

U 35/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (*vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn*)

Enligt 96 § 2 mom. i grundlagen sänds Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 25 april 2018 till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn COM(2018)234 final samt en promemoria om förslaget till riksdagen.

Helsingfors den 7 juni 2018

Kommun- och reformminister Anu Vehviläinen

Konsultativ tjänsteman Riitta Autere

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
7.6.2018

EU/2018/0958

FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2003/98/EG OM VIDAREUTNYTTJANDE AV INFORMATION FRÅN DEN OFFENTLIGA SEKTORN

1 Förslagets bakgrund och syfte

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn ("PSI-direktivet", eng. *Public Sector Information*) gavs 17 november 2003. Direktivet syftar till att underlätta vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn inom unionens område genom att harmonisera grundförutsättningarna för vidareutnyttjande och undanröja de största hindren som förhindrar vidareutnyttjande av offentliga uppgifter på den inre marknaden. Därigenom stärks också EU:s dataekonomi. I direktivet finns bestämmelser som gäller icke-diskriminering, avgifter, ensamrättsarrangemang, öppenhet, tillstånd och praktiska metoder för att göra det lättare att hitta och vidareutnyttja information från den offentliga sektorn. Direktivet berör inte material under upphovsrätt.

Direktivet 2003/98/EG ändrades i juli 2013 genom direktivet 2013/37/EU med syftet att göra några nya informationshelheter inom den offentliga sektorn vidareutnyttjningsbara samt precisera presentationssätt och prissättning för uppgifterna. Den viktigaste ändringen var utökningen av direktivets tillämpningsområde till museer, bibliotek och arkiv.

Enligt direktivets artikel 13 ska direktivets verkställighet granskas på nytt före 18 juli 2018. Kommissionen genomförde en bedömning på vars grund ett dokument WD(2018) 145 publicerades. Där konstaterades att genom effektiv, framgångsrik och relevant verkställighet av direktivet har viktiga policymål uppnåtts med konsekvenser för digitala datamängder på den inre marknaden. En del av åtgärderna har dock visat sig otillräckliga för att utnyttja potentialen i att utnyttja information från den offentliga förvaltningen och kommissionen föreslår förnyelse av direktivet. Direktivets tillämpningsområde föreslås utökas till nya datamängder och aktörer för att uppnå de mål som satts upp. Initiativet utgör en del av åtgärderna för att utveckla europeisk datadriven ekonomi enligt halvtidsöversynen av genomförandet av strategin för den digitala inre marknaden (COM(2017) 228).

2 Huvudsakligt innehåll

PSI-direktivet byggs i huvudsak på grundprincipen enligt vilken all information från den offentliga sektorn, som inte uttryckliga undantag i direktivet tillämpas på, kan vidareutnyttjas för kommersiella och icke-kommersiella ändamål. De centrala förändringarna som nu föreslås i direktivet är följande:

1. Direktivet utvidgas till att gälla dynamisk information samt genom att som distributionssätt lägga till programmeringsgränssnitt (API) som är avsedda för informationsutbyte mellan maskiner. Användare av dynamisk, ständigt föränderlig information får den direkt från dess källa. Sådan information utgörs av bl.a. väderuppgifter och information som produceras av andra olika slags mätutrustningar.
2. Striktare bestämmelser om de kostnader som organ inom den offentliga sektorn debiterar för överlämnande av datamängder.

3. Kommissionen ges en delegerad befogenhet att upprätta en lista av datamängder med betydande (high-value) förädlingsvärde som ska vara tillgängliga avgiftsfritt i alla medlemsländer. Motsvarande ordning finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (INSPIRE), (nedan *INSPIRE-direktivet*).

4. Direktivets tillämpningsområde utvidgas till allmännyttig information som produceras av trafik samt vatten- och energiförsörjningen, dock så att endast företag som ägs eller styrs av den offentliga förvaltningen är inom ramen för tillämpningsområdet, inte privata aktiebolag. Direktivets tillämpningsområde definieras av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU, Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) 1370/2007 och (EG) 1008/2008, samt Rådets förordning (EES) 3577/92.

5. Medlemsländerna förpliktigas till att utveckla principer för öppen publicering av forskning som finansierats med offentliga medel. Material skyddat av upphovsrätt faller utanför tillämpningsområdet.

6. Villkor i och användning av avtal om ensamrätt begränsas.

Dessutom är avsikten att i direktivet klargöra direktivets förhållande till Europaparlamentets och rådets direktiv 96/9/EG om rättsligt skydd för databaser (nedan *databasdirektivet*) samt INSPIRE-direktivet. Förslaget innehåller inga betydande ändringar när det gäller verkställandet av INSPIRE-direktivet, men kan allmänt främja vidareutnyttjande av löneuppgiftsmaterial från den offentliga sektorn och vissa företag som sköter offentliga uppgifter.

Tillämpningsområde

I tillämpningsområdet för det gällande direktivet ingår organ inom den offentliga sektorn så som de är definierade i artikel 2. Nationellt har direktivets tillämpningsområde tolkats motsvara tillämpningsområdet för offentlighetslagen. Förslaget skulle utvidga direktivets tillämpningsområde till offentliga företag inom vissa branscher samt uppgifter gällande forskningsresultat som producerats med offentliga medel. När det gäller offentliga företag behandlas tillämpningsområdet mera detaljerat nedan.

Direktivets materiella tillämpningsområde definieras i artikel 1 punkt 2 där det definieras vilka handlingar som inte hör till tillämpningsområdet. Skyldigheterna gäller inte till exempel uppgifter för vilka tredje part innehar immateriella rättigheter eller uppgifter som är skyddade genom annan nationell reglering. Sådan annan reglering är till exempel sekretessbestämmelser eller bestämmelser gällande skydd av personuppgifter. Forskningsinformation hör med stöd av artikel 1 punkt 1.c till tillämpningsområdet när det uppfyller de villkor som anges i artikel 10. Nämda artikel 10 anknyter till forskning som finansieras med offentliga medel.

När det gäller behandling av personuppgifter som ingår i datamängder är direktivutkastets artikel 1 punkt 2 g svårförståelig, den ingick redan i det tidigare direktivet (2013/37/EU). Med den torde man avse att direktivet inte ska tillämpas på sådana personuppgifter där tillgängligheten eller vidareutnyttjandet är begränsat genom lagstiftning eller på annat sätt. Med andra ord skulle direktivet tillämpas när personuppgifterna är tillgängliga och kan vidareutnyttjas med stöd av lagstiftningen. Bestämmelsen sammanhänger med EU:s allmänna dataskyddsförordning (EU) 2016/679. Enligt förordningens artikel 86 kan skyddet av personuppgifter och offentlighet för handlingar jämkas samman med nationell lagstiftning eller unionsrätt. Sammanjämkningen av skyddet för personuppgifter och förslaget till direktiv måste utredas närmare i den fortsatta beredningen.

När det gäller offentliga företag bestäms tillämpningsområdet av direktivförslagets artikel 1 punkt 1.b och artikel 2 punkt 3 tillsammans. Enligt direktivförslagets artikel 1.1.b gäller det bara offentliga företag som producerar offentliga tjänster som definieras i direktivet 2014/25/EU samt i förordningarna (EG) 1370/2007, (EG) 1008/2008 och (EES) 3577/92. Inom tillämpningsområdet skulle alltså finnas företag verksamma inom vatten- och energiförsörjning, trafik och posttjänster; offentlig persontrafikservice på järnvägar och landsvägar samt de som bedriver flyg- och sjötrafik. Dessutom har i artikel 2.3 ett offentligt företag definierats genom den offentliga sektorns bestämmanderätt.

Enligt direktivförslagets artikel 1.2 b ingår offentliga företags handlingar i tillämpningsområdet till den del som de har producerats genom nationell reglering eller annars i samband med bindande allmännyttig service. Å andra sidan framförs i inledningsdelens motiveringsstycke 22 att ingen skyldighet att tillåta vidareutnyttjande av uppgifter ska ställas upp för offentliga företag, utan öppnande av information skulle baseras på frivillighet. Om ett företag ligger inom direktivets tillämpningsområde och det skulle göra vidareutnyttjande av information möjlig, skulle bestämmelserna i direktivets kapitel II och IV om sätt och villkor för vidareutnyttjande tillämpas på det. Direktivförslagets artiklar innehåller dock inte uttryckligen formuleringar som visar på frivillighet. Direktivförslagets tillämpningsområde och som en följd av detta också regleringen i allmänhet mycket oklara när det gäller offentliga företag.

3 Förslagets konsekvenser

3.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Direktivförslagets artiklar och inledningens motiveringsstycken är på sina ställen oklara, så med dem som grund är det tills vidare svårt att bedöma förslagets konsekvenser för den nationella lagstiftningen. Som grund för en närmare bedömning skaffas uppgifter om förslagets detaljer och förslagets konsekvenser klargörs under den fortsatta beredningen i rådets arbetsgrupp.

Behovet av nationell reglering sammanhänger eventuellt med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), upphovsrättslagen, regleringen av sekundär användning av data, betalningslagstiftningen samt databasdirektivet och regleringen av INSPIRE-direktivets nationella verkställighet.

Beroende på vilken slags skyldigheter som ställs på offentliga företag i direktivet, är det också möjligt att vidareutnyttjande av allmännyttig information skulle regleras i verksamhet som inte ingår i den gällande offentlighetslagens ram. När det gäller offentliga företag ska det också beaktas att i den föreslagna formen kan direktivförslaget sätta företagen i ojämlik ställning baserat på ägarstrukturen. Privata företag som producerar samma tjänst skulle inte vara inom ramen för en eventuell skyldighet. Till exempel den samhälleliga betydelsen av uppgifter i anslutning till energiproduktion är inte beroende av företagets ägare.

Eventuella förändringar gällande grunderna för att bestämma avgifter för dataöverlåtelse kan föranleda behov av förändringar i offentlighetslagen, speciallagstiftning, betalningsförordningar med stöd lagen om grunderna för avgifter till staten samt särskilda bestämmelser om avgiftsfrihet i lagstiftningen.

PSI-direktivet påverkar inte medlemsstaternas system gällande handlingars tillgänglighet och den påverkar därigenom inte gällande bestämmelser om informationsöverlämning. Direktivet tillämpas inte heller på material som är skyddat genom upphovsrätt. I detta avseende har inte förslaget några konsekvenser för lagstiftningen.

3.2 Konsekvenser för ekonomin

Direktivförslagets artikeltexter liksom inledande stycken är ännu ganska oklara när det gäller att bedöma ekonomiska konsekvenser. Den konsekvensbedömning som kommissionen gjort är mycket allmänt hållen och innehåller inte till exempel djupare analys av konsekvenserna för företag som ägs av den offentliga förvaltningen.

Kostnadseffekter bedöms uppstå

- för anonymisering av information som blir vanligare och mera omfattande,
- för användning av dynamiska data- och programmeringsgränssnitt (API),
- för ny reglering och användning av standarder,
- för långtidsförvaring av vetenskaplig forskningsinformation samt
- som följd av prissättningsförändringar för separerings- och gränssnittskostnader för data i offentlig förvaltning och offentliga företag.

Till detta hör också ordnande av stödfunktioner. Kostnader för stödfunktioner till anonymisering av data, främjande av dynamisk information och programmeringsgränssnitt samt långtidsförvaring av vetenskaplig forskningsinformation måste också beaktas i kostnaderna. Direktivet kan få konsekvenser för nationella forskningsfinansiärer.

4 Rättslig grund

Den rättsliga grunden för ändringsförslaget är liksom för det gällande direktivet artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förslaget anses gälla att den inre marknaden fungerar smidigt och fri rörlighet för tjänster.

I ändringsförslaget föreslås delegering av lagstiftningsbefogenhet till kommissionen. Den rättsliga grunden gällande delegerade bestämmelser är på motsvarande sätt artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Enligt artikel 114 ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Bestämmelser om det ordinarie lagstiftningsförfarandet finns i artikel 294 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

5 Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionens bedömning följer förslaget subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. PSI-direktivet har för sin del främjat vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn och harmoniserat principerna och praxisen för att öppna information i EU:s medlemsstater. De återstående frågorna verkar inte kunna lösas nationellt av medlemsstaterna. Förslagen riktas på observerade problem.

6 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

Kommissionen lämnade förslaget om förnyad granskning 25.4.2018 (COM/2018/234) av direktivet 2013/37/EU om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn som en del av meddelande Mot ett gemensamt europeiskt informationsområde.

Statsrådet har den 2 maj 2018 till riksdagen lämnat en utredning av kommissionens meddelande om ett gemensamt europeiskt informationsområde (E 27/2018 rd). Initiativet gällande ändring av PSI-direktivet utgör en del av denna helhet. Nationell beredning när det gäller förslaget har gjorts i samarbete mellan finansministeriet, justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet samt arbets- och näringsministeriet. Förslaget har behandlats 28.-30.5.2018 i skriftligt förfarande i följande sektioner: Inre marknaden (EU 8), Kommunikation (EU 19), Forskning och innovation (EU 20), Energi och Euratom (EU 21), Trafik (EU 22), Miljö (EU 23).

Behandlingen av förslaget inleddes i rådets trafikarbetsgrupp 22.5.2018 när det gäller konsekvensbedömningen. I EU:s råd för transport, telekommunikation och energi (TTE) för man 8.6.2018 i anslutning till ändringsförslaget en principdiskussion om information som möjliggörare av socio-ekonomisk tillväxt.

7 Ålands ställning

Enligt 18 § 1, 4 och 5 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet gällande frågor om landskapets förvaltning samt dess underställda myndigheter och verk, förvaltningen i landskapets kommuner samt avgifter som landskapet uppbär. I den lagstiftningsställsyn som avses i 19 § i landskapslagarnas självstyrelselag har man ansett att offentligheten för handlingar hos ovan nämnda myndigheter ingår i landskapets lagstiftningsbehörighet.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser som utgångspunkt att kommissionens förslag till ändring av direktivet om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn bör stödas. Direktivets tillämpningsområde och ändamålsenlighet samt dess eventuella ekonomiska konsekvenser bör dock utredas närmare. De nu föreslagna ändringarna kan få ekonomiska konsekvenser för den offentliga förvaltningens verksamhet beroende på hur omfattande tillämpningsområdet blir till slut.

Statsrådet förhåller sig positivt även till initiativet gällande allmännyttig information i offentliga företag. Direktivets utformning bör dock i de delarna utredas mera i detalj, eftersom bestämmelserna ännu är delvis oklara. Statsrådet anser att man i regleringen bör sträva efter likabehandling av olika aktörer och konkurrensneutraliteten på marknaden, dock så att man håller fast vid målet att främja tillgängligheten för samhällsviktig information.

Hänvisningarna i direktivförslagets artikel 10 till nationella policyåtgärder för att främja tillgängligheten för forskningsinformation är överensstämmande med nationell beredning och statsrådet stöder dem.

Statsrådet fäster uppmärksamhet på att kommissionens förslag till direktiv innehåller ovan beskrivna oklara punkter och formuleringar. I den fortsatta beredningen bör speciellt klargöras direktivets tillämpningsområde, bestämmelserna gällande skyldigheter för offentliga företag, de delegerade förordningarnas karaktär av minimiharmonisering samt direktivets förhållande till annan reglering på EU-nivå. I direktivet har man också bevarat det något föråldrade handling-begreppet, parallellt med det vore det i dag bättre att tala också om information.

U 35/2018 rd

Direktivet främjar utnyttjande av offentlig information över hela Europa och undanröjer hinder som det gällande direktivet inte har räckt till för. Målet bättre tjänster och uppgifter samt fri rörlighet för information bör stödas. Finlands nationella mål för den offentliga informationens tillgänglighet är likartade med direktivförslaget.