



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 23.10.2001
KOM(2000) 607 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

***e*EUROPE 2002: ET EUROPÆISK RETSGRUNDLAG TIL UDNYTTELSE AF
OFFENTLIG INFORMATION**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**eEUROPE 2002: ET EUROPÆISK RETSGRUNDLAG TIL UDNYTTELSE AF
OFFENTLIG INFORMATION**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	En vigtig økonomisk ressource.....	4
3.men et opsplittet europæisk marked.....	5
3.1.	Effekten på det europæiske informationsmarked.....	5
3.2.	Den bredere effekt på det europæiske marked.....	6
3.3.	Forskellige og uklare betingelser for brug	6
3.4.	Praktiske udfordringer.....	7
3.5.	Konklusion	7
4.	Forslag til EU-tiltag	7
4.1.	Eksperimentering og dialog	7
4.1.1.	Eksperimentering med projekter	7
4.1.2.	"Lære ved at se"	8
4.2.	Bedre europæisk rammelovgivning	9
4.2.1.	Adgang til offentlig information	9
4.2.2.	Brug af offentlig information	9
4.2.2.1.	Hvilke emner skal direktivet dække?.....	10
4.2.2.2.	Mod et retsinstrument til udnyttelse af offentlig information.....	11
4.2.3.	Forbedre EU-institutionernes praksis.....	12
4.3.	En proces med inddragelse af alle relevante parter.....	13
5.	Konklusion	14

1. INDLEDNING

Den digitale, **vidensbaserede økonomi** udøver en stærk indflydelse på alle europæeres hverdag. Den kan være en kraftig dynamo for vækst, konkurrencedygtighed og beskæftigelse, samtidig med, at borgernes livskvalitet forbedres. Det blev understreget på Det Europæiske Råds møde i Lissabon den 23.-24. marts 2000. **Handlingsplanen eEurope 2002** om "et informationssamfund for alle", som stats- og regeringscheferne godkendte i Feira den 19.-20. juni 2000, fastsatte konkrete målsætninger for fuldt ud at bringe Europa ind i den digitale tidsalder. Handlingsplanen peger på **offentlig information** som et af de områder, der skal tackles.

Eksempler på offentligt produceret information

En række ministerier og offentlige organisationer indsamler finansiell og erhvervsinformation. Aktieselskabsregistre, som er lovpligtige i mange medlemslande, vedligeholdes af det offentlige. Juridiske oplysninger (især vedrørende lovgivning og retspraksis) og administrativ information udgør essensen af offentlig information. Patentkontorer er som regel offentlige organer. Videnskabelige, tekniske, kulturelle og medicinske informationer indsamles i vidt omfang af offentlige forskningsinstitutter og offentlige arkiver. Geografiske oplysninger, som er nyttige for transport og turisme (kort, trafikoplysninger) fås også gennem offentlige agenturer. Turistinformation indsamles og offentliggøres af offentlige organer på forskellige niveauer.

Bedre brug af offentlig information kan gøre denne ressource til et **værdifuldt aktiv for europæiske borgere, virksomheder og administrationer**, som kan udnytte god offentlig information på nettet. Det vil også lette deres

kommunikation med det offentlige og kan potentielt øge deres deltagelse i den demokratiske proces.

Der ligger også et betydeligt **økonomisk potentiale** i offentlig information. Det er nemlig et vigtigt grundlag for mange elektroniske informationsprodukter og kan være et vigtigt råmateriale for serviceydelse, der skal drive det **trådløse Internet**¹. Det er derfor fuldt på linie med konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Stockholm den 23.-24. marts 2001 at forbedre betingelserne for kommerciel udnyttelse af offentlig information, idet konklusionerne fastslog, at der skal skabes "de rette betingelser for skabelsen af europæisk flersprogligt indhold for trådløse tjenesteydelser".

Denne meddelelse fokuserer på offentlig information set ud fra et **økonomisk og indre markedsmæssigt perspektiv**, samtidig med at den accepterer den rolle, som offentlig information spiller i den demokratiske proces og i civilsamfundet. Den foreslår tiltag, for at tage fat om markedshindringerne på europæisk plan og behandler især spørgsmålet om udnyttelse af offentlig information. **Der stilles ingen nye forslag hvad angår adgangen til information.** De tiltag, der fremlægges - nogle nye, andre allerede undervejs - danner en sammenhængende pakke omkring to hovedområder:

- **Eksperimentering og dialog:** fremme udviklingen ved at støtte eksemplariske projekter og stimulere udveksling af bedste praksis i hele Europa.
- **Lovgivning:** der overvejes **et minimum af harmonisering** på europæisk plan af forholdene omkring **kommerciel brug** af offentlig information.

¹ Den 20. marts 2001 vedtog Kommissionen en meddelelse om "Indførelse af mobilnet af tredje generation i EU: status og vejen frem" KOM (2001) 141 endelig udg.

Forslagene bygger på reaktionerne til grønbogen om "Information i den offentlige sektor: en vigtig ressource for Europa" (KOM(1998) 585), som Kommissionen vedtog den 20. januar 1999.²

2. EN VIGTIG ØKONOMISK RESSOURCE.....

Offentlig information er en **meget god indholdskilde** med et stort økonomisk potentiale. Informationssamfundets værktøjer har ført til uanede muligheder for at kombinere data fra forskellige kilder og videreudvikle dem til produkter og serviceydelser. Der kan hentes vigtigt materiale fra offentligt produceret information til disse formål.

Områder af særlig interesse er trafik- og erhvervsdata samt geografiske og socio-økonomiske data. Geografiske data er for eksempel vigtige for trådløse applikationer som f.eks. bilnavigationssystemer, et markedssegment hvor der kan forventes en betydelig vækst.

Undersøgelser viser, at mellem 15 og 25% af det samlede databehov inden for e-handel er baseret på offentlig information³. Der er således tale om et allerede **betydningsfuldt aktiv** med **stort vækstpotentiale**, som kan blive en nøglefaktor i **indholdssektorens** videre udvikling.

Sektorerne for digitalt indhold er allerede ganske store, ca. 433 mia. EUR skønnet⁴,

eller 5% af europæisk BNP, hvilket er mere end både telesektoren og hardware/software-sektoren.

Størrelsen af det europæiske marked (Mio. EUR)



Det svarer at 4 mio. europæere er beskæftiget inden for sektoren. Indholdsproduktion har medført hurtig jobskabelse i de seneste år og denne trend kan fortsætte.

I USA, hvor adgang til og brug af oplysninger fra forbundsregeringen styrkes af et klart og enkelt lovgrundlag, har borgere og virksomheder bred elektronisk adgang til informationen og bred mulighed for at genbruge den til kommercielle formål⁵. Der er ikke ophavsret på offentlig information og ingen begrænsninger på genbrug heraf. Der opkræves desuden maksimalt gebyrer som dækker marginalomkostningerne ved reproduktion og formidling.

De omfattende muligheder for genbrug har ført til et informationsmarked baseret på offentlig information, som anslås at være op mod 5 gange større end EU-markedet. Nøgleindustrier på området i USA har udvist vækstrater på 10-30% i de sidste seks år. I USA er debatten gået videre fra spørgsmål om adgang, priser, copyright og

² En analyse og oversigt over svarene på grønbogen findes på adressen: www.cordis.lu/econtent/psi.

³ Kilde: "Government information and the UK information market", rapport udarbejdet af Electronic Publishing Services for det britiske handels- og industriministerium, maj 2000.

⁴ European Information Technology Observatory, 2001. Indholdsdata inkluderer sektorerne for mediepublikationer, marketing og reklamer. OECD rapporter bekræfter markedsstørrelse og beskæftigelsesdata.

⁵ Blandt andet Freedom of Information Act 1966 ændret ved Electronic Freedom of Information Act (1996) http://www.usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol_X_VII_4/page2.htm, Paperwork Reduction Act <http://www.rdc.noaa.gov/~pra/pralaw.htm> og det indflydelsesrige budgetcirkulære A130 http://www.cio.gov/docs/Recompiled_A-1301.htm.

gensalg til spørgsmål som f.eks. nærmere implementering, fælles metadata og stadig mere global brug af offentlig information.⁶

I Europa er brugsmulighederne begrænsede i øjeblikket og reglerne på området er langt fra klare og sammenhængende i hele EU (jf. denne meddelelses afsnit 3). Den økonomiske udfordring for EU går ud på at skabe bedre udnyttelsesforhold. Det kan kraftigt **forøge den økonomiske aktivitet og jobskabelsen**. De nye informationsprodukter kan have en positiv effekt på økonomien, øge effektiviteten og føre til mere oplyste beslutninger.

Med Internettets opdukken er offentlige administrationer begyndt at se på, hvordan de kan maksimere deres informationsressourcers værdi. Flere medlemsstater (bl.a. England, Frankrig, Danmark, Holland) har indset områdets økonomiske og sociale betydning, og har eller er ved at opdatere deres love for at øge muligheden for at bruge offentlig information. De kan se, at **de økonomiske fordele ved et mere åbent system langt opvejer den direkte indtægt** de ellers ville kunne få fra datasalget.

Men EU-indsatsen er ikke sammenhængende. Forskellig praksis i medlemsstaterne risikerer derfor at vokse og gøre livet endnu mere vanskeligt for multinationale informationsvirksomheder.

3.MEN ET OPSPLITTET EUROPÆISK MARKED

3.1. Effekten på det europæiske informationsmarked

De europæiske økonomiers videre integration og udviklingen af det trådløse Internet vil føre til større efterspørgsel efter

europæiske informationsprodukter (mobile turisttjenester, europæisk erhvervsinformationstjenester, mv.).

Det er imidlertid en udfordring at oprette europæiske produkter eller tjenesteydelser baseret på offentlig information. **Regler og praksis** for genbrug af data **varierer** fra land til land eller er ganske enkelt uklare. Problemer i et eller to lande kan forhindre en indholdssamler i at fremstille et rentabelt europæisk produkt.

En informationstjeneste baseret på turistinformation, trafikoplysninger og/eller miljødata der standser ved grænsen vil ikke være særlig interessant.

Det påvirker tydeligvis det europæiske marked, **da uvished om betingelserne for databrug forhindrer virksomheder i at bruge offentlig information på tværs af grænserne**. SMV'er, der ikke har råd til investeringsfejl, kan især blive afskrækket.

Et **minimum af fælles regler** kan fjerne meget af uvisheden og fremme europæiske produkters fremvækst. Det kan også lette de offentlige organers arbejde, som ofte står over for byrden med at etablere ad-hoc politikker når de modtager en anmodning om at benytte offentlig information.

Ud over at påvirke skabelsen af tværnationale produkter, påvirker forskellene mellem medlemsstaterne også det europæiske informationsmarked på anden vis. Det står nu klart, at amerikanske selskaber har en konkurrencefordel i forhold til deres europæiske modparter. De kan nemt bruge offentlig information som grundlag for nyttige produkter til deres hjemmemarked, og dermed skaber de grundlag for yderligere ekspansion. Fordelene ved produkterne kan investeres i nye tiltag, og dermed øge deres fordele endnu mere. Dette gentager sig i mindre omfang **på det europæiske informationsmarked**. I medlemsstater, hvor det er relativt nemt at bruge offentlig information, kan informationsvirksomheder udnytte denne

⁶ Undersøgelse foretaget for Europa-Kommissionen af Pira International om kommerciel brug af offentlig information, oktober 2000.

faktor til at opnå konkurrencefordele over potentielle konkurrenter i andre medlemsstater, som ikke har samme betingelser på deres eget hjemmemarked.

3.2. Den bredere effekt på det europæiske marked

For alle virksomheder, der opererer i et internationalt miljø, er det væsentligt, at der findes pålidelige informationsprodukter, som dækker forskellige medlemsstater. God information om f.eks. administrative procedurer, trafik, investeringsbetingelser, miljøsituationen, osv. kan være den afgørende forskel i forbindelse med udbuddet af produkter eller tjenester i en anden medlemsstat. Det er også vigtig for borgere, der ønsker at udøve deres rettigheder under EF-traktaten, at disse oplysninger er tilgængelige. Problemerne med at bruge offentlig information har derfor en negativ effekt på det indre marked generelt.

3.3. Forskellige og uklare betingelser for brug

Hvad forhindrer udnyttelse af offentlig information på europæisk plan? Der findes i praksis forskellige slags barrierer, som skyldes forskelle i (administrative) regler eller praksis: forskellige svartider, afvisning af digital formidling af informationen (eller i et bestemt allerede-eksisterende digitalt format), behov for at bevise, at informationsselskabet berøres direkte af oplysningerne (ikke begrundet i databeskyttelsesregler), eksisterende eksklusivaftaler mellem offentlige og private virksomheder eller endog krav om at konsultere oplysningerne på stedet.

Et fransk selskab, som var i færd med at oprette en database med navne og ansvarsområde for europæiske embedsmænd, blev faktisk anmodet om at sende medarbejdere til en af medlemsstaterne for at indhente oplysningerne.

En anden slags barriere vedrører **prisfastsættelsen**. De fleste virksomheder anser det ikke for et problem, at de skal betale for informationen. Der er imidlertid store prisforskelle for den samme type oplysninger i medlemsstaterne hvilket tyder, på at medlemsstaterne bruger meget forskellige regler og grundlag for prisfastsættelse i forbindelse med oplysningernes genbrug.

Dun & Bradstreet har påvist prisforskelle mellem de forskellige medlemsstater for den samme slags information. For eksempel varierede prisen på årsregnskaber i 2000 fra EUR 0,11 i Belgien til EUR 3,29 i Holland.

I nogle tilfælde betyder de offentlige organers stærke markedsposition på et bestemt område, at de kan sætte meget høje gebyrer, som i praksis kan forhindre, at oplysningerne genbruges.

En privat meteorologisk serviceyder er faktisk begyndt at bruge oplysninger fra USA som følge af de høje gebyrer, som det meteorologiske institut i en af medlemsstaterne opkræver. Den samme tjenesteyder har også fundet det mere rentabelt at bygge sin egen radarstation frem for at købe radarbilleder fra det nationale organ.

I mange tilfælde er det imidlertid **usikkerheden om genbrugsbetingelserne**, som forhindrer foretagender i at etablere en virksomhed på basis af offentlig information. De pågældende bestemmelser findes i national lovgivning, regionale eller lokale administrative bestemmelser og i nærmere regler fastlagt af ministerier for agenturer eller af agenturerne selv. I andre tilfælde findes der ganske enkelt ingen regler på området, og det gør det svært at vide, hvordan offentlige administrationer vil reagere på en anmodning om information til kommercielt brug. Med mindre der sikres et **minimum af sikkerhed og gennemskuelse**, vil det være ganske

vanskeligt at skabe grænseoverskridende produkter og tjenester (delvist) på basis af offentlig information. Endnu engang springer USA i øjnene som et eksempel på fordelene ved klare og enkle juridiske rammer.

3.4. Praktiske udfordringer

Sammen med hindringer, der er knyttet til reglerne for brug af offentlig information, er der en række **praktiske spørgsmål**, som vanskeliggør udnyttelsen på europæisk plan. Det er ikke altid nemt at finde ud af, hvilken information og databaser, der er tilgængelige, og finde frem til de eksisterende offentlige informationskilder. På europæisk plan findes der ingen generelle vejvisere med en **oversigt over offentlige informationsressourcer** og slet ingen angivelser af betingelserne for genbrug af informationen.

Manglen på standarder kan også skabe problemer. Forskellige tekniske standarder (mellem lande, men også mellem regioner) for informationens lagring, gør genbrug af information særligt dyr. Forskellige standarder for informationsklassificering er endnu et problem for informationens kommercielle anvendelse.

Den sproglige mangfoldighed frembyder også en udfordring i forbindelse med udnyttelse af offentlig information i hele Europa. Omkostningerne til oversættelse af råmaterialet og behovet for sproglig lokalisering af slutproduktet er et yderligere problem, som informationsvirksomheder, der ønsker at komme ind på markedet, må tage fat om.

3.5. Konklusion

Bedre muligheder for at bruge offentlig information vil hjælpe de europæiske informationsvirksomheder med at skabe informationsprodukter og således bidrage til vækst og beskæftigelse. Det kan også forbedre informationsstrømmen betydeligt og påvirker dermed det indre markeds funktion.

Det er også vigtigt at indse, at **manglende handling** på området **har en pris**. En pris for informationssektoren og for det europæiske marked og samfund som helhed.

4. FORSLAG TIL EU-TILTAG

Forslagene i dette afsnit tager højde for områdets **økonomiske betydning**, dets **jobskabende potentiale**, og **typen af hindringer**, som behandles. Allerede igangsatte initiativer og nye dele udgør tilsammen en samlet indfaldsvinkel til spørgsmålet om brug. Tiltag, der skal sætte gang i udviklingsområder, som har et europæisk tilsnit og virkning, og tiltag, der bidrager til at skabe de rigtige lovrammer, styrker gensidigt hinanden. De styrker og supplerer desuden tiltag på nationalt, regionalt og lokalt plan.

4.1. Eksperimentering og dialog

4.1.1. Eksperimentering med projekter

Fællesskabet kan spille en rolle som katalysator for udviklingsområder med et europæisk tilsnit eller virkning. Økonomisk støtte til **transnationale projekter**, der giver eksempler på adgang til og brug af offentlig information vil styrke partnerskab i hele Europa og føre til resultater, der skaber europæisk "merværdi". Med dette for øje vil Kommissionen bygge på de eksisterende programmer. Særlig opmærksomhed vil være rettet mod bestemte segmenter og sektorer, samt geografisk information og bibliotekernes rolle⁷.

Teknologiprojekter

Programmet for Informationsamfundsteknologier under **det femte rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling** indeholder elementer, der har betydning for den måde,

⁷ Et kortfattet arbejdsdokument om dette emne findes på <http://cordis.lu/econtent/psi/>

offentlige administrationer behandler oplysninger og kommunikerer med borgerne på. IST-programmets første nøgleaktion "systemer og tjenester til borgerne" og især de dele, der sigter mod at forbedre tjenesteydelserne fra det offentlige, er et eksempel herpå.

Endnu et vigtigt eksempel fra IST-programmet er nøgleaktion II 'teknologier i forbindelse med naturligt sprog', der bidrager til overvinde **sprogbarriererne**. Flere af reaktionerne på grønbogen om information i den offentlige sektor i informationssamfundet nævnte disse barrierer som et af de problemer, der forhindrer adgang til offentlig information i hele Europa.

Samtidig vil der være mulighed for at behandle spørgsmål vedrørende genbrug af offentlig information under det 6. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling, som diskuteres for tiden.

Markedsorienterede projekter

Markedsorienterede demonstrationsprojekter er et nyttigt redskab for at udfylde den ofte forekommende kløft mellem udvikling af ny teknologi og markedet. Der må igangsættes forsøg med nye markedsmodeller og nye former for **offentligt/private partnerskaber**, så man kan identificere de praktiske barrierer og skabe eksempler på nyttigt samarbejde. Den slags forsøg indledtes under INFO2000-programmet og fortsætter under eContent programmet.⁸ eContent-programmet stimulerer også brug og

oprettelse af europæiske **metadata**⁹ samt eksempler på **europæisk dataindsamling**, og behandler **sproglige aspekter** ved offentlig information.

Fællesskabsinitiativet Interreg III, som indgår i strukturfondene, kan også støtte grænseoverskridende transnationalt og interregionalt samarbejde mellem offentlige myndigheder og andre relevante organer inden for informationssamfundet.

Programmet for **udveksling af data mellem administrationer (IDA II)** fortsætter med at oprette og konsolidere elektroniske net mellem administrationer, herunder EU-institutionerne. Det vil støtte formidling af offentlig information, herunder etablering af portaler i hele Europa. Der er iværksat aktioner om interoperabilitet mellem metadata og der er blevet fremstillet fælles elektroniske redskaber, blandt andet til brug i forbindelse med offentlige administrationers dataindsamlingsbehov.

4.1.2. "Lære ved at se"

I alle medlemsstater diskuterer man, hvordan man bedst kan forstå hvilket potentiale, informationssamfundets værktøjer udgør for det offentlige. Nye løsninger afprøves i forskellige miljøer. EU kan bidrage ved at **bringe erfaringer og aktører** fra medlemsstaterne sammen. Informationsudveksling på forskellige administrative niveauer i hele EU bør fremmes, herunder især **udveksling af bedste praksis**, så offentlige instanser kan vælge **passende og effektive løsninger**. Man kan også se på nye modeller for offentlig-private partnerskaber og partnerskaber inden for den offentlige sektor i forbindelse med brug af offentlig information. Udveksling af nye og vellykkede applikationer kan mindske afstanden mellem borgerne og de

⁸ Flerårigt fællesskabsprogram til at fremme udvikling og brug af europæisk digitalt indhold på de globale net og til at fremme sproglig mangfoldighed i informationssamfundet (eContent), Rådets beslutning 2001/48/EC af 22. december 2000, EFT L14 af 18.01.2001.

⁹ Strukturering af informationsressourcer, der skal identificere og lokalisere eksisterende information.

offentlige administrationer i Europa. Udveksling af bedste praksis kan også dreje sig om kvalitetssikring af offentlig information.

Eurostat har udviklet en interessant model med retningslinier, som viser de tilgængelige oplysningers omfang og dybde, samt priserne for hvert segment.

Komparative case studies både i og udenfor EU styrker udveksling af bedste praksis. Her kan man f.eks. se på gode eksempler, praktiske løsninger og spørgsmål som f.eks. værdien af visse former for offentlig information i de enkelte lande. Brugen af Internettet til formidling af offentlig information og mere effektiv informationsindsamling er et andet potentielt område for vidensdeling mellem offentlige administrationer i Europa.

Eksperimentering og dialog

Indsatsområder

- Støtte til *teknologiprojekter* vedrørende offentlig information under programmet for informationssamfundsteknologier (IST).
- Støtte til *markedsorienterede projekter* (offentlig/private partnerskaber, metadata) under eContent programmet
- Støtte til projekter vedrørende *formidling af offentlig information* under IDA-programmet
- Udveksling af bedste praksis, komparative case studies (under eEurope).

4.2. Bedre europæisk rammeloavgivning

Der bør skelnes mellem to grundlæggende emneområder: **adgang** til og **kommerciel udnyttelse** af informationen.

4.2.1. Adgang til offentlig information

Svarene på grønbogen understregede, at virksomheders og borgers **adgang til offentlig information** var et meget vigtigt spørgsmål. På fællesskabsplan fastlægger Rådets direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger¹⁰ allerede de grundlæggende betingelser for adgang til miljøoplysninger. Undtagen for miljøområdets vedkommende er adgangsordninger imidlertid først og fremmest et **nationalt, regionalt og lokalt ansvar**. Der planlægges således ingen harmonisering af de nærmere aspekter ved adgangen til offentlig information.

Handlingsplanen eEurope har for at fremme **elektronisk adgang** til offentlig information i Europa sat mål for væsentlig offentlig information, der bør være tilgængelig online, herunder juridiske, administrative, kulturelle oplysninger og miljø og trafikinformation¹¹. Den åbne koordineringsmetode, som Det Europæiske Råd i Lissabon vedtog, skal benyttes i denne forbindelse. Informationsudveksling og udveksling af bedste praksis kommer til at spille en vigtig rolle (jf. punkt 4.1.2).

4.2.2. Brug af offentlig information

Der mangler klare og sammenhængende rammer for **kommerciel brug af offentlig information**, og det er en væsentlig hindring for at kunne udnytte det økonomiske potentiale i offentlig information i det nye elektroniske miljø.

¹⁰ Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990, om fri adgang til miljøoplysninger, som erstattes af et nyt direktiv fra Europa-Parlamentet og Rådet om fri adgang til miljøoplysninger, som i øjeblikket drøftes i Rådet og Europa-Parlamentet.

¹¹ I et arbejdsdokument for Kommissionens tjenestegrene fremlægges andre udfordringer vedrørende dårligt-stillede personers adgang til relevant offentlig information på Internettet og muligheden for "social inklusion" af disse personer. Arbejdsdokumentet har titlen "e-Inclusion'-The Information Society's potential for social inclusion in Europe".

Det forhindrer samtidig, at der skabes et egentligt europæisk informationsmarked. Et bedre rammegrundlag vil også gøre det lettere at skabe informationsprodukter, der dækker dele af eller hele Europa i stedet for enkelte lande.

4.2.2.1. Hvilke emner skal direktivet dække?

Uden at foregribe Kommissionens endelige valg af retsakt eller dennes form, fremlægger det følgende afsnit spørgsmål, som et kommende retsinstrument burde behandle. Kommissionen stiller følgende grundlæggende forslag om anvendelsesområde, grundprincip, lige handel og en række praktiske problemer.

Omfang

Ingen ændring af de eksisterende adgangsortninger. Tiltag, der skal fremme genbrug af offentlig information i hele Europa skal **bygge på de eksisterende adgangsortninger**. Der vil ikke blive foreslået ændringer af de nuværende adgangsortninger. Rammegrundlaget må ikke negativt påvirke adgangen til informationen hos den oprindelige offentlige kilde.

Undtagelser

Tiltagene vil ikke gælde for kommercielt følsomme oplysninger (f.eks. "forretningshemmeligheder") i organer, der ejes eller kontrolleres af offentlige instanser og som har kommercielle eller industrielle aktiviteter.

De offentlige medier vil som følge af deres særlige karakter ikke være omfattet af direktivet hvad angår deres arkiver og kreative aktiviteter.

Overholdelse af reglerne om databeskyttelse: Alle forslag skal sikre fuld overholdelse af eksisterende databeskyttelsesregler. Hvis der ikke er generel adgang til oplysningerne af hensyn til databeskyttelse, vil oplysningerne ikke

kunne udnyttes. Dette gælder også i tilfælde hvor, der er fastsat særlige betingelser for adgang til personoplysninger hos offentlige instanser (f.eks. kravet om at der skal kunne påvises en legitim interesse ud fra databeskyttelseshensyn, eller hvor adgang er begrænset til visse elementer af oplysningerne, mv.)

Intellektuel ejendomsret¹²

Et initiativ, som vedrører intellektuel ejendomsret i den offentlige sektor skal både tage højde for Fællesskabets egen lovgivning inden for ophavsret og beslægtede rettigheder, som udgør retsgrundlaget for rettighederne og deres administration, samt Fællesskabets internationale forpligtelser i henhold til de relevante aftaler. Særligt relevante i denne forbindelse er rettigheder, der er harmoniseret ved direktiv 2001/29/EF om harmonisering af visse aspekter af ophavsret og beslægtede rettigheder i informationsområdet og direktiv 96/9/EF om retlig beskyttelse af databaser.

Tredjemands intellektuelle ejendomsret til offentlig information skal behandles nøje i forbindelse med udarbejdelsen af regler for genbrug af offentlig information. I mange tilfælde kan informationsprodukter og -tjenester være udviklet i samarbejde med private partnere og tredjemands rettigheder påvirkes ikke af forslagene.

Definitioner

Følgende arbejdsdefinition anvendes som udgangspunkt for diskussionerne:

Information: indhold, der er lagret på papir eller i elektronisk format, som lyd, eller i visuel eller audiovisuel form.

¹² For at undgå tvivl henviser termen intellektuel ejendomsret udelukkende til ophavsret og beslægtede rettigheder (herunder sui generis beskyttelse). Den omfatter ikke industriel ejendomsret.

Definitionen i direktiverne om offentlige indkøb kan være et udgangspunkt for en definition af *offentligretlige organer*¹³.

Grundprincip

En generel ret til at genbruge offentlig information: når informationen i princippet er tilgængelig bør kommerciel genbrug være mulig

Ligelig samhandel

Ingen eksklusivaftaler: For fremtiden vil eksklusivaftaler om udnyttelse af offentlig information kunne begrænses eller forbydes for at fremme et åbent marked i Europa, såfremt aftalerne unødigt begrænser genbrug af oplysningerne i kommercielt øjemed. Det vil være nødvendigt med overgangsordninger, så eksisterende aftaler kan gøres overensstemmende med foranstaltningen efter et stykke tid.

Prisfastsættelsesprincipper

Der bør gælde følgende prisfastsættelsesprincipper:

- kompensation for genbrug af offentlig information bør være rimelig.
- priserne for genbrug bør være gennemskuelige

¹³ F.eks. definitionen af 'offentligretligt organ' i artikel 1 i Rådets direktiv 92/50/EF af 18. juni 1992 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler. Ved offentligretligt organ forstås ethvert organ, hvis opgave det er at imødekomme almenhedens behov, dog ikke på det erhvervs- eller forretningsmæssige område - som er en juridisk person, og - hvis drift enten for mere end halvdelens vedkommende finansieres af staten, de lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer, eller hvis drift er underlagt disses kontrol, eller hvortil staten, de lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer kan udpege mere end halvdelen af medlemmerne i administrations-, ledelses- eller tilsynsorganet.

Retten til at genbruge offentlig information indebærer således ikke, at eksemplet fra USA indføres, når der næsten ikke er nogle omkostninger for de selskaber, der ønsker at genbruge oplysningerne.

Praktiske forhold

- **Svartider på anmodninger om genbrug** bør være rimelige, og kan bringes på linie med svartider på anmodninger om dokumentadgang.
- Rekvirenterne bør kunne anmode om oplysninger i et hvilket som helst **eksisterende format**, (f.eks. et bestemt elektronisk format) uden at det offentlige organ behøver at oprette eller tilpasse dokumenterne.
- **Standardlicenser** skal være tilgængelige online
- **Kataloger over dataressourcer** bør også være tilgængelige.

4.2.2.2. Mod et retsinstrument til udnyttelse af offentlig information

Kommissionen overvejer for tiden hvilket instrument, der på passende vis kan sikre, at der gælder de samme grundlæggende betingelser for alle aktører på det europæiske informationsmarked, at der opnås større gennemskelighed omkring betingelserne for genbrug og at skævheder begrænses mest muligt. Et **direktiv** vil sikre et minimum af juridisk sikkerhed for markedsdeltagerne samtidig med, at medlemsstaterne frit kan vælge, hvordan bestemmelserne skal gennemføres og tilpasses lokalt. I svarene på Grønbogen om information i den offentlige sektor i informations-samfundet gik erhvervslivet kraftigt ind for et direktiv om emnet. Man kunne også overveje en **henstilling** til medlemsstaterne¹⁴ og/eller at **styrke det administrative samarbejde** på området.

¹⁴ Der blev vedtaget en sektorspecifik henstilling til transportområdet den 4. juli 2001 C(2001)1102, EFT L199 af 24.7.2001, s. 20 som bl.a. omhandler serviceydelser til

Der er imidlertid flere grunde til, at Kommissionen undersøger behovet og muligheden for et direktiv om udnyttelse af offentlig information og til, at det muligvis ikke er tilstrækkeligt med koordinering mellem og/eller en henstilling til medlemsstaterne for at håndtere den aktuelle situation, også når man ser på emnets økonomiske betydning.

Et direktiv giver et klart svar på internaliseringen af informationsbehovene og på **informationsprodukternes og -tjenesternes europæiske karakter**. Med mindre de er fuldstændige - hvis blot ét land ikke er omfattet - mister de meget af deres værdi og virksomheder vil eventuelt afholde sig fra at investere i dem. Der bør derfor skabes fælles fodslag mellem alle lande hvad angår etablering af et minimum af fælles betingelser. Skønt spørgsmålet om brug af offentlig information diskuteres i mange medlemsstater, er det ikke ønskeligt at komme i en situation, hvor medlemsstaterne selv vedtager individuelle løsninger. Det vil ikke give informationsindustrien de nødvendige betingelser til udvikling af nye, innovative og europæiske produkter.

Det haster desuden med at få etableret passende rammer for den **næste generation af informationsprodukter**, som kommer til at spille en vigtig rolle i informationssamfundets videre udvikling. Manglende handling på området kan føre til den uheldige situation, at man om nogle år opdager, at der stadig findes betydelige barrierer for udnyttelse af offentlig information i hele Europa, og at USA har øget sit forspring.

Erfaringer fra Kommissionens **1989-retningslinier**¹⁵ om brug af offentlig information viser, at der ikke opnås de nødvendige resultater ved ikke at lovgive. I

rejsende på basis af information fra offentlige organer.

¹⁵ Retningslinier til forbedring af synergien mellem de offentlige og private sektorer på informationsmarkedet, Luxembourg 1989.

praksis har retningsliniernes virkning været meget begrænset.

De eksisterende fællesskabslovgivning (konkurrenceregler, regler om ikke-diskriminering, regler om fri bevægelighed for tjenesteydelser) kan bruges i specifikke tilfælde, hvor erhvervslivets genbrug af offentlig information står på spil. Fællesskabslovgivningen kan imidlertid kun bruges i begrænset omfang og vil ikke gælde i mange situation. Afprøvning af grænserne for de eksisterende retsmidler gennem en række sager ved domstolene vil være tidskrævende og vil blot yderligere forlænge den nuværende juridiske usikkerhed. Juridiske beslutninger vil heller ikke løse det grundlæggende problem med forskellige regler og praksis i de enkelte medlemsstater.

Endelig bør det erindres, at formålet med et direktivforslag vil være en **minimal harmonisering**, og at regeringerne vil få et betydeligt råderum samtidig med, at man letter eller fjerner hindringer for erhvervslivet.

4.2.3. *Forbedre EU-institutionernes praksis*

EU-borgernes deltagelse og tillid kan øges ved at give **bred adgang til administrative dokumenter** i EU-institutionerne. Europa-Parlamentet og Rådet er således nået til sidste fase i vedtagelsen af en forordning¹⁶ om gennemførelse af traktatens artikel 255. Kommissionen arbejder i øjeblikket på et program om bedre adgang for blinde.¹⁷

¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) 2001/1049 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, EFT L 145 af 31.5.2001.

¹⁷ Den 25.9.2001 vedtog Kommissionen en meddelelse om bedre adgang til offentlige websteder og deres indhold. Formålet er at gøre websteder bedre tilgængelige for handicappede og ældre.

Offentlig adgang til EU-institutionernes dokumenter betyder ikke uhindret adgang. Principperne om beskyttelse af personoplysninger gælder fortsat for personoplysninger, som EU-institutionerne behandler, og det, at de kan være indeholdt i et administrativt dokument fra Fællesskabet, fratager ikke den pågældende person retten til passende beskyttelse af privatlivets fred. EF-traktatens artikel 286 er blevet nærmere præciseret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger.¹⁸

Spørgsmål om åbenhed og gennemsækelighed indgår også som et væsentligt element i Kommissionens **hvidbog om nye styreformer** i EU, som blev offentliggjort i juli 2001.¹⁹

For at lette adgangen til EU-lovgivningen vil der fra den 1.1.2002 være gratis adgang på nettet til alle EU-retsakter på alle EU-sprog, der er vedtaget eller er under forberedelse (gennem EUR-lex portalen).

EU-institutionernes politik om **brug af EU-oplysninger** må opdateres og tydeliggøres sideløbende med dette. Opdateringen vil beskytte alle de involverede parter og vil ikke unødigt begrænse privatinitiativer på informationsmarkedet, som kan føre til ny økonomisk aktivitet og jobskabelse.

¹⁸ EFT L 8, af 12.1.2001.

¹⁹ Hvidbog om nye styreformer i EU, KOM(2001) 428 endelig udg., af 25.7.2001. En anden meddelelse er også relevant i denne forbindelse, nemlig meddelelsen om nye rammer for samarbejde om aktiviteter vedrørende informations- og kommunikationspolitikken i Den Europæiske Union KOM(2001) 354, endelig udg.

Det kan tilføjes, at Kommissionen som led i **eKommission**-initiativet, der blev fremlagt i marts 2000 i forbindelse med hvidbogen om reform, vil forbedre sin brug af informationsfundets værktøjer ud fra de mest avancerede løsninger, der anvendes i Europa²⁰. Under eEurope-handlingsplanens højt prioriterede tiltag "Det offentlige på nettet" er et af målene, at der skal være online adgang til alle basale transaktioner i EU-Kommissionen (f.eks. finansiering, forskningskontrakter, ansættelser, indkøb) ved udgangen af 2001.

Et europæisk retsgrundlag

Hovedtiltag

- Undersøge behovet for og andre forhold omkring et *direktiv om brug af offentlig information*
- Opdatere EU-institutionernes politik om brug af EU-information.

4.3. En proces med inddragelse af alle relevante parter

Der oprettes en **gruppe til fremme af offentlig digital information**, som skal sikre effektiv koordinering mellem medlemsstaterne og danne et forum for kommunikation med andre parter. Rådet tilkendegav sin tilfredshed med gruppens oprettelse allerede da eContent-programmet blev vedtaget. For at skabe synergier med andre eForvaltningsaktiviteter og for at begrænse antallet af arbejdsgrupper, der arbejder inden for lignende områder, kan forum'et eventuelt **tilknyttes eller indgå i** den eksisterende **arbejdsgruppe om eForvaltning**.

Gruppen skal fungere som **koordineringsplatform og kunne**

²⁰ Kommissionen har d. 12. Juni 2001 vedtaget dens strategi for dette område: 'eCommission strategy Towards the e-Commission: Implementation Strategy 2001-2005', SEC(2001)924.

spørges til råd i forbindelse med ovennævnte aktiviteter. Den skal komme med bidrag til initiativerne og være et knudepunkt for fremfindelse og formidling af bedste praksis. Gruppens anbefalinger skal forelægges for Kommissionen. Gruppen til fremme af offentlig digital information skal bl.a. bestå af repræsentanter for medlemsstaterne og Europa-Parlamentet, aktører fra informationssektorerne og forbrugerorganisationer. Dens sammensætning kan tilpasses de emner, der behandles. Gruppen skal samarbejde med andre organer, herunder Gruppen på Højt Plan om beskæftigelse og informationsfundets sociale dimension.

En proces med deltagelse af alle relevante parter

Hovedtiltag

- Oprette en Gruppe til fremme af offentlig digital information, som skal fungere som koordineringsplatform og sparringspartner.

5. KONKLUSION

Informationssamfundets fremvækst skaber **uandede muligheder** for adgang til og brug af offentlig information. Det kan fremme kommunikationen mellem offentlige administrationer, borgere og virksomheder. Serviceydelser og informationsformidling fra det offentlige til borgerne kan forbedres kraftigt gennem elektroniske værktøjer, som samtidig er en enestående mulighed for at **genbruge og anvende offentlig information** i den fremvoksende digitale økonomi. Hvis dette potentiale kan udnyttes, vil det skabe **store økonomiske muligheder**, samtidig med, at det kan mindske kløften mellem de europæiske og amerikanske informationsvirksomheder. Det vil være dyrt for Europa slet ikke at foretage sig noget på området, idet både informationsvirksomheder og det indre marked vil blive påvirket.

Meddelelsen foreslår tiltag med henblik på at opnå en **koordineret fremgangsmåde** over for en række emneområder, så man kan skabe de **rigtige betingelser**. Det drejer sig især om et **direktiv** om brug af offentlig information til kommercielle formål, der tager fat om hindringer, som skyldes nationale forskelle i love og praksis. Cirklen slutes ved at man forsøger at **stimulere til en udvikling** med en europæisk dimension, idet man bl.a. gør brug af eContent-programmet og FTU-rammeprogrammet. Man vil også søge at fremme en udveksling af bedste praksis og **erfaringer** gennem den åbne koordineringsmetode fra Det Europæiske Råd i Lissabon. Det skal bl.a. ske gennem en gruppe til fremme af offentlig digital data, som eventuelt tilknyttes arbejdsgruppen om eForvaltning.

De tiltag, der foreslås i meddelelsen, skal sikre at europæiske borgere og virksomheder kan udnytte offentlig information bedre. Formålet er fuldt ud at udnytte potentialet i offentlig information som en **nøgleressource for Europa og dets borgere**.