourraient être adoptées par les autres institutions de l'UE et par les principales agences européennes et, dans l'affirmative, selon quelles modalités elles le seraient.

Dans ses futures initiatives législatives et stratégiques dans des domaines tels que les transports, l'environnement, la politique maritime et la politique spatiale, la Commission tiendra pleinement compte des possibilités qu'offre l'ouverture des données. Le cas échéant, elle ira au-delà des normes minimales prévues par la directive concernant la réutilisation des informations du secteur public afin de favoriser l'utilisation la plus large possible des ressources de données.

## **5.2. Mesures juridiques non contraignantes pour l'ouverture des informations issues de projets de recherche**

En raison des particularités des données issues des travaux de recherche, la Commission exposera sa stratégie relative aux *données scientifiques et issues des travaux de recherche* et aux infrastructures associées en détail et dans des documents distincts. Elle compte adopter en 2012 une communication et une recommandation sur l'accessibilité et la conservation de l'information scientifique. Elle collaborera avec les États membres pour accélérer leurs activités visant à fournir un libre accès aux informations scientifiques sur la base d'un ensemble concret de mesures. En parallèle, la Commission expliquera de manière détaillée la manière dont elle traitera les résultats des travaux de recherche financés par l'UE.

## **5.3. Mesures financières et de soutien: stimuler la R&D&I sur les données ouvertes**

La Commission continuera à stimuler les activités destinées à promouvoir l'ouverture des données publiques par l'intermédiaire de ses programmes de financement. Elle fera appel à différents instruments pour stimuler le marché, pour tester des solutions innovantes et en promouvoir le développement, et pour favoriser au maximum l'adoption du principe d'ouverture des données.

### (1) Soutenir la R&D&I

La Commission continuera à soutenir les activités de R&D dans les technologies de traitement des données, telles que l'exploration de données, les techniques d'analyse ou la visualisation. Dans la période 2011-2013, la Commission consacrera un budget d'environ 100 millions d'euros à la R&D dans ces domaines. La gestion des informations est également l'un des domaines prioritaires envisagés pour les TIC dans le programme Horizon 2020, qui porte sur le soutien de l'UE à la recherche et à l'innovation pour la période 2014-2020.

La Commission soutiendra *l'innovation technologique et l'adoption* des résultats de l'innovation en mettant sur pied des actions pilotes, et en testant et en organisant des démonstrations d'applications innovantes telles que des systèmes d'information géographique, des services de localisation (GPS) et des applications de contenu créatives dans le domaine de l'éducation, de la culture et de la mode. Ces actions bénéficieront d'un soutien au titre du CIP-ICT PSP en 2012-2013 et ce soutien devrait être maintenu dans le cadre d'Horizon 2020.

En outre, la Commission aidera à l'organisation de *concours portant sur l'utilisation de données ouvertes* pour stimuler le développement de nouveaux services d'informations et

prendra des initiatives destinées à améliorer *l'accès au capital* pour les entrepreneurs qui créent de nouveaux services d'information fondés sur les données du secteur public.

## (2) Soutien aux infrastructures de données – des portails de données pour l'Europe

Afin de faciliter le développement de produits et de services d'information combinant des données qui proviennent de toute l'Union européenne, la Commission œuvrera à la création de deux portails européens de données associés.

En 2012, elle lancera un portail qui rendra les ressources de données de la Commission et celles des autres institutions et agences européennes facilement accessibles et utilisables. En parallèle, une démarche d'établissement et de promotion des définitions de métadonnées présentant un potentiel de réutilisation élevé sera entreprise. L'introduction de conditions d'utilisation normalisées visera à favoriser le recours le plus large possible aux données publiques européennes dans les services d'information innovants, conformément à la décision relative à la réutilisation des informations de la Commission.

La Commission collaborera avec les États membres, les organismes du secteur public et les agrégateurs régionaux pour mettre en place un portail de données paneuropéen qui sera opérationnel en 2013 et qui donnera un accès direct à une série d'ensembles de données provenant de toute l'UE (y compris les données disponibles par l'intermédiaire du portail de la Commission). Les travaux s'appuieront, le cas échéant, sur des structures et activités existantes, et le contenu du portail sera progressivement étendu à des ensembles de données essentiels de tous les États membres.

Lors de la phase de démarrage (2011-2013), le programme PIC fournira un soutien. Au cours de la période 2014-2020, les infrastructures de services électroniques européennes pour les données publiques seront financées par le mécanisme pour l'interconnexion en Europe<sup>20</sup>.

La Commission continuera également à soutenir les activités de numérisation et le développement de la plateforme Europeana, dont les activités concernent un aspect important de la réutilisation des données.

## (3) Soutien aux infrastructures de données issues de la recherche

Au titre du septième programme-cadre (7e PC), la Commission soutient le développement d'une infrastructure de services pour les données scientifiques qui soit solide et permanente et réponde aux besoins des activités de recherche scientifique à forte intensité de données de 2020, sur la base des recommandations du rapport «Riding the Wave». Il est envisagé de poursuivre ce soutien dans le cadre d'Horizon 2020. Cette infrastructure permettra d'accéder à un flux continu d'informations, depuis les données brutes d'observations et d'expériences jusqu'aux publications dans tous les domaines de la science et offrira aussi des possibilités d'interaction.

Elle présente des aspects techniques, organisationnels et réglementaires qui nécessitent une coordination poussée avec les États membres ainsi qu'avec les pays tiers et les organisations internationales afin de garantir une interopérabilité mondiale et la réciprocité de l'accès. La Commission collaborera avec nos partenaires internationaux pour mettre au point des normes en matière d'accès aux données et d'interopérabilité au niveau mondial.

---

<sup>20</sup> Voir les propositions de la Commission sur le MIE, COM(2011)665, COM(2011)657/3

#### **5.4. Coordination des mesures au niveau des États membres et au niveau de l'UE**

La Commission continuera à faciliter la coordination et l'échange d'expériences entre les États membres, notamment dans le cadre:

- du groupe PSI, un groupe réunissant des experts des États membres chargé de l'échange de bonnes pratiques et d'initiatives favorables à la réutilisation des informations du secteur public;
- de la plateforme européenne des informations du secteur public. Ce portail web fournit des informations sur l'évolution de la situation en Europe, les bonnes pratiques, des exemples de nouveaux produits et services et des affaires juridiques concernant la réutilisation des ISP;
- du réseau LAPSI, qui analyse des problèmes juridiques liés aux informations du secteur public et encourage le débat entre les chercheurs et les parties intéressées. Il produira un ensemble de lignes directrices relatives aux politiques et pratiques en matière d'accès et de réutilisation;
- l'action ISA sur l'interopérabilité sémantique.

La Commission continuera à soutenir des groupes consultatifs stratégiques tels que le forum sur la politique des infrastructures électroniques (e-Infrastructures Policy Forum) et le groupe de réflexion sur les infrastructures électroniques (e-Infrastructures Reflection Group), qui sont importants pour la coordination entre États membres en matière d'infrastructures de données scientifiques, et à participer à leurs travaux.

#### **6. CONCLUSION**

Les informations produites, recueillies ou payées par les organismes du secteur public dans l'Union européenne constituent une ressource essentielle pour l'économie de l'information. Actuellement, leur potentiel est loin d'être entièrement exploité. Dans la présente communication, la Commission propose des mesures concrètes destinées à libérer le potentiel des ressources du secteur public en Europe, qui vont de la révision de la directive concernant la réutilisation des informations du secteur public à la création d'un portail paneuropéen.

Les États membres peuvent faire en sorte que l'ouverture des données devienne une réalité en adoptant, en transposant et en mettant en œuvre rapidement la directive révisée concernant la réutilisation des informations du secteur public. Des conditions propices au développement d'activités économiques fondées sur l'ouverture des données seront ainsi créées, ce qui stimulera les applications transfrontalières.

En outre, les États membres devraient formuler et mettre en œuvre des politiques en matière d'ouverture des données en adoptant des bonnes pratiques déjà utilisées ailleurs dans l'UE. Par exemple, des actions pilotes dans le domaine des données publiques ouvertes et des concours portant sur l'utilisation de données ouvertes pourraient bénéficier d'un soutien, notamment lorsqu'il s'agit de développer des produits et services d'information transfrontaliers.

Enfin, la Commission appelle les États membres à contribuer à la mise en place d'un portail de données paneuropéen. La Commission entreprendra des consultations avec des experts des États membres pour s'assurer que les bases sur lesquelles repose le portail sont solides.

Pendant la phase de déploiement, les États membres devront rendre disponible une palette étendue d'ensembles de données par l'intermédiaire de ce portail afin d'assurer le succès de ce service et d'en faire une base de l'activité économique.

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil, dans le cadre de leurs compétences respectives, à créer les conditions-cadres appropriées pour la réutilisation des informations du secteur public dans l'Union européenne et à soutenir les projets et infrastructures susceptibles de faire des données publiques européennes un moteur pour l'innovation, la croissance et la transparence.

## **Stratégie en matière d'ouverture des données: les mesures clés**

### ***Le cadre législatif***

- Proposition de révision de la directive concernant la réutilisation des informations du secteur public, décembre 2011;
- révision de la décision de la Commission relative à la réutilisation des informations de la Commission, décembre 2011; travaux portant sur la possibilité d'étendre le régime à d'autres institutions et agences de l'UE, 2012;
- prise en compte de l'ouverture des données dans les initiatives législatives et stratégiques sectorielles.

### ***Portails et plateformes de données européens***

- Portail donnant accès aux données de la Commission et à celles des autres institutions et agences de l'UE, printemps 2012;
- lancement d'un portail de données paneuropéen qui donnera accès à des ensembles de données provenant de toute l'UE, printemps 2013, après des travaux préparatoires entrepris par les États membres à partir de 2011;
- cofinancement des infrastructures de services électroniques européennes pour les données publiques ouvertes par le mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour la période 2014-2020;

### ***Données ouvertes pour la science***

- Communication et recommandation adressée aux États membres sur les informations scientifiques, début 2012;
- extension de l'initiative pilote dans le domaine de l'accès ouvert aux publications scientifiques à l'ensemble d'Horizon 2020 + action pilote sur l'accès libre aux données issues de la recherche;

### ***Recherche et innovation***

- Projets de recherche et d'innovation pertinents pour le domaine des données publiques, notamment au titre du 7PC, du PIC et d'Horizon 2020, avec un financement des infrastructures de recherche qui soutient l'accès ouvert aux articles et données relatifs à la recherche
- concours portant sur l'utilisation de données ouvertes (2012-2013) et amélioration de l'accès au capital pour les entrepreneurs dans ce secteur

## Objectifs

La Commission s'est donné pour mission:

- de lancer un portail donnant accès aux données ouvertes de la Commission en 2012;
- de lancer en 2013 un portail pilote pourvu d'une interface multilingue et de fonctions de recherche qui donnera accès à des ensembles de données provenant de toute l'UE.

Les travaux avec les États membres devraient conduire à:

- la formulation et la mise en œuvre de politiques relatives à l'ouverture des données publiques dans tous les États membres début 2013 au plus tard;
- la possibilité de retrouver 1/3 de toutes les données publiques structurées disponibles par l'intermédiaire du portail de données paneuropéen d'ici à 2015.

Incidence globale prévue:

d'ici à 2017 (trois ans après la date prévue de transposition de la directive sur la réutilisation des informations du secteur public, le total des recettes découlant de la réutilisation des ISP devrait atteindre 100 milliards d'euros par an dans l'UE, y compris le développement de nouvelles entreprises et les gains d'efficacité dans le secteur public.



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.12.2011  
COM(2011) 877 final

2011/0430 (COD)

Proposition de

**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du  
secteur public**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{SEC(2011) 1551 final}

{SEC(2011) 1552 final}

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### 1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

#### 1.1. Motivation et objectifs de la proposition

La directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la réutilisation des informations du secteur public (ci-après la «directive ISP») a été adoptée le 17 novembre 2003. La directive visait à faciliter la réutilisation des ISP dans toute l'Union en harmonisant les conditions fondamentales relatives à leur réutilisation et en éliminant les principaux obstacles qui s'y opposent dans le marché intérieur. Elle contient des dispositions relatives à la non-discrimination, à la tarification, aux accords d'exclusivité, à la transparence, aux licences et à des outils pratiques permettant de retrouver et de réutiliser facilement les documents publics.

L'article 13 de la directive prévoyait un réexamen de l'application de la directive avant le 1<sup>er</sup> juillet 2008. Ce réexamen a été effectué par la Commission et a donné lieu à la publication de la communication COM(2009)212<sup>1</sup>. Il a notamment révélé que, en dépit des progrès accomplis, un certain nombre d'obstacles existent toujours. Il s'agit, par exemple, des tentatives faites par les organismes de secteur public pour obtenir une récupération des coûts maximale au lieu de songer aux bénéfices pour l'économie dans son ensemble, de la concurrence entre le secteur public et le secteur privé, de problèmes pratiques qui s'opposent à la réutilisation, tels que le manque d'information sur les ISP disponibles, et de l'état d'esprit de certains organismes du secteur public qui n'ont pas conscience du potentiel économique en jeu. La Commission a conclu qu'un autre réexamen devrait être réalisé au plus tard en 2012, lorsque davantage d'éléments concernant l'incidence, les effets et l'application de la directive seraient disponibles. La présente proposition de la Commission est le résultat de ce deuxième réexamen.

Les informations du secteur public constituent une matière première importante pour les produits et les services de contenu numérique et elles recèlent un vaste potentiel jusqu'ici inexploité. L'objectif général de cette action de l'Union est de contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois en améliorant les conditions d'exploitation des ISP de manière à libérer le potentiel économique des informations détenues par les pouvoirs publics. Cet objectif est parfaitement conforme aux stratégies horizontales de l'Union et notamment de la stratégie Europe 2020 lancée le 3 mars 2010 par la Commission, qui vise à faire de l'UE «une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux d'emploi, de productivité et de cohésion sociale élevés».

L'ouverture à des fins de réutilisation du secteur des ISP aurait aussi une incidence positive sur la transparence, l'efficacité et la responsabilité des gouvernements et contribuerait à l'autonomisation des citoyens.

Enfin, la directive ISP vise à susciter un changement de culture dans le secteur public afin de créer un environnement propice à des activités à valeur ajoutée fondées sur la réutilisation de ses ressources d'information.

---

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0212:FIN:FR:PDF>.

Sur le plan réglementaire, la difficulté consiste à doter le marché d'un cadre juridique optimal qui soit de nature à stimuler le marché du contenu numérique des produits et services fondés sur les ISP ainsi que sa dimension transfrontalière et à limiter les distorsions de concurrence sur le marché de la réutilisation des ISP dans l'Union. La proposition de la Commission concerne donc la chaîne de l'exploitation commerciale et non commerciale des ISP et vise à garantir, à différents points de la chaîne, l'existence de conditions spécifiques permettant d'améliorer l'accès et de faciliter la réutilisation.

Les données doivent être débloquées et rendues consultables et effectivement disponibles en vue d'une réutilisation. Les coûts des transactions financières et non financières doivent rester aussi bas que possible. Les réutilisateurs doivent avoir accès à un mécanisme de recours efficace et efficient pour faire respecter leurs droits. Il faut renforcer la directive d'origine pour faire disparaître les obstacles qui subsistent, à savoir le manque d'information sur les données qui sont réellement disponibles, le caractère restrictif ou le manque de clarté des règles relatives aux conditions d'accès et de réutilisation, les pratiques tarifaires dissuasives, peu claires et incohérentes lorsque la réutilisation des informations est payante, et la complexité globale excessive du processus d'obtention des autorisations nécessaires à la réutilisation des ISP, notamment pour les PME. En outre, les réutilisateurs et les organismes du secteur public hybrides existants (qui combinent l'exécution de missions de service public et l'exploitation de données à des fins commerciales) doivent être soumis aux mêmes règles et se trouver dans une situation où aucun traitement discriminatoire ou accord exclusif injustifié sur l'exploitation des ISP ne viennent restreindre la concurrence. Enfin, la prospérité du marché intérieur de la réutilisation des ISP dépendra essentiellement de la disparition des entraves réglementaires et pratiques à la réutilisation dans l'Union et de la disponibilité des mêmes types de données à des conditions sinon identiques, du moins semblables, quel que soit leur pays d'origine.

L'amélioration de l'accès et la simplification de la réutilisation procureront des avantages tels que l'innovation dans des produits directement fondés sur les ISP et dans des produits complémentaires, la diminution des coûts de transaction et la réalisation de gains d'efficacité dans le secteur public et une évolution vers la combinaison de différentes informations publiques et privées pour élaborer de nouveaux produits.

## 1.2. Contexte général

Les organismes du secteur public produisent, recueillent ou détiennent une véritable mine d'informations et de contenu, qui vont des données statistiques, économiques ou environnementales aux documents d'archives, collections d'ouvrages ou œuvres d'art. La révolution numérique a augmenté de manière significative la valeur de ces ressources pour les produits ou services innovants qui utilisent les données comme matières premières.

L'importance économique que revêt l'ouverture des ressources de données, y compris les données du secteur public, fait désormais l'objet d'un vaste consensus. Ainsi, selon un rapport de *The Economist* publié en 2010, les données sont devenues un «*intrant économique brut presque aussi important que le capital et la main d'œuvre*<sup>2</sup>, et les auteurs du rapport définitif «*Digital Britain*» considèrent les données comme une «*monnaie d'innovation*» et «*l'énergie vitale de l'économie de la connaissance*<sup>3</sup>». Une étude récente évalue le marché total de

---

<sup>2</sup> <http://www.economist.com/node/15557443>.

<sup>3</sup> <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/interactive.bis.gov.uk/digitalbritain/report/>, p. 214.

l'information du secteur public en 2008 dans l'Union à 28 milliards d'euros<sup>4</sup>. Selon cette même étude, les avantages économiques globaux liés à une plus grande ouverture des informations du secteur public représenteraient environ 40 milliards d'euros par an pour l'UE-27. Pour l'ensemble de l'économie de l'UE-27, le total des gains économiques directs et indirects découlant de l'utilisation des ISP et des applications fondées sur ces données serait de l'ordre de 140 milliards d'euros par an.

L'ouverture des données du secteur public favorise l'innovation et la créativité qui stimulent la croissance économique, mais elle rend aussi les citoyens plus autonomes, ce qui renforce la démocratie participative et promeut la transparence, l'efficacité et la responsabilité des gouvernements.

L'objectif ambitieux de la directive est de doter le marché d'un cadre juridique optimal qui facilite et stimule la réutilisation, à des fins commerciales ou non commerciales, des données du secteur public ouvertes. La directive et sa révision visent donc à susciter un changement de culture dans le secteur public afin de créer un environnement propice à des activités à valeur ajoutée fondées sur la réutilisation de ses ressources d'information.

Le réexamen de la directive fait partie de la stratégie numérique pour l'Europe et de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive<sup>5</sup>. Ce réexamen est en fait l'action clé 1c de la stratégie numérique.

### **1.3. Cohérence avec les autres politiques**

#### *1.3.1. Politique en matière d'ISP et règles de l'Union relatives à la concurrence*

L'un des objectifs de la directive ISP est de limiter les distorsions de concurrence sur le marché de l'Union et de faire en sorte que tous les réutilisateurs d'ISP potentiels soient soumis aux mêmes règles. À cet égard, la directive ISP formule de manière plus spécifique les règles générales de l'Union relatives à la concurrence, notamment à l'article 10, paragraphe 2 qui interdit les subventions croisées et à l'article 11 qui interdit les accords d'exclusivité en prévoyant toutefois des exceptions.

#### *1.3.2. Politique en matière d'ISP et politique de l'environnement*

La directive ISP, la directive 2003/4/CE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (la «directive Aarhus») et la directive 2007/2/CE établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) constituent à elles trois un ensemble de mesures de l'Union permettant de garantir la plus vaste diffusion possible des informations relatives à l'environnement détenues par les organismes publics. Même si ces directives n'ont pas d'objectifs immédiats communs, elles sont complémentaires et toutes visent à améliorer la transparence et la disponibilité des données du secteur public.

La directive concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement contribue à une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement, au libre échange d'idées, à une participation plus efficace du public à la prise de décision en matière d'environnement et, en définitive, à l'amélioration de l'environnement. Elle soutient la

---

<sup>4</sup> Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, G. Vickery, août 2011.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_fr.htm).

politique de la Commission en ce qui concerne la réutilisation des ISP car l'accès généralisé aux informations est une condition indispensable à leur réutilisation et les données relatives à l'environnement sont une source d'information très importante pour la création de nouveaux produits et services. La directive INSPIRE joue un rôle similaire en ce qui concerne les données géographiques.

La directive ISP revêt en outre une importance cruciale pour la cohérence globale du futur système de partage d'informations sur l'environnement (SEIS).

### *1.3.3. ISP et politique maritime intégrée*

En septembre 2010, la Commission a présenté au Parlement européen et au Conseil une communication intitulée «Connaissance du milieu marin 2020» destinée à exploiter le potentiel de la connaissance du milieu marin en Europe. L'approche adoptée, qui privilégie trois axes, à savoir rendre l'utilisation des données relatives au milieu marin plus facile et moins coûteuse, renforcer la compétitivité des utilisateurs de données relatives au milieu marin et améliorer la connaissance des mers et des océans européens, est conforme à la politique suivie par la Commission en ce qui concerne la réutilisation des ISP et la confiance.

### *1.3.4. Politique en matière d'ISP et politique commune des transports*

L'une des 40 initiatives présentées dans le nouveau livre blanc sur les transports<sup>6</sup> est la création d'un cadre promouvant le développement et l'utilisation de systèmes intelligents d'établissement d'horaires, d'information, de réservation en ligne et de billetterie qui soient interopérables et multimodaux.

Cette initiative est directement liée au plan d'action pour le déploiement de systèmes de transport intelligents en Europe dans le domaine du transport routier et de leurs interfaces avec d'autres modes de transport<sup>7</sup> adopté par la Commission en décembre 2008, et à la directive 2010/40/UE<sup>8</sup> du 7 juillet 2010 concernant le cadre pour le déploiement de systèmes de transport intelligents dans le domaine du transport routier et d'interfaces avec d'autres modes de transport. Ces deux instruments visent à accélérer et à coordonner le déploiement d'applications de systèmes de transport intelligents, et notamment de services européens d'information en temps réel sur la circulation routière et les déplacements.

En application de la directive 2010/40/UE, la Commission adoptera des spécifications contraignantes pour «la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations en temps réel sur la circulation» et pour «la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements» pour permettre aux autorités chargées des transports de fournir des données relatives à la réglementation routière et garantir que les sociétés privées peuvent accéder aux données publiques pertinentes.

Ces spécifications, mais aussi, éventuellement, une proposition législative de suivi destinée à garantir l'accès aux informations du secteur public relatives aux transports et leur réutilisation pourrait apporter une contribution non négligeable à la politique de la Commission dans le domaine de la réutilisation des ISP, en donnant aux particuliers ou aux entreprises le droit

---

<sup>6</sup> LIVRE BLANC Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources COM(2011) 144 final du 28.3.2011.

<sup>7</sup> COM(2008) 886 final/2 — Rectificatif du 20.3.2009.

<sup>8</sup> JO L 207 du 6.8.2010, p. 1.

d'accéder aux informations relatives à la circulation routière et aux transports publics et de les réutiliser pour mettre au point de nouveaux produits et services fondés sur le contenu hautement dynamique de ces données. Cette approche est conforme à la politique de la Commission dans le domaine de la réutilisation des ISP.

### *1.3.5. Politique en matière d'ISP et initiative sur le libre accès aux informations scientifiques*

L'objectif de la Commission dans le domaine des informations scientifiques est de tirer le meilleur parti possible des technologies de l'information (internet, réseaux de superordinateurs, exploration de données) pour améliorer l'accès aux informations scientifiques et en faciliter la réutilisation. Les politiques relatives au «libre accès» visent à rendre les articles scientifiques et les données issues de la recherche librement accessibles au lecteur sur le web. La Commission compte prendre des mesures destinées à promouvoir l'accès aux informations scientifiques et la préservation de ces dernières, y compris les publications et données issues des projets de recherche financés par le budget de l'Union.

Dans ce domaine, les objectifs de la Commission sont très semblables à ceux de la directive ISP dans la mesure où tous visent à rendre les informations du secteur public en Europe plus largement disponibles à des fins de consultation et de réutilisation.

### *1.3.6. Politique en matière d'ISP et politique relative à la numérisation et au patrimoine culturel*

La numérisation des collections culturelles favorise l'accès à la culture en rendant le patrimoine culturel détenu par les institutions culturelles européennes – sous la forme de livres, de cartes, d'enregistrements sonores, de films, de manuscrits, de pièces de musée, etc. – plus facilement accessible à des fins professionnelles, éducatives et récréatives. Dans le même temps, la numérisation fait de ces ressources un atout durable pour l'économie numérique tout en créant de nombreuses possibilités d'innovation, même si la pleine exploitation des biens numériques culturels reste encore au stade embryonnaire. Des études sur les modèles économiques sont en cours et les activités commerciales commencent à peine à démarrer. Les objectifs consistant à rendre les informations du secteur public (directive ISP) plus largement disponibles et à mettre les biens culturels numérisés à la disposition des entreprises créatives et innovantes (politique de numérisation) sont entièrement compatibles et se renforcent mutuellement. Ils sont par ailleurs parfaitement conformes à l'agenda européen de la culture et au programme de travail du Conseil en faveur de la culture.

## **2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT**

### *2.1.1. Consultation publique*

Une vaste consultation publique en ligne sur le réexamen de la directive a été organisée conformément aux normes établies par la Commission. Cette consultation s'est déroulée du 9 septembre au 30 novembre 2010. Elle a été publiée sur la page web «Votre point de vue sur l'Europe» de la Commission:

(<http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=psidirective2010>).

Un communiqué de presse a été publié lors du lancement de la consultation ouverte. Le lancement a également été annoncé sur Twitter, sur la page «Informations du secteur public»

du site web de la Commission consacré à la société de l'information) [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm)) et sur le portail ePSIplatform<sup>9</sup>. En outre, les parties intéressées ont été informées de la consultation et invitées à faire part de leur point de vue par l'intermédiaire de leurs associations représentatives ou en se manifestant par courrier électronique. Toutes les parties intéressées, y compris les pouvoirs publics, les détenteurs de contenu du secteur public (y compris ceux des secteurs actuellement exclus), les réutilisateurs commerciaux et non commerciaux, les experts, les représentants des milieux universitaires et les particuliers ont été invités à apporter leur contribution.

598 réponses à la consultation ont été reçues, qui ont été publiées sur le site web «Informations du secteur public» de la Commission<sup>10</sup>. Ces réponses émanaient des différents acteurs de la chaîne de valeur des ISP: détenteurs de contenu ISP (8%), autres organismes du secteur public ne détenant pas d'ISP (4%), réutilisateurs d'ISP (13%), universitaires et experts (23%), particuliers (48%) et répondants classés dans la catégorie «autres» (4%).

Une écrasante majorité de répondants ont estimé que le potentiel total de la réutilisation des ISP n'avait pas encore été atteint et se sont déclarés favorables à des mesures supplémentaires pour stimuler la réutilisation et promouvoir la fourniture transfrontalière de produits et services fondés sur les ISP. De nombreux répondants (d'environ 40% des détenteurs de contenu ISP à plus de 70% des réutilisateurs) ont appelé de leurs vœux une modification de la directive. Si on n'observait pas de différences significatives entre les propositions de modifications législatives et d'orientations non contraignantes supplémentaires présentées par les diverses catégories de répondants, il n'en reste pas moins que, parmi ces derniers, beaucoup ont préconisé une modification du principe général afin d'établir un droit à la réutilisation ainsi que l'adoption de mesures supplémentaires (pour donner accès aux ressources de données du secteur public et faciliter la réutilisation: répertoires de documents disponibles, simplification ou suppression des conditions d'octroi de licences, coûts marginaux, etc.).

Tous les répondants se sont également beaucoup intéressés à la tarification. Il ressort de nombreuses contributions que des orientations et des précisions sont nécessaires sur de nombreux problèmes de tarification, notamment en ce qui concerne le choix entre des stratégies de tarification et l'accès gratuit, ainsi que sur les niveaux de tarifs acceptables. Les parties intéressées ne se sont pas montrées favorables à une tarification de la réutilisation reposant sur une récupération totale ou partielle des coûts. Les répondants ont souvent préconisé soit une interdiction des redevances, soit une clarification du terme «retour raisonnable sur investissements». La plupart se sont prononcés pour la gratuité de la réutilisation commerciale. Toutes les catégories de répondants comptaient aussi bien des partisans que des adversaires de la solution des coûts marginaux et aucun consensus n'a été atteint sur ce point.

Enfin, d'une manière générale, les répondants de tous les secteurs ont plaidé en faveur de mesures de soutien et de déploiement destinées à promouvoir la réutilisation des ISP, y compris dans un contexte transfrontalier. Ces mesures peuvent prendre diverses formes, depuis des orientations sur différents sujets (octroi de licences, redevances, qualité des données) jusqu'à des actions soutenant à la mise en place de portails nationaux et d'un guichet unique européen d'accès aux données.

---

<sup>9</sup> <http://www.epsiplatform.eu/>

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm)

En résumé, les réponses reçues dans le cadre de la consultation montrent que la culture de la réutilisation a progressé dans de nombreux États membres par rapport à l'examen réalisé en 2009 (notamment au Royaume-Uni, en France et au Danemark). Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour optimiser le potentiel de réutilisation des ISP et tirer le meilleur parti possible des règles établies par la directive ISP de 2003, dont de nombreuses dispositions doivent être modifiées ou clarifiées. En outre, l'absence de consensus ou de tendance majoritaire parmi les répondants en ce qui concerne la question de savoir si la réutilisation des ISP doit être payante montre qu'il n'existe pas de solution universelle et qu'il faut tenir compte des besoins des détenteurs d'ISP comme de ceux des réutilisateurs pour ne pas freiner la réutilisation des données.

L'appréciation des différentes options qui a conduit à la combinaison de mesures législatives et non contraignantes figurant dans la présente proposition a pris les réponses reçues en considération.

### 2.1.2. *Obtention et utilisation d'expertise*

Ces dernières années, la Commission a réalisé les études suivantes pour évaluer différents aspects du marché de la réutilisation des ISP et notamment son évaluation économique: étude MEPSIR (Measuring European Public Sector Information Resources)<sup>11</sup>, étude sur les accords d'exclusivité<sup>12</sup>, étude sur les indicateurs économiques et études de cas sur les modèles de tarification en matière d'ISP<sup>13</sup>, étude sur les modèles de tarification en matière d'ISP (Deloitte, pas encore publiée), étude sur la valeur de marché des ISP (Vickery, pas encore publiée), étude sur la réutilisation du matériel culturel<sup>14</sup>.

Ces études ont mesuré le degré de réutilisation des ISP dans les États membres, estimé la taille du marché global des ISP dans l'Union (en 2006 et en 2010-2011), évalué l'existence d'éventuels accords d'exclusivité conclus par les organismes du secteur public en application de l'article 11 de la directive, fourni des éléments sur l'évolution actuelle du secteur des ISP dans les États membres, recommandé des indicateurs économiques pour mesurer le degré de réutilisation des ISP, évalué différents modèles de fourniture et de tarification en matière d'ISP et donné un aperçu de la réutilisation des ISP dans le secteur culturel. Les résultats de ces études ont livré des données économiques très utiles pour déterminer les options les plus appropriées en vue de la révision de la directive ISP.

La Commission a aussi pu utiliser d'importants éléments d'analyse juridique issus des travaux entrepris dans le cadre du réseau thématique LAPSI<sup>15</sup> (Aspects juridiques des informations du secteur public), qui a étudié les conséquences juridiques de certaines questions impliquant la réutilisation des ISP telles que les exceptions à une règle par défaut consistant à facturer les coûts marginaux, la notion de «mission de service public» et la non-discrimination, l'applicabilité de la directive ISP aux entreprises publiques et les conditions d'octroi de licences.

---

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/actions\\_eu/policy\\_actions/mepsir/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/actions_eu/policy_actions/mepsir/index_en.htm).

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/facilitating\\_reuse/exclusive\\_agreements/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/facilitating_reuse/exclusive_agreements/index_en.htm).

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/economic\\_study\\_report\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/economic_study_report_final.pdf).

<sup>14</sup> <http://tinyurl.com/culturePSI>.

<sup>15</sup> <http://www.lapsi-project.eu/>.

Enfin, d'autres données ont été recueillies dans le cadre d'activités en réseau, et d'activités de coopération, de coordination et de sensibilisation auprès des États membres et des parties intéressées. La plateforme ePSI fournit une grande variété d'informations relatives aux ISP provenant de toute l'Union<sup>16</sup>.

### *2.1.3. Analyse d'impact*

L'analyse d'impact a étudié 5 options envisageables pour remédier aux problèmes recensés, à savoir le manque de clarté et de transparence des règles relatives à la réutilisation des ISP, le verrouillage des ressources d'information, le niveau excessif des redevances, l'absence de règles du jeu uniformes, l'application insuffisante des dispositions en matière de réutilisation et le manque de cohérence des approches adoptées par les différents États membres. Abstraction faite de l'abrogation de la directive, les options peuvent être réparties en deux catégories, à savoir les options qui prévoient le maintien des dispositions existantes et celles qui prévoient des changements allant de simples modifications techniques légères à des modifications fondamentales des dispositions.

#### *Option 1 – Aucun changement de politique: pas de modification de la directive (situation de référence)*

Pour la réutilisation des informations du secteur public, cette option de statu quo signifierait que les dispositions existantes de la directive et les instruments de transposition nationaux restent applicables.

#### *Option 2 – Mettre fin à l'action de l'Union: abrogation de la directive ISP*

La directive ISP a fixé les conditions de base qui permettent la réutilisation des ISP dans toute l'Union et a entraîné des modifications des politiques et des législations dans les États membres. Sans la directive, les États membres seraient libres d'abroger ou de modifier les mesures nationales de mise en œuvre relatives à la réutilisation des ISP. Dans les faits, cela se traduirait par la disparition de toutes les obligations réglementaires figurant actuellement dans la directive et dans les instruments de transposition.

#### *Option 3 – Mesures juridiques non contraignantes*

Ces instruments, qui peuvent par exemple prendre la forme de lignes directrices ou de recommandations de la Commission, fournissent des informations complémentaires ou des éléments d'interprétation de certaines dispositions de la directive ISP. Parmi ces mesures non contraignantes pourraient par exemple figurer des dispositions recommandées en matière d'octroi de licence, des orientations sur les formats techniques ou sur le mode de calcul des prix (y compris pour le calcul des coûts marginaux).

#### *Option 4 – Modifications législatives*

Cette option prévoit une modification en substance de la directive, ce qui signifie qu'elle touchera les droits et obligations établis par ses dispositions. Il s'agit entre autres: i) d'étendre le champ d'application de la directive à des secteurs qui en sont actuellement exclus (secteurs culturel et éducatif, établissements de recherche et radiodiffuseurs de service public); ii) d'établir une règle de tarification fondée sur les coûts marginaux éventuellement assortie

---

<sup>16</sup> <http://www.epsiplatform.eu/>

d'exceptions; iii) de modifier le principe général pour rendre réutilisables tous les documents accessibles; iv) d'imposer une obligation relative à la publication des données sous des formats lisibles par machine; v) d'imposer une obligation prévoyant de désigner un régulateur indépendant et de fournir un mécanisme de recours efficace et efficient; vi) de renverser la charge de la preuve en ce qui concerne le respect des exigences de tarification; vii) d'imposer une obligation de définir la portée de la mission de service public par voie législative uniquement.

#### *Option 5 – Solution intégrée*

Cette option combinerait des modifications substantielles du cadre de réutilisation (option 4) et des orientations supplémentaires sur les principes que les autorités nationales doivent appliquer lorsqu'ils le mettent en œuvre au niveau national (option 3).

#### *Résultat de l'analyse d'impact*

L'analyse d'impact a évalué dans quelle mesure les produits et services fondés sur les ISP pourraient apporter des avantages économiques et sociaux à tous les consommateurs par rapport aux coûts économiques et sociaux découlant des pertes potentielles de revenus qu'entraînerait une mise à disposition gratuite ou très peu onéreuse des données du secteur public à des fins de réutilisation. Elle a notamment pris en considération le fait que toute politique dans ce domaine doit garantir que les organismes du secteur public hybrides exploitant à des fins commerciales les données qu'ils produisent ou recueillent au moyen de fonds publics sont soumis aux mêmes règles que leurs concurrents du secteur privé et qu'aucune charge disproportionnée n'est imposée au secteur public, ce qui mettrait en péril la production d'ISP ainsi que l'investissement et l'innovation dans ce secteur.

Selon l'évaluation, le fait de ne pas modifier le cadre juridique actuel (option 1) fera augmenter le risque de divergence des approches adoptées au niveau national, ce qui engendrera une incertitude juridique et causera la distorsion des conditions de concurrence sur le marché intérieur.

L'abrogation de la directive (option 2) supprimerait le filet de sécurité au niveau de l'Union que constitue l'ensemble minimal de règles en matière de réutilisation des ISP. Le fait de laisser les États membres libres de leurs actes dans un domaine précédemment soumis à des règles harmonisées de l'Union entraînerait un accroissement de l'incertitude juridique et de la disparité des approches adoptées au niveau national, au détriment de la concurrence et du marché intérieur de la réutilisation des ISP. En outre, l'abrogation de la directive ne serait absolument pas cohérente avec les initiatives associées concernant l'accessibilité et le caractère réutilisable des données suivies au niveau de l'Union et au niveau national.

L'adoption de seules mesures juridiques non contraignantes (option 3) facilitera l'application des règles de la directive ISP en matière de licences et de redevances mais fera cependant augmenter le risque de divergence des approches adoptées au niveau national, ce qui engendrera une incertitude juridique et causera la distorsion des conditions de concurrence sur le marché intérieur.

La modification des dispositions actuelles de la directive (option 4) permettra d'établir un cadre réglementaire plus propice à la réutilisation: ainsi, le champ d'application de la directive sera étendu au matériel culturel, un droit juridiquement exécutoire de réutiliser les ISP sera créé dans l'Union, les prix de la réutilisation des ISP diminueront, l'efficacité du mécanisme

de recours pour l'application du droit de réutilisation sera accrue, et les organismes du secteur public et leurs concurrents du secteur privé seront soumis à des règles plus homogènes. Cependant, un risque de disparité - et d'incertitude juridique - reste inhérent à cette option dans l'application des différentes dispositions, notamment en ce qui concerne le calcul des coûts et les conditions d'octroi de licences.

La combinaison de modifications législatives et de mesures juridiques non contraignantes permet de concilier les avantages des options 3 et 4. Cela favorisera la convergence d'approches réglementaires nationales propices à la réutilisation dans l'ensemble du marché intérieur, ce qui accroîtra la sécurité juridique, stimulera la réutilisation des ISP et contribuera à faire disparaître les obstacles qui s'y opposent. Les travaux réalisés dans le cadre de l'analyse d'impact montrent que cette **dernière option** est celle qui garantit le meilleur équilibre entre la promotion de la réutilisation des ISP, l'harmonisation et la sécurité juridique compte tenu des circonstances nationales.

### **3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION**

#### **3.1. Base juridique**

La directive ISP avait pour base juridique l'article 114 du TFUE (article 95 du traité CE) car elle portait sur le bon fonctionnement du marché intérieur et la libre circulation des services. Toute modification apportée à la directive doit par conséquent reposer sur la même base juridique.

#### **3.2. Subsidiarité et proportionnalité**

La directive ISP avait pour base juridique l'article 114 du TFUE (ex-article 95 du traité CE). L'objectif général de la présente révision est d'éliminer les différences qui apparaissent ou qui persistent entre les États membres en ce qui concerne l'exploitation des ISP, qui entravent la réalisation de la totalité du potentiel économique de cette ressource. Au nombre des objectifs spécifiques figurent la création de produits et de services fondés sur les ISP à l'échelle de l'Union, la promotion de l'utilisation transfrontalière efficace des ISP en vue de créer des produits et des services à valeur ajoutée, la limitation des distorsions de concurrence sur le marché de l'Union et le souci d'éviter une aggravation des disparités observées entre les États membres en ce qui concerne l'approche de la réutilisation des ISP.

Le contenu de la proposition correspond à ces objectifs.

L'importance économique que revêt l'ouverture des données, en particulier les données des administrations publiques, fait désormais l'objet d'un consensus beaucoup plus large qu'en 2002, lorsque la Commission avait présenté sa proposition de directive. Même si un cadre général contenant des règles de base relatives à la réutilisation des données du secteur public a été harmonisé au niveau de l'Union, plusieurs problèmes continuent à se poser et de nouveaux sont apparus.

Ainsi, les parties intéressées considèrent que le cadre juridique existant n'est plus en mesure de garantir des conditions permettant de tirer le meilleur parti possible des avantages potentiels des ressources de données publiques en Europe. Alors que les activités fondées sur les ISP sont en plein développement, certaines des règles de fond actuellement applicables freinent l'évolution dans le domaine de la réutilisation des ISP et entraînent une fragmentation du marché intérieur.

Le régime actuel de tarification, qui prévoit la récupération des coûts en application des règles de la directive, est jugé inadapté pour stimuler le développement d'activités fondées sur la réutilisation des données du secteur public. Seule une harmonisation au niveau de l'Union peut garantir que la règle de tarification par défaut et ses exceptions sont appliquées de manière cohérente dans toute l'Union afin de stimuler les activités de réutilisation.

En outre, dans certains États membres, les organismes publics ont toute latitude en ce qui concerne l'autorisation ou l'interdiction de la réutilisation<sup>17</sup>. Il en résulte *«un manque évident d'harmonisation entre les États membres en ce qui concerne la réutilisation des données du secteur public, qui peut aussi concerner les données (publiques) sur la circulation routière»*<sup>18</sup>. Il est nécessaire d'entreprendre une action au niveau de l'Union pour garantir, par exemple, que la réutilisation sera autorisée dans tous les États membres pour des données du secteur public fondamentales d'importance primordiale et que les différents organismes publics exerçant une activité commerciale n'entravent pas le développement de produits et de services novateurs.

Par ailleurs, dans plusieurs États membres, les difficultés d'accès à un mécanisme de recours efficace en cas d'infraction aux règles en matière de réutilisation des ISP dissuadent les réutilisateurs de se lancer dans des projets ambitieux de réutilisation à l'échelle de l'Union.

La poursuite de l'harmonisation du principe de base, du régime de tarification, du champ d'application et des mécanismes d'exécution, nécessaire pour atténuer la fragmentation du marché intérieur et stimuler le développement transfrontalier de produits et services fondés sur les ISP, ne peut pas uniquement être réalisée au niveau des seuls États membres.

En ce qui concerne le champ d'application, la présente révision ne vise pas à réglementer, directement ou indirectement, le droit d'accès aux documents publics, qui continue à relever uniquement de la compétence exclusive des États membres. Les dispositions modifiées seraient applicables à la réutilisation des documents qui sont généralement accessibles, y compris en application des règles nationales en matière d'accès.

La révision ne vise pas non plus à réglementer le traitement des données à caractère personnel par les organismes du secteur public ou le statut des droits de propriété intellectuelle, qui demeurent soumis aux dispositions existantes de la directive.

En l'absence d'une action ciblée au niveau de l'Union, les activités réglementaires au niveau national qui ont déjà débuté dans un certain nombre d'États membres pourraient exacerber les disparités non négligeables qui existent déjà. Si l'harmonisation n'est pas poussée plus avant, ces dispositions nationales perturberont le fonctionnement du marché intérieur. Inversement, l'action de l'Union se limite à éliminer les obstacles recensés ou à en prévenir l'apparition.

---

<sup>17</sup> UK Re-use of Public Sector Information Regulations 2005 (réglementation concernant la réutilisation des informations du secteur public au Royaume-Uni), «un organisme du secteur public peut autoriser la réutilisation» (Règle 7(1)).

<sup>18</sup> Étude sur l'accès garanti aux données sur la circulation routière et les déplacements et la fourniture gratuite d'informations universelles sur la circulation routière, Lyon, 11 octobre 2010.

Proposition de

**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,  
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 114,  
vu la proposition de la Commission européenne,  
après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,  
vu l'avis du Comité économique et social européen<sup>19</sup>,  
vu l'avis du Comité des régions<sup>20</sup>,  
statuant conformément à la procédure législative ordinaire,  
considérant ce qui suit:

- (1) La directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public<sup>21</sup> fixe un ensemble minimal de règles concernant la réutilisation et les moyens pratiques destinés à faciliter la réutilisation de documents existants détenus par des organismes du secteur public des États membres.
- (2) Les politiques d'ouverture des données qui encouragent la généralisation de la disponibilité et de la réutilisation des informations du secteur public à des fins privées ou commerciales avec des contraintes juridiques, techniques ou financières minimales ou inexistantes peuvent jouer un rôle capital pour stimuler le développement de nouveaux services reposant sur des modes innovants de combinaison et d'utilisation de ces informations. Toutefois, les règles en ce qui concerne l'autorisation ou l'interdiction de réutiliser les documents doivent être les mêmes au niveau de l'Union,

---

<sup>19</sup> JO C ... du ..., p. ....

<sup>20</sup> JO C ... du ..., p. ....

<sup>21</sup> JO L 345 du 31.12.2003, p. 90.

et il ne sera pas possible de réaliser cette harmonisation en s'en remettant aux différentes règles et pratiques des États membres et organismes publics concernés.

- (3) Autoriser la réutilisation de documents détenus par un organisme du secteur public apporte de la valeur ajoutée aux réutilisateurs, aux utilisateurs finals, à la société dans son ensemble et, dans de nombreux cas, à l'organisme public lui-même, car le retour d'informations des réutilisateurs et des utilisateurs finals permet au détenteur d'améliorer la qualité des informations recueillies.
- (4) Depuis l'adoption de la première série de règles concernant la réutilisation des informations du secteur public en 2003, la quantité de données dans le monde, données du secteur public comprises, a littéralement explosé et de nouveaux types de données sont produits et recueillis. Parallèlement, les technologies d'analyse, d'exploitation et de traitement des données sont en mutation permanente. La rapidité de l'évolution technologique permet la création de nouveaux services et de nouvelles applications fondés sur l'utilisation, l'agrégation ou la combinaison de données. Les règles adoptées en 2003 ne sont plus en phase avec ces changements rapides et, par conséquent, les possibilités qu'offre la réutilisation des données du secteur public, tant sur le plan économique que sur le plan social, risquent de ne pas être exploitées.
- (5) Dans le même temps, les États membres ont désormais mis en place des politiques en matière de réutilisation dans le cadre de la directive 2003/98/CE et certains d'entre eux ont adopté des approches ambitieuses en ce qui concerne l'ouverture des données pour permettre aux particuliers et aux entreprises de réutiliser les données du secteur public accessibles dans des conditions encore plus favorables que les conditions de base fixées par la directive. Pour éviter que la disparité des règles entre les États membres ne fasse obstacle à l'offre transfrontalière de produits et services et pour permettre la réutilisation de données publiques comparables aux fins d'applications paneuropéennes fondées sur ces données, il convient de prévoir un degré minimal d'harmonisation en ce qui concerne le type de données disponibles à des fins de réutilisation sur le marché intérieur de l'information, conformément au régime applicable en matière d'accès.
- (6) La directive 2003/98/CE ne contient aucune obligation d'autoriser la réutilisation de documents. La décision d'autoriser ou non la réutilisation est laissée à l'appréciation des États membres ou de l'organisme du secteur public concernés. Dans le même temps, la directive se fonde sur les règles nationales relatives à l'accès aux documents. Certains États membres ont expressément lié le droit de réutilisation à ce droit d'accès, de sorte que tous les documents généralement accessibles sont réutilisables. Dans d'autres États membres, le lien entre les deux ensembles de règles est plus flou, ce qui donne lieu à une incertitude juridique.
- (7) La directive 2003/98/CE devrait donc contenir une disposition explicite obligeant les États membres à rendre réutilisables tous les documents généralement accessibles. Le lien ainsi établi entre le droit d'accès et le droit d'utilisation constituant une limitation des droits de propriété intellectuelle détenus par les auteurs des documents, sa portée ne devrait pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour atteindre les objectifs visés par son introduction. À cet égard, compte tenu des dispositions législatives de l'Union et des États membres et des obligations internationales de l'Union, notamment dans le cadre de la convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et de l'accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (accord TRIPS), les documents à l'égard desquels des tiers détiennent des droits de

propriété intellectuelle devraient être exclus du champ d'application de la directive 2003/98/CE. Si un tiers était le propriétaire initial d'un document détenu par des bibliothèques (y compris des bibliothèques universitaires), des musées et des archives et que ce dernier est toujours protégé par des droits de propriété intellectuelle, ce document devrait, aux fins de la présente directive, être considéré comme un document à l'égard duquel des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle.

- (8) L'application de la directive 2003/98/CE devrait être sans préjudice des droits dont les employés des organismes du secteur public peuvent bénéficier en vertu des réglementations nationales dont les employés des organismes du secteur public peuvent bénéficier en vertu des réglementations nationales
- (9) L'organisme du secteur public concerné conserve le droit d'exploiter tout document rendu disponible à des fins de réutilisation.
- (10) Le champ d'application de la présente directive est étendu aux bibliothèques (y compris aux bibliothèques universitaires), musées et archives. La présente directive n'est pas applicable aux autres institutions culturelles telles que les opéras, ballets ou théâtres et aux archives faisant partie de ces institutions.
- (11) Pour faciliter la réutilisation, les organismes du secteur public devraient garantir la disponibilité des documents sous des formats lisibles par machine et en les présentant, si cela est possible et approprié, accompagnés de leurs métadonnées, sous un format qui assure l'interopérabilité, c'est-à-dire en leur appliquant un traitement conforme aux principes qui régissent les exigences en matière de compatibilité et d'aptitude à l'utilisation applicables aux informations géographiques dans le cadre de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE)<sup>22</sup>.
- (12) Lorsque la réutilisation de documents est soumise à des redevances, ces dernières devraient, en principe, ne pas dépasser les coûts marginaux de reproduction et de diffusion, sauf dans des cas exceptionnels justifiés sur la base de critères objectifs, transparents et vérifiables. Il convient, notamment, de tenir compte de la nécessité de ne pas entraver le fonctionnement normal des organismes du secteur public qui tirent une partie substantielle des revenus couvrant les coûts de fonctionnement liés à l'exécution de leur mission de service public de l'exploitation de leurs droits de propriété intellectuelle. C'est à l'organisme du secteur public qui demande une redevance pour la réutilisation du document qu'il incombe de prouver que les tarifs sont orientés en fonction des coûts et respectent les limites applicables.
- (13) Les organismes du secteur public peuvent, dans le cadre d'une éventuelle réutilisation du document, et sous réserve de faisabilité, imposer aux réutilisateurs des conditions consistant par exemple à citer leur source. Le nombre de restrictions à la réutilisation imposées par les licences éventuellement octroyées pour la réutilisation d'informations du secteur public devrait en tout état de cause être le plus bas possible. Les licences ouvertes disponibles en ligne, qui octroient des droits de réutilisation plus étendus sans limitations technologiques, financières ou géographiques et reposant sur des formats

---

<sup>22</sup> JO L 108 du 25.4.2007, p. 1.

ouverts peuvent aussi être appelées à jouer un rôle important à cet égard. Par conséquent, il convient que les États membres encouragent l'utilisation de licences gouvernementales ouvertes.

- (14) La mise en œuvre correcte de certains éléments de la présente directive, tels que ceux qui concernent les voies de recours, le respect des principes de tarification et les obligations de présenter des rapports, doit se faire sous la supervision d'autorités indépendantes compétentes en matière de réutilisation des informations du secteur public. Il convient, pour garantir la cohérence des approches au niveau de l'Union, d'encourager la coordination entre les autorités indépendantes, notamment grâce à l'échange d'informations sur les meilleures pratiques et les politiques en matière de réutilisation des données.
- (15) Étant donné que les objectifs de la présente directive, à savoir faciliter la création de produits et de services d'information à l'échelle de l'Union basés sur des documents émanant du secteur public, favoriser une utilisation transfrontalière efficace des documents du secteur public par les entreprises privées en vue de créer des produits et des services d'information à valeur ajoutée et limiter les distorsions de concurrence sur le marché de l'Union, ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, compte tenu de la portée intrinsèquement paneuropéenne de l'action proposée, être mieux réalisés au niveau de l'Union, l'Union peut adopter des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
- (16) La présente directive respecte les droits fondamentaux, ainsi que les principes reconnus notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et notamment le droit de propriété (article 17). Aucune disposition de la présente directive ne devrait faire l'objet d'une interprétation ou d'une mise en œuvre qui ne serait pas conforme à la convention européenne des droits de l'homme.
- (17) Il faut garantir que les États membres soumettent à la Commission (voir le considérant 19) des rapports sur l'intensité de la réutilisation des informations du secteur public, les conditions dans lesquelles elle est rendue possible et les travaux de l'autorité indépendante. Il convient, pour garantir la cohérence des approches au niveau de l'Union, d'encourager la coordination entre les autorités indépendantes, notamment grâce à l'échange d'informations sur les meilleures pratiques et les politiques en matière de réutilisation des données.
- (18) La Commission devrait aider les États membres à mettre en œuvre la directive de manière cohérente en fournissant des orientations, notamment sur la tarification et le calcul des coûts, sur les conditions d'octroi de licences recommandées et sur les formats, après consultation des parties intéressées.
- (19) Conformément à la déclaration politique commune des États membres et de la Commission du [date] sur les documents explicatifs, les États membres se sont engagés à accompagner, dans des cas justifiés, la notification de leurs mesures de transposition d'un ou plusieurs documents expliquant le lien entre les éléments d'une directive et les parties correspondantes des instruments nationaux de transposition. En

ce qui concerne la présente directive, le législateur estime que la transmission de ces documents est justifiée.

(20) Il convient dès lors de modifier la directive 2003/98/CE en conséquence,

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

*Article premier*  
*Modifications de la directive 2003/98/CE*

La directive 2003/98/CE est modifiée comme suit:

1. Modifications de l'article 1 (Objet et champ d'application):

(1) Au paragraphe 2, le point a) est remplacé par le texte suivant:

« a) aux documents dont la fourniture est une activité qui ne relève pas de la mission de service public dévolue aux organismes du secteur public concernés en vertu de la loi ou d'autres règles contraignantes en vigueur dans l'État membre concerné;»

(2) Au paragraphe 2, le point e), est remplacé par le texte suivant:

«e) aux documents détenus par des établissements d'enseignement et de recherche, tels que des installations de recherche, y compris, le cas échéant, des organisations créées pour le transfert des résultats de la recherche par des écoles et des universités (à l'exception des bibliothèques universitaires en ce qui concerne des documents autres que des documents issus de la recherche protégés par des droits de propriété intellectuelle détenus par des tiers) et,»

(3) Au paragraphe 2, le point f) est remplacé par le texte suivant:

«f) aux documents détenus par des établissements culturels autres que bibliothèques, des musées et des archives.»

(4) Au paragraphe 4, le mot «communautaire» est remplacé par «de l'Union».

(5) La phrase suivante est ajoutée à la fin du paragraphe 5:

«Les dispositions de la présente directive sont sans préjudice des droits économiques ou moraux dont les employés des organismes du secteur public peuvent bénéficier en vertu des réglementations nationales.»

2. À l'article 2 (Définitions), le paragraphe suivant est ajouté:

«6. «lisible par machine», la qualité d'un document numérique suffisamment structuré pour que des applications logicielles puissent reconnaître sans ambiguïté chaque fait exposé et sa structure interne;»

3. L'article 3 est remplacé par le texte suivant:

«Article 3

## Principe général

- (1) Sous réserve des dispositions du paragraphe 2, les États membres veillent à ce que les documents visés à l'article 1 soient réutilisables à des fins commerciales ou non commerciales, conformément aux conditions exposées aux chapitres III et IV.
  - (2) Pour les documents pour lesquels des bibliothèques (y compris des bibliothèques universitaires), des musées et des archives ont des droits de propriété intellectuelle, les États membres veillent à ce que, lorsque la réutilisation de ces documents est autorisée, ces derniers puissent être réutilisés à des fins commerciales ou non commerciales conformément aux conditions définies aux chapitres III et IV;
4. Modifications de l'article 4 (Exigences applicables au traitement des demandes de réutilisation):
- (1) La phrase suivante est ajoutée à la fin du paragraphe 3:  
  
«Cependant, les bibliothèques (y compris les bibliothèques universitaires), musées et archives ne sont pas tenus d'indiquer cette référence.»
  - (2) La phrase suivante est ajoutée à la fin du paragraphe 4:  
  
«Ces voies de recours incluent la possibilité d'un examen réalisé par une autorité indépendante investie de pouvoirs réglementaires particuliers en ce qui concerne la réutilisation des informations du secteur public et dont les décisions sont contraignantes pour l'organisme du secteur public concerné.»
5. Modifications de l'article 5 (Formats disponibles):
- (1) Au paragraphe 1, l'expression «sous forme électronique» est remplacée par «sous un format lisible par machine et en les accompagnant de leurs métadonnées.»
6. Modifications de l'article 6 (Tarification):
- (1) Les paragraphes suivants sont ajoutés au début de l'article:  
  
«1. Lorsque la réutilisation de documents est soumise à des redevances, le montant total exigé par les organismes du secteur public ne dépasse pas les coûts marginaux de reproduction et de diffusion.»  
  
«2. Dans des cas exceptionnels, en particulier lorsque les organismes du secteur public tirent une partie substantielle des revenus couvrant les coûts de fonctionnement liés à l'exécution de leur mission de service public de l'exploitation de leurs droits de propriété intellectuelle, ces organismes peuvent être autorisés à exiger, pour la réutilisation de documents, des redevances supérieures aux coûts marginaux, sur la base de critères objectifs, transparents et vérifiables et si l'intérêt public le justifie, et sous réserve de l'approbation de l'autorité indépendante visée à l'article 4, paragraphe 4, sans préjudice des paragraphes 3 et 4.»

«3. Sans préjudice des paragraphes 1 et 2, les bibliothèques (y compris les bibliothèques universitaires), musées et archives peuvent exiger, pour la réutilisation de documents qu'ils détiennent, des redevances supérieures aux coûts marginaux.»

(2) Le texte de l'article 6 devient le paragraphe 4.

(3) Le nouveau paragraphe 5 suivant est ajouté:

«C'est à l'organisme du secteur public qui exige une redevance de réutilisation qu'il incombe de prouver que les redevances sont conformes aux dispositions du présent article.»

7. À l'article 7 (Transparence) les mots «supérieures aux coûts marginaux» sont ajoutés après «dans le calcul des redevances»

8. Modifications de l'article 8:

(1) Le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«Les organismes du secteur public peuvent autoriser la réutilisation sans conditions ou peuvent imposer des conditions, telle qu'une indication de la source, le cas échéant par le biais d'une licence. Ces conditions ne limitent pas indûment les possibilités de réutilisation et ne sont pas utilisées pour restreindre la concurrence.»

9. L'article 9 est remplacé par le texte suivant:

*«Article 9*

### **Modalités pratiques**

Les États membres veillent à ce que des dispositions pratiques soient adoptées pour faciliter la recherche de documents disponibles à des fins de réutilisation, telles que des répertoires de documents principaux accompagnés des métadonnées pertinentes, accessibles de préférence en ligne et sous un format lisible par machine, et des sites portails liés à des répertoires de ressources décentralisés.»

10. À l'article 11 (Interdiction des accords d'exclusivité), la phrase suivante est ajoutée à la fin du paragraphe 3:

«Cependant, les accords conclus avec des établissements culturels et des bibliothèques universitaires prennent fin à la date d'échéance prévue ou, dans tous les cas, le 31 décembre 20XX au plus tard [6 ans après l'entrée en vigueur de la directive].»

11. L'article 12 (Transposition) est remplacé par le texte suivant:

*«Article 12*

Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.»

12. À l'article 13 (Réexamen), la date du 1<sup>er</sup> juillet 2008 est remplacée par [3 ans après la date de transposition] et le paragraphe suivant est ajouté:

«Les États membres soumettent à la Commission un rapport annuel sur l'intensité de la réutilisation des informations du secteur public, les conditions dans lesquelles elle est rendue possible et les travaux de l'autorité indépendante visée à l'article 4, paragraphe 4.»

#### *Article 2*

- (1) Les États membres adoptent et publient, dans un délai de 18 mois au plus tard, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions ainsi qu'un tableau de correspondance entre ces dispositions et la présente directive.
- (2) Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

#### *Article 3*

La présente directive entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

#### *Article 4*

Les États membres sont destinataires de la présente directive conformément aux traités.

Fait à Bruxelles,

*Par le Parlement européen*

*Par le Conseil*

*Le président*

*Le président*