



Samlenotat

29. oktober 2018

JIF/KAKRI

J.nr. 2018 - 1780

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets ændring af direktiv 2013/37/EU om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI-direktivet), KOM(2018) 234.

Tidlig forelæggelse

Revideret udgave af grund- og nærhedsnotat af 17. maj 2018. Nye afsnit er markeret med fed understreget skrift.

1. Resumé

Kommissionen har den 25. april 2018 stillet forslag om ændring af PSI-direktivet, som har til formål at fremme videreanvendelsen af den offentlige sektors information. Forslaget er fremsat med henblik på at styrke EU's dataøkonomi og tilpasse PSI-direktivet til udviklingen på dataområdet.

Forslaget indeholder en udvidelse af direktivets anvendelsesområde til at omfatte offentlige virksomheder inden for bestemte sektorer, bestemte forskningsdata, krav til udstilling af data, krav om nationale åbne datapolitikker, udvidelse af forbuddet mod eksklusivaftaler samt et nyt krav om fri adgang til offentlige datasæt med høj værdi.

*Der kan være statsfinansielle konsekvenser forbundet med forslaget, som ikke er kendt endnu, **og som påvirkes af udvælgelsen af de særligt værdifulde datasæt.***

*Regeringen støtter overordnet Kommissionens hensigt om at gennemføre initiativer, der kan styrke videreanvendelsen af den offentlige sektors informationer. Regeringen **lægger vægt på**, at medlemsstaterne ikke påføres væsentlige statsfinansielle konsekvenser, og at der fokuseres på tilgængeliggørelse af data, som har erhvervs- og samfundsmaessig værdi.*

2. Baggrund

Kommissionen har den 25. april 2018 fremsat forslag til ændring af direktiv om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (COM(2018) 234) (PSI-direktivet).

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

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

Baggrunden for forslaget er, at der i det gældende PSI-direktiv (2013/37/EU) artikel 13 er anført, at Kommissionen skal tage anvendelsen af direktivet op til revision senest den 18. juli 2018. I den forbindelse iværksatte Kommissionen en evaluering i 2017. Evalueringen viste, at der var sket fremskridt på området, men at der fortsat eksisterer en række u hensigtsmæssige barrierer:

- Offentlige myndigheder bruger ikke de mest hensigtsmæssige tekniske midler til at viderebringe data i realtid, og dermed bliver det fulde potentiale ved at genbruge offentlige data ikke realiseret.
- Offentlige myndigheder opkræver gebyrer for at stille data til rådighed, som overgår udgifterne til at reproducere og formidle data, hvilket skaber høje barrierer for små og mellemstore virksomheder, som potentielt kan bruge offentlige data til udvikling og optimering af deres forretning.
- Værdifulde data om fx transport og forsyning samt forskningsdata er ikke omfattet af det nuværende PSI-direktiv.
- Eksklusivaftaler mellem den offentlige sektor og udvalgte private aktører begrænser antallet af brugere, som kan få gavn af de pågældende data.

På den baggrund har Kommissionen fremsat forslag om revision af det gældende direktiv (2013/37/EU).

Den offentlige sektors informationer er en vigtig kilde til digitale produkter og tjenester med et stort uudnyttet potentiale. Det generelle formål med Kommissionens forslag er at bidrage til at styrke EU's dataøkonomi ved at øge tilgængeligheden af offentlige data på tværs af landegrænser.

3. Formål og indhold

I tråd med Kommissionens meddelelse ”Om et fælles europæisk dataområde” (KOM(2018) 232) er formålet med ændringen af PSI-direktivet at mindske hindringerne for adgang til data, øge tilgængeligheden af data, skabe øgede forretningsmuligheder og dermed tage et skridt i retning af et fælles digitalt dataområde i EU.

De centrale elementer i forslagene vedrører:

Forpligtelse til at udstille data

Forslaget indeholder dels en forpligtelse for medlemsstater til at gøre data tilgængelige i realtid via applikationsprogrammeringsgrænseflader ("API'er") og dels en forpligtelse til at gøre en række grundlæggende, værdifulde datasæt frit tilgængelige for offentligheden. Sidstnævnte skal defineres på baggrund af en cost-benefit analyse og vedtages gennem en delegeret retsakt.

Formålet med denne forpligtelse er dels at skabe mulighed for at videreanvende data i realtid og dels at bidrage til at realisere potentialet i åbne data ved at stille udvalgte datasæt til fri afbenyttelse.

Præcisering af mulighed for at opkræve gebyrer

Jf. det gældende PSI-direktiv skal myndigheder **som hovedregel** begrænse opkrævning af gebyrer for data til de marginale omkostninger forbundet med reproduktion og formidling af data.

Der er to undtagelser til denne regel, som giver offentlige myndigheder mulighed for at opkræve brugerbetaling ud over de marginale omkostninger, hvis myndigheden skal generere indtægter til dækning af enten "tilstrækkelige" (art. 6, stk. 2b) eller "betydelige" (art. 6, stk. 2a) dele af dens myndighedsopgaver. Den førstnævnte undtagelse i art. 6, stk. 2b foreslås ophævet.

Denne ændring indebærer, at det fremover kun vil være muligt for offentlige myndigheder at opkræve brugerbetaling ud over de marginale omkostninger, såfremt myndigheden skal generere indtægter til dækning af en betydelig del af dens omkostninger til udførelsen af dens offentlige opgaver.

Baggrunden for dette forslag er, at evalueringen af det gældende PSI-direktiv viste, at særligt små og mellemstore virksomheder gav udtryk for, at høje gebyrer på offentlige data udgør en stor barriere.

Udvidelse af direktivets anvendelsesområde

Efter forslaget skal direktivets anvendelsesområde udvides til at **omfatte forskningsdata**, transport- og forsyningssektorens data **samt offentlige virksomheder**. Sidstnævnte får mulighed for at opkræve gebyrer ud over de marginale omkostninger for at stille data til rådighed.

Formålet med denne udvidelse er at øge mængden af værdifulde data til gavn for særligt små og mellemstore virksomheder.

Forpligtelse til at udforme nationale åbne datapolitikker

Forslaget indebærer, at medlemsstater forpligtes til at udvikle politikker for åben adgang til forskningsdata. Dette gælder for data, som er resultatet af offentligt finansieret forskning, mens publikationer i videnskabelige tidsskrifter fortsat ikke er omfattet af direktivet pga. udfordringer med ophavsrettigheder.

Øget transparens

Offentligt-private aftaler om adgang til den offentlige sektors data underlægges med forslaget krav om transparens ved hjælp af fx forudgående tjek foretaget af nationale konkurrencemyndigheder og krav til åbenhed om de indgåede aftaler.

Baggrunden for dette forslag er, at evalueringen af det gældende PSI-direktiv har vist, at eksklusivaftaler udgør en hindring for bred anvendelse af den offentlige sektors data.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har afgivet et udkast til en betænkning i komiteen for industri, forskning og energi. Heraf fremgår det, at Europa-Parlamentet støtter intentionen med forslaget og lægger vægt på at gøre den offentlige sektors information tilgængelig og transparent for borgerne.

Europa-Parlamentet fremhæver, at offentlige myndigheder og især mindre, lokale enheder bør støttes i at indsamle, udstille og vedligeholde data. Af konkurrencehensyn foreslår Europa-Parlamentet, at offentlige virksomheder undtages fra forpligtelsen til at gøre data tilgængelige og endelig fremhæves det, at Europa-Parlamentet bør medvirke til Kommissionens udvælgelse af datasæt af høj værdi ved at fremsætte parlamentets bud på en liste af datasæt under artikel 13.

5. Nærhedsprincippet

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

Det er Kommissionens opfattelse, at direktivforslaget fjerner de tilbageværende forhindringer for effektiv grænseoverskridende anvendelse af offentlige data til værdiforøgende produkter og tjenester, som de enkelte medlemsstater ikke ville kunne opnå alene. Ifølge Kommissionen er det sandsynligt, at de store forskelle på medlemsstaternes "åben-data-parathed" fremover vil bestå eller øges, hvilket vil have en negativ effekt på det digitale indre marked. En fælles EU-indsats kan i modsætning hertil understøtte den voksende tendens til videreanvendelse af data på tværs af nationale grænser.

Regeringen deler Kommissionens opfattelser og vurderer samlet set, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Såvel målsætningen om at lette

adgangen til offentlige data over hele EU som målsætningen om at begrænse for-drejning af konkurrencevilkårene på det digitale indre marked og at forhindre stadig større forskelle mellem medlemsstaternes håndtering af videreanvendelse af offentlige data opnås således, efter regeringens vurdering, bedst ved EU-regulering frem for national regulering.

6. Gældende dansk ret

Lov nr. 596 af 24. juni 2005 om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, som senest er ændret ved lov nr. 553 af 02/06/2014 om ændring af lov om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer.

Lov nr. 1331 af 19. december 2008 om infrastruktur for geografisk information i Den Europæiske Union (Inspire-loven).

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget forventes at få en række lovgivningsmæssige konsekvenser for Lov 596 af 24. juni 2005 om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, der implementerer det gældende direktiv.

Love fra flere forskellige ministerområder kan blive berørt, men det er endnu ikke muligt at identificere samtlige nationale regler, der vil blive påvirket af forordningen.

Økonomiske konsekvenser

Fjernelse af undtagelsen for at opkræve gebyrer for videreanvendelse af offentlig information, som i al væsentlighed er brugerfinansieret, kan medføre statsfinansielle konsekvenser, idet gebyrer for videreanvendelse på visse områder er med til at finansiere produktionen af offentlig information. Omkostningerne estimeres til at udgøre i alt 6-8 mio kr. over fire år og vil blive afholdt inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsrammer, jf. retningslinjerne for den danske EU-beslutningsprocedure og budgetvejledningens punkt 2.4.1.

Endvidere kan indfrielsen af de særlige krav til datasæt af høj værdi jf. artikel 13 medføre statsfinansielle konsekvenser, afhængig af hvilke datasæt, der udpeges som sådanne. Denne udpeging vil foregå ved en delegeret retsakt.

Forslaget kan få statsfinansielle konsekvenser via afledte nationale udgifter til tilpasning af statslige it-systemer.

Kommissionen forventer, at revisionen af PSI-direktivet vil gavne den samlede samfundsøkonomi og særligt de små og mellemstore virksomheders muligheder for at anvende data i deres forretning. Kommissionen vurderer, at omkostningerne forbundet med forslaget er begrænsede og primært relateret til opdatering af den offentlige sektors digitale infrastruktur i de enkelte medlemsstater.

Kommissionen vurderer, at der på lang sigt kan forventes effektiviseringsgevinster og øgede skatteindtægter, som udligner de kortsigtede udgifter.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelseniveauet i Danmark.

8. Høring

Forslaget har været i høring i Specialudvalget for Energi, Forsyning og Klima med frist for bemærkninger den 15. maj 2018. Der er modtaget høringssvar fra Dansk Fjernvarme. DI Digital **og efterfølgende også fra DSB.**

Dansk Fjernvarme bemærker, at man er meget positiv over for udbredelsen af åbne data med henblik på at effektivisere samfundets ressourceforbrug. Det er Dansk Fjernvarmes forventning, at åbne data også vil komme fjernvarmebranchen til gavn. Dansk Fjernvarme bemærker, at i det omfang, forsyningsvirksomheder selv ønsker at åbne for anvendelsen af deres data, synes det fornuftigt at sikre gennemsigtighed, ikke-diskrimination samt regler for gebyrer o.lign., så adgangen til åbne data reelt bliver fri og åben.

Dansk Fjernvarme understreger, at man ikke kan tilslutte sig, at direktivet udvides til at omfatte forsyningsvirksomheder, herunder virksomheder inden for varme-forsyningssektoren. Dansk Fjernvarme mener ikke, at der er grundlag for, at fjernvarmevirksomheder på dataområdet reguleres som offentlige virksomheder.

DI Digital bemærker, at man grundlæggende støtter initiativer, der fremmer muligheden for at genanvende offentlige data i realtid, af høj relevans og af høj kvalitet. Samtidig lægger DI Digital afgørende vægt på, at forretningskritiske data og data, som er relevante for virksomheders løbende forretningsudvikling ikke kan blive genstand for deling. DI Digital påpeger, at adgang til data inden for forsyningsområderne samt forskningsdata ikke må skabe forretningsmæssige problemer for de virksomheder, som opererer inden for disse områder.

DI Digital opfordrer til, at man i det videre forhandlingsforløb lægger vægt på, at adgang til offentlige data skal give mening i en samfundsøkonomisk kontekst, da det eksempelvis kan være uforholdsmæssigt omkostningstungt at stille ældre datasæt til rådighed for genanvendelse. Endelig påpeger DI Digital, at det generelt er afgørende, at der er fokus på digital ansvarlighed i forhold til både transparens,

sikkerhed, privatliv og konsekvensvurdering, når data indsamles, stilles til rådighed og videreanvendes.

DSB er positivt indstillet over for forslaget om at gøre offentlige data tilgængelige, herunder transportdata.

DSB henviser til, at man allerede er underlagt krav om, at fx prisinformation og køreplansdata stilles til rådighed for offentligheden jf. forordning (EU) nr. 454/2011 om den tekniske specifikation for interoperabilitet gældende for delsystemet Trafik telematikk for persontrafikken i det transeuropæiske jernbanesystem med senere ændringer (TAP TSI).

DSB bemærker, at man finder det mindre hensigtsmæssigt, at det samme forhold reguleres i forskellig lovgivning og finder principielt, at der bør gøres undtagelser for data, der stilles til rådighed for offentligheden i medfør af anden lovgivning. TAP TSI stiller endvidere krav om, at data skal leveres i nærmere specificerede formater. DSB påpeger, at det er vigtigt, at eventuelle krav til formater i medfør af PSI-direktivet er overensstemmende med de formatkrav, der allerede følger af TAP TSI, således at datasæt ikke skal offentliggøres i forskellige formater med deraf følgende ressourceforbrug og udgifter til følge.

Endelig bemærker DSB, at det følger af DSB-loven, at DSB som selvstændig offentlig virksomhed skal drives på et forretningsmæssigt grundlag, og et krav om offentliggørelse af data ikke bør medføre, at forretningsfølsomme oplysninger, kommercielle kontrakter og forhold, som vedrører den løbende udvikling af forretningen bliver underlagt krav om offentliggørelse.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det er forventningen, at EU-formandskabets kompromistekst til forslaget vil kunne nyde bred tilslutning blandt medlemsstaterne.

I kompromisteksten foreslås det bl.a., at datasæt af høj værdi skal ske gennem en gennemførelsesretsakt frem for en delegeret retsakt. Endvidere udfoldes definitionen af API i kompromisteksten, hvilket giver medlemssateterne fleksibilitet til at implementere kravet om at gøre data tilgængelige via API'er. Det præciseres, at kravet om at udstille data gælder allerede eksisterende dokumenter/data, samt at offentlige virksomheder ikke omfattes af kravet om at udstille data i et særligt format (API).

10. Regeringens generelle holdning

Genanvendelsen af offentlige data kan øge væksten i samfundet ved at bidrage til udviklingen af nye, innovative tjenester og produkter i europæiske virksomheder. Regeringen støtter derfor overordnet Kommissionens hensigt om at gennem-

føre initiativer, der kan styrke videreanvendelsen af den offentlige sektors informationer med henblik på at styrke udviklingen af et indre marked for åbne data.

Regeringen anerkender, at frigivelse af offentlige datasæt kan skabe muligheder for nye forretningsmodeller og øget vækst. Regeringen lægger imidlertid vægt på, at medlemsstaterne ikke påføres væsentlige statsfinansielle konsekvenser, og at der fokuseres på tilgængeliggørelse af data, som har erhvervs- og samfundsmæssig værdi. Regeringen vurderer, at der i forbindelse med mulige mistede gebyrindtægter og udgifter til klargøring og opdatering af realtidsdata til udstilling kan være væsentlige statsfinansielle konsekvenser. I den sammenhæng er det væsentligt, hvilke datasæt **der fastlægges som** datasæt med høj værdi, jf. artikel 13. **Regeringen støtter i den forbindelse, at fastlæggelsen af disse datasæt sker via en gennemførelsesretsakt.**

Regeringen er positiv over for en udvidelse af direktivets anvendelsesområde til at omfatte transport- og forsyningssektoren. Regeringen er i udgangspunktet positiv over for at udvide direktivets område til offentligt finansieret forskningsdata **under hensyntagen til nationale forhold, der gør sig gældende på forskningsområdet.** Samtidig vil en udvidelse forudsætte mulighed for en gradvis implementering, der tager udgangspunkt i medlemslandenes forskellige parathed til at stille forskningsdata til rådighed.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg den 1. juni 2018. Grund- og nærhedsnotat blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 22. maj 2018.