

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego

COM(2011) 877 final – 2011/0430 (COD)

(2012/C 191/22)

Sprawozdawca: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Dnia 17 stycznia 2012 r. Parlament Europejski i 18 stycznia 2012 r. Rada, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego

COM(2011) 877 final – 2011/0430 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 2 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje przegląd dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu i Rady z 17 listopada 2003 r., w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁽¹⁾ (dyrektywa ISP), gdyż zwiększa możliwości efektywniejszego wykorzystania informacji publicznych i stanowi jedno z wielu działań na rzecz realizacji celów strategii „Europa 2020”.

1.2 Komitet podkreśla, że zmiana dyrektywy ISP jest konieczna ze względu na rewolucję cyfrową, coraz większą liczbę informacji gromadzonych przez władze oraz znaczenie gospodarcze tej problematyki, szacowane ogółem na 140 mld euro. Ponadto należy też naprawić braki stwierdzone w obecnych regulacjach oraz włączyć zasady przyjęte przez OECD w 2008 r.

1.3 Nowe przepisy – uwzględniające aspekty zaproponowane przez EKES we wcześniejszej opinii – są częścią pakietu środków agendy cyfrowej, która jest jedną z podstawowych strategii UE.

1.4 W nowych przepisach utrzymano prawo dostępu do informacji publicznych jako wyłączną kompetencję państw członkowskich, lecz wprowadzono fundamentalną zmianę ustanawiając ponowne wykorzystanie jako obowiązek państw członkowskich.

1.5 Komitet uważa, że ponowne wykorzystanie informacji publicznych należy uregulować za pomocą rozporządzenia,

aby zapewnić ujednoczenie przepisów państw członkowskich i przezwyciężyć różnice zauważone w transpozycji dyrektywy ISP.

1.6 Reforma rozszerza zakres stosowania ponownego wykorzystania informacji na muzea, biblioteki i archiwa, a także ulepsza rozwiązania praktyczne ułatwiające wyszukiwanie danych.

1.7 Zdaniem EKES-u zmiana dyrektywy ISP jest także uzasadniona ze względu na ogromny potencjał – niewystarczająco wykorzystywany – informacji publicznych w trzech kluczowych dziedzinach:

— wspieranie rynku wewnętrznego, wzmocnienie przedsiębiorstw europejskich i tworzenie miejsc pracy;

— sprzyjanie spójności z innymi politykami Unii;

— zwiększanie przejrzystości i efektywności oraz poczucia odpowiedzialności organów administracji publicznej.

1.8 Nowe zasady pobierania opłat znoszą zasadę braku opłat za wyszukiwanie. Każde państwo członkowskie będzie mogło zdecydować o zastosowaniu opłat. Jeżeli opłaty zostaną wprowadzone, nie powinny one przekraczać kosztu krańcowego, choć w wyjątkowych przypadkach można zastosować wyższe opłaty. Obecnie obowiązująca zasada zwrotu kosztów zostaje tymczasowo utrzymana. EKES z zadowoleniem przyjmuje zmiany w tym zakresie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 345 z 31.12.2003, s. 90.

1.9 Zdaniem EKES-u niezależny organ, który ma być ustanowiony w celu rozstrzygnięcia skarg przeciw decyzjom odmownym, niekoniecznie musi być tworzony od zera. Można by wyznaczyć już istniejący organ, pod warunkiem zagwarantowania bezstronności i niezależności decyzji.

1.10 W nowych przepisach wspomina się o majątkowych lub autorskich prawach osobistych pracowników instytucji publicznych, aby uwzględnić szczególne sytuacje w niektórych państwach członkowskich UE.

1.11 Komitet popiera konieczność wzmocnienia tekstu wniosku w zakresie ochrony danych osobowych i ustanowienie wymogu dogłębnej analizy każdego przypadku, pozwalającej na zapewnienie równowagi między prawem do prywatności a prawem do dostępu publicznego.

2. Kontekst

2.1 Dyrektywa 2003/98/WE (dyrektywa ISP) była ważnym krokiem na drodze do propagowania ponownego wykorzystania coraz większej liczby informacji gromadzonych przez sektor publiczny, ponieważ położyła pod europejskie ramy prawne na rzecz harmonizacji podstawowych warunków i usunięcia wszelkich barier utrudniających ponowne wykorzystywanie.

2.2 W art. 13 dyrektywy ISP nałożono na Komisję Europejską zadanie dokonania przeglądu przed 1 lipca 2008 r., który „(...) w szczególności dotyczy zakresu i skutków niniejszej dyrektywy, włączając wielkość wzrostu ponownego wykorzystywania dokumentów sektora publicznego, skutki reguł stosowanych do pobierania opłat oraz ponownego wykorzystywania urzędowych tekstów natury prawnej i administracyjnej, jak również dalsze możliwości poprawy prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego i rozwoju europejskiego przemysłu zasobów”. Przegląd ten uwzględniono w komunikacie COM(2009) 212, w którym stwierdzono, iż pomimo postępów wciąż utrzymują się poważne bariery, m.in.: dążenie organów sektora publicznego do maksymalizacji zwrotu kosztów zamiast szeroko rozumianych korzyści gospodarczych, konkurencja między sektorem publicznym i prywatnym, kwestie praktyczne utrudniające ponowne wykorzystywanie, takie jak brak informacji na temat dostępnych ISP oraz obojętność organów sektora publicznego, niezdających sobie sprawy z ich potencjału gospodarczego.

2.3 Inne wydarzenia, które zdaniem Komisji uzasadniają przegląd dyrektywy, to:

— gwałtowny wzrost ilości danych;

— trwająca rewolucja cyfrowa, która zwiększa wartość zasobów sektora publicznego w dziedzinie informacji i treści;

— rosnące znaczenie gospodarcze ISP, jeżeli chodzi o łączny bezpośredni i pośredni zysk gospodarczy z zastosowań i użytkowania ISP w skali całej gospodarki UE-27, szacowany na 140 mld EUR rocznie⁽²⁾;

— stwierdzenie, że już istnieje ogromny potencjał ponownego wykorzystania ISP; choć niektóre państwa członkowskie poczyniły duże postępy, nadal pozostaje wiele do zrobienia, zważywszy m.in. na rozwój ponownego wykorzystania ISP w niektórych kontekstach międzynarodowych.

2.4 Najważniejsze aspekty, jakie proponuje się zmienić w omawianym projekcie dyrektywy, dotyczą zakresu stosowania, ogólnej zasady mającej zastosowanie do ponownego wykorzystania, praw majątkowych i autorskich praw osobistych pracowników organów publicznych, zasady pobierania opłat i rozwiązań praktycznych ułatwiających wyszukiwanie.

3. Uwagi ogólne

3.1 ISP i agenda cyfrowa

3.1.1 EKES uważa, że proponowana zmiana jest ogólnie rzecz biorąc odpowiednia dla naprawienia niedociągnięć w dyrektywie ISP. Zmiana wychodzi naprzeciw wezwaniom zainteresowanych podmiotów UE, które wskazują na poważne problemy w obecnych przepisach, a także uwzględnia zasady określone w zaleceniu OECD z Seulu z dn. 17–18 czerwca 2008 r.⁽³⁾ dotyczące ulepszenia i efektywniejszego wykorzystania informacji publicznych.

3.1.2 EKES podkreśla też, że przegląd jest częścią pakietu środków agendy cyfrowej, która obejmuje trzy kierunki działania, a mianowicie dostosowanie ram prawnych do ponownego wykorzystania informacji publicznych, mobilizację instrumentów finansowych i lepszą koordynację między państwami członkowskimi⁽⁴⁾.

3.2 Prawo do ponownego wykorzystania informacji

3.2.1 Nowe przepisy wnoszą bardzo istotną zmianę, ustanawiając ponowne wykorzystanie jako prawo. W obecnie obowiązującym systemie każde państwo członkowskie może zezwolić lub nie na ponowne wykorzystanie. Ze względu na to, iż w niektórych przepisach krajowych wyraźnie powiązano

⁽²⁾ „Raport Vickery’ego” zawiera dogłębną analizę tej kwestii. Zob. „Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments” - Final Version - Graham Vickery, 2010: http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx.

⁽³⁾ Przyjęta w Seulu w dniach 17–18 czerwca 2008 r.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji „Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania”, COM(2011) 882 final, Bruksela, 12 grudnia 2011 r.

prawo dostępu z prawem do ponownego wykorzystania, a w innych związków ten jest niejasny, dochodzi do braku pewności prawnej.

3.2.2 Z tego względu EKES szczególnie podkreśla i popiera następujące proponowane zmiany w tej dziedzinie:

— **Prawo dostępu** do informacji publicznych pozostaje wyłączną kompetencją państw członkowskich i nie wchodzi w zakres dyrektywy ISP⁽⁵⁾.

— Gdy informacje są publiczne i dostępne zgodnie z prawem krajowym, ich **ponowne wykorzystanie** do celów komercyjnych lub niekomercyjnych – z wyraźnie określonymi wyjątkami – będzie **obowiązkiem** państw członkowskich na mocy nowej treści artykułu 3: „państwa członkowskie zapewniają możliwość ponownego wykorzystywania dokumentów”. Jest to niezbędny krok w kierunku stworzenia jednolitych ram europejskich.

3.2.3 Prawo ponownego wykorzystania oznacza postępowanie w kierunku nakreślonym przez EKES we wcześniejszej opinii⁽⁶⁾, tzn. obowiązek ponownego wykorzystania danych nie polega na biernym udostępnianiu, lecz zobowiązuje do ich aktywnego propagowania.

3.2.4 Zważywszy na różnice w transpozycji dyrektywy ISP, zdaniem EKES-u konieczna jest ściślejsza harmonizacja, która wymaga opracowania wniosku dotyczącego rozporządzenia.

3.3 Rozszerzenie zakresu stosowania

3.3.1 Jak już proponował EKES w swojej opinii w sprawie dyrektywy ISP, nowe przepisy będą obejmować dokumentację przechowywaną w muzeach, bibliotekach i archiwach. Dotyczy to także bibliotek uniwersyteckich, oprócz dokumentów chronionych prawami własności intelektualnej (nowa treść art. 1 ust. 2 lit. e)), co oznacza włączenie znacznej ilości informacji do zakresu stosowania dyrektywy i tym samym zwiększenie jej skuteczności.

3.4 Lepsze rozwiązania ułatwiające wyszukiwanie

3.4.1 EKES uważa, że proponowane przepisy dotyczące praktycznych rozwiązań ułatwiających wyszukiwanie informacji

(art. 9) są odpowiednie, ponieważ zawierają metadane, informacje w formacie przeznaczonym do odczytu komputerowego i portale połączone ze zdecentralizowanymi wykazami aktywów.

3.5 Konieczność zmian ze względu na potencjał informacji publicznych

3.5.1 Dokumentacja przechowywana w instytucjach publicznych ma zastosowanie w wielu dziedzinach związanych z wiedzą, warunkami społecznymi, nauką, ekonomią i kulturą itd. Można tutaj wymienić tytułem przykładu: informacje geograficzne, meteorologiczne, środowiskowe, ekonomiczne, dotyczące ruchu i transportu, turystyki, rolnictwa, publikacje prawne, prawodawcze i statystyczne, dane dotyczące warunków społecznych itp.⁽⁷⁾ W rezultacie ich wykorzystanie przyczynia się do wzrostu gospodarczego, rozwoju rynku wewnętrznego, wzmocnienia przedsiębiorstw i tworzenia miejsc pracy.

3.5.2 Większe wykorzystanie informacji publicznych jest zgodne z innymi politykami UE, jak np. polityką konkurencji, zintegrowaną polityką morską, wspólną polityką transportową, koniecznością propagowania otwartego dostępu do informacji naukowych i polityką dotyczącą digitalizacji oraz dziedzictwa kulturowego.

3.5.3 Wspieranie ponownego wykorzystywania przyczyni się także do zwiększenia przejrzystości, efektywności i odpowiedzialności organów administracji publicznej.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Pobieranie opłat⁽⁸⁾

4.1.1 Najbardziej kontrowersyjnym aspektem obecnych przepisów jest cena, jaką muszą płacić zainteresowani dostępem do informacji. Pobieranie nadmiernych opłat i brak przejrzystości w ich ustalaniu prowadziły do skarg ze strony użytkowników i stanowią poważną barierę w propagowaniu ponownego wykorzystania informacji publicznych.

4.1.2 Proponowana reforma nie uwzględni obowiązku darmowego dostępu (zerowy koszt), który proponowały zainteresowane podmioty. Zamiast tego zdecydowano się na nowe zasady pobierania opłat polegające na następujących rozwiązaniach:

— Każde państwo członkowskie zdecyduje o zastosowaniu (bądź nie) danej opłaty.

— Jeżeli państwo postanowi nałożyć opłatę, powinna ona ograniczać się do **kosztów krańcowych** reprodukcji lub dystrybucji informacji.

⁽⁵⁾ Art. 1.3.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u „Wykorzystanie dokumentów sektora publicznego do celów komercyjnych”, Dz.U. C 85 z 8.4.2003, s. 25.

⁽⁷⁾ W raporcie Vickery'ego określono 13 obszarów, które składają się z wielu dziedzin.

⁽⁸⁾ Zob. „Deloitte Pricing of PSI Study”, Luksemburg 2011 r. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf.

- Od zasady kosztów krańcowych można odstąpić, co oznacza, że wyższe opłaty mogą być nałożone w wyjątkowych przypadkach określonych w nowym art. 6 ust. 2: szczególnie w wypadku, gdy znaczna część kosztów operacyjnych organów sektora publicznego jest pokrywana dzięki wykorzystaniu ich praw własności intelektualnej. Wyjątek ten podlega ścisłym wymogom: opłaty mogą być nakładane „zgodnie z obiektywnymi, przejrzystymi i możliwymi do sprawdzenia kryteriami, o ile leży to w interesie publicznym i z zastrzeżeniem zatwierdzenia przez niezależny organ”, co przewiduje zmiana dyrektywy.
- Koszty wyższe od krańcowych mogą być też nakładane przez „biblioteki (w tym biblioteki uniwersyteckie), muzea i archiwa”.
- Ciężar udowodnienia zgodności opłat z wymogami dyrektywy spoczywa na organie sektora publicznego, który dostarcza użytkownikowi informacji.

4.1.3 I tak, wprowadza się jako zasadę ogólną **koszt krańcowy** i utrzymuje tymczasowo **zwrot kosztów** z obecnego art. 6, mimo że uznaje się go za „nieodpowiedni z punktu widzenia stymulacji działań opartych na ponownym wykorzystaniu danych publicznych” (3. Aspekty prawne wniosku. 3.2. Pomocniczość i proporcjonalność, ust. 5).

4.1.4 EKES przyjmuje tę zmianę z zadowoleniem i uważa, że konieczne jest wyjaśnienie sformułowania proponowanej zmiany zasad pobierania opłat określonych w art. 6 z wyraźnym wskazaniem na wyjątkowy charakter zasady zwrotu kosztów.

4.1.5 Zdaniem EKES-u możliwe jest ustanowienie zasady powszechnego darmowego dostępu, przynajmniej dla niektórych przypadków ponownego wykorzystywania w celach innych niż zarobkowe.

4.2 Niezależny organ

4.2.1 W przypadku odpowiedzi odmownej na wniosek o ponowne wykorzystanie, nowe przepisy stanowią, że „środki odwoławcze obejmują możliwość przeglądu przez niezależny organ posiadający specjalne uprawnienia regulacyjne w zakresie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, którego decyzje są wiążące dla danego organu sektora publicznego” (dodane do art. 4 ust. 4).

4.2.2 Wniosek nie określa cech i składu takiego „niezależnego organu”; słusznie pozostawia się te kwestie w gestii każdego z państw członkowskich. Komitet uważa, że organ taki niekoniecznie musi być tworzony od zera. Można by wyznaczyć już istniejący organ, pod warunkiem zagwarantowania bezstronności i niezależności decyzji. Jednak zważywszy

na doświadczenia zebrane od czasu wejścia w życie dyrektywy ISP – w niektórych przypadkach doszło do zawężonej interpretacji systemu dostępu i dystrybucji informacji publicznych – w nowym ustępie należałoby dodać po „informacji sektora publicznego”: „– szczególnie w odniesieniu do zakresu stosowania zasady ogólnej określonej w art. 3 – którego decyzje ...”.

4.2.3 W każdym razie EKES podkreśla, że należy uwzględnić stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie pojęcia niezależności, które wyklucza nie tylko wszelki możliwy wpływ organów poddawanych kontroli, lecz także wszelkie zewnętrzne polecenia lub wpływy, bezpośrednie lub pośrednie, które mogłyby zagrozić wypełnianiu zadań takich niezależnych organów⁽⁹⁾.

4.3 Własność intelektualna oraz prawa majątkowe lub autorskie prawa osobiste pracowników

4.3.1 Zgodnie z przepisami krajowymi i międzynarodowymi dotyczącymi własności intelektualnej, we wniosku dotyczącym zmian zachowano prawa majątkowe lub autorskie prawa osobiste przysługujące pracownikom organów sektora publicznego na mocy przepisów krajowych (ustęp dodany do art. 1 ust. 5). Aspekt ten pomięto w dyrektywie ISP, a jego uwzględnienie odpowiada poszczególnym sytuacjom w niektórych państwach członkowskich w zakresie własności praw do danych gromadzonych przez sektor publiczny.

4.3.2 Złożony charakter kwestii związanych z własnością intelektualną i zasad pomocniczości oraz minimalnej interwencji sugeruje, że należy pozostawić rozwiązanie potencjalnych konfliktów systemom prawnym i prawodawczym każdego kraju, jak słusznie proponuje się w tekście będącym przedmiotem niniejszej opinii.

4.4 Ochrona danych osobowych

4.4.1 Dyrektywa ISP obejmuje przetwarzanie danych osobowych (art. 1 ust. 4). Stanowi się w niej, że „pozostawia nienaruszony i w żaden sposób nie wpływa na poziom ochrony osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych zgodnie z przepisami Unii i prawa krajowego, w szczególności nie zmienia zobowiązań i praw określonych w dyrektywie 95/46/WE”⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Wyrok z 9 marca 2010 (C-518/07).

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

4.4.2 Jest to właściwe postanowienie, lecz z uwagi na znaczenie tej kwestii i stałe innowacje technologiczne należy położyć większy nacisk na to zagadnienie, ponieważ rodzi ono wiele pytań związanych z zasadnością publicznego rozpowszechniania, szczególną ochroną danych wrażliwych, przekazywaniem do krajów trzecich i zasadą celu. Komitet uważa, jak wskazała grupa ds. ochrony osób, że przetwarzanie danych osobowych powinno obejmować wymóg przeprowadzenia przez organy publiczne „dogłębnej analizy każdego przypadku, pozwalającej na zapewnienie równowagi między prawem do prywatności a prawem do dostępu publicznego” ⁽¹⁾.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_en.pdf.