



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.12.2011  
SEC(2011) 1551 окончателен

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

*придружаваща*

**Предложение за**

**ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА\_за изменение  
на Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно  
повторната употреба на информацията в обществения сектор**

{COM(2011) 877 окончателен}  
{SEC(2011) 1552 окончателен}

## 1. ОБХВАТ И КОНТЕКСТ

### 1.1. Обхват

Настоящата оценка на въздействието е съсредоточена върху въпроса за нуждата, с оглед развитието на пазара за повторна употреба на информацията в обществения сектор (ИОС), от изменения в разпоредбите на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в обществения сектор (Директивата за ИОС), която урежда основните условия за повторната употреба на ИОС в целия ЕС. Комисията взе предвид промените в пазарите за повторна употреба, включително промени, предизвикани от директивата, и оцени наличието на бариери, тяхното естество, както и най-добрите начини за преодоляването им.

### 1.2. Контекст

Директивата за ИОС е приета на 17 ноември 2003 г. Целта на правната рамка, установена от нея, е да освободи икономическия потенциал на данните, притежавани от държавните администрации, като ги предостави за търговска и нетърговска повторна употреба, за да се стимулират иновациите.

Директивата за ИОС е основен елемент от Програмата в областта на цифровите технологии за Европа и стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж<sup>1</sup>. Преработването на директивата е основно действие от Програмата в областта на цифровите технологии за Европа (1в). Вече е широко признато икономическото значение на източниците на данни със свободен достъп, включително данни на държавните администрации. Например, според един доклад, публикуван в *The Economist* през 2010 г., данните са се превърнали в „*икономическа суровина почти наравно с капитала и труда*“<sup>2</sup>, докато окончателният доклад „Цифрова Британия“ (Digital Britain) признава данните като „*валута на иновациите*“ ... „*жизнения сок за икономиката, основана на знанието*“<sup>3</sup>. В допълнение на функцията си на двигател за иновации и творчество, които стимулират икономическия растеж, свободно достъпните данни от обществения сектор правят администрациите по-прозрачни, отговорни и ефективни.

Неотдавнашно проучване оценява общия пазар за информация от обществения сектор през 2008 г. на 28 млрд. EUR за целия ЕС<sup>4</sup>, а общите икономически ползи, които биха произтекли от по-нататъшното отваряне на информацията от обществения сектор чрез улесняване на достъпа до нея, възлизат на 40 млрд. EUR годишно за ЕС-27. Общите преки и непреки икономически ползи от употребата на ИОС в цялата икономика на ЕС-27 ще бъде от порядъка на 140 млрд. EUR годишно<sup>5</sup>, което ясно показва, че от засилената повторна употреба на ИОС произтичат значителни икономически ползи. Предизвикателството се състои в това да се осигури оптимална правна рамка за пазара,

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm).

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

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

<sup>4</sup> Преглед на последните проучвания за повторната употреба на ИОС и свързаните с нея промени в пазарите, G. Vickery, август, 2011 г.

<sup>5</sup> Преглед на последните проучвания за повторната употреба на ИОС и свързаните с нея промени в пазарите, G. Vickery, юли, 2011 г., предстои публикация.

която да улеснява и стимулира действителната повторна употреба на данни от общественения сектор с търговска и нетърговска цел.

Член 13 от директивата предвижда преглед на нейното прилагане преди 1 юли 2008 г. Комисията проведе този преглед и го публикува в своето съобщение COM(2009) 212<sup>6</sup>. В него се установи, че въпреки постигнатия напредък остават редица бариери, а именно опитите от страна на органите от обществения сектор да възстановяват максимално разходите в противовес на ползите за цялата икономика, нелоялната конкуренция между обществения и частния сектор или настройките на някои органи в обществения сектор, които не успяват да осъзнаят икономическия потенциал на повторната употреба. Комисията стигна до заключението, че до 2012 г. следва да се направи ново преразглеждане, когато ще са налице повече доказателства за въздействието, положителните резултати и прилагането на директивата.

От 9 септември 2010 г. до 30 ноември 2010 г. се проведе широка консултация относно преработването на директивата, която събра 598 мнения от всички заинтересовани страни, включително държавни администрации, собственици на съдържание от обществения сектор (включително от изключени понастоящем сектори), ползватели с търговска и нетърговска цел, експерти, членове на академичната общност и граждани.

Дадените в процеса на консултацията мнения показват, че макар в сравнение с предишния преглед културата на повторната употреба да е претърпяла развитие в много държави-членки, все още остава да се направи много за максималното увеличаване на потенциала на повторната употреба на ИОС. По-специално, както органите от обществения сектор, така и ползвателите призоваха за пояснения и насоки по въпросите на събирането на такси, принципите на лицензиране и форматите на данните. Освен това, повече ползватели отколкото притежатели на ИОС поддържаха изменението на директивата с цел да се направи цялата достъпна информация повторно използваема, да се приемат допълнителни мерки за отваряне на обществените източници на данни и да се въведат практически мерки, улесняващи повторната употреба (включително инвентарни списъци с наличните документи, опростяване или премахване на условията за лицензиране, и таксуване с допълнителните разходи за размножаване и разпространение).

## **2. ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА**

Бяха определени следните проблеми пред предприятие, което се опитва да разработи онлайн продукт с търговска цел, използващ данни от обществения сектор от всички държави-членки на ЕС.

### **2.1. Недостатъчна яснота и прозрачност**

- Повторната употреба все още се възпрепятства от липса на информация относно типа на наличните данни и от ограничаващи или неясни условия за повторна употреба, включително относно ценообразуването.
- Не е достатъчно сигурно дали определен набор данни попада в обхвата на повторната употреба, тъй като някои органи от обществения сектор разчитат

---

<sup>6</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0212:FIN:BG:PDF>.

прекомерно на концепцията за „обществена задача“, за да ограничават повторната употреба.

- Възможно е процедурата за получаване на разрешение за повторна употреба на ИОС да е прекалено сложна за МСП и те да са принудени да прекратят разработката на продукта си поради липса на ресурси, с които да следват процеса до успешното му приключване.

## **2.2. Недостъпни ресурси**

- Понастоящем обхватът на директивата изключва данни, събрани или генерирани от обществени разпространители, образователни и изследователски организации и културни институции. Данните от някои от тях, особено материалите от областта на културата, станали обществено достояние, са обект на повторна употреба, макар и при нерегламентирани условия, така че обосновката за изключенията трябва да бъде подложена на нов анализ на разходите и ползите.

## **2.3. Прекомерно високи такси и липса на равнопоставени условия на конкуренция**

- Ползвателите се оплакват, че таксите се определят на ниво, което фактически се превръща в пречка пред повторната употреба, особено за МСП.
- Органите от общественения сектор често неправилно разпределят разходите между операциите с обработена и необработена информация и не могат да гарантират, че таксите, събирани от предприятията, произвеждащи обработени информационни продукти за тяхната необработена информация са съгласувани с таксите, които се определят вътрешно.
- Някои органи от общественения сектор съчетават изпълнението на обществените си задачи с дейности по извличане на търговски печалби, което само по себе си не е забранено съгласно Директивата за ИОС. Когато се конкурират с частния сектор на пазарите за продукти и услуги, базиращи се на събрана и/или произведена от тях ИОС, някои от тези органи налагат антиконкурентни цени и условия за лицензиране.

## **2.4. Непоследователен подход в държавите-членки**

- Изпълнението и прилагането на директивата и напредъка в повторната употреба на ИОС в ЕС са неравномерни.
- Различната скорост, с която отделните държави-членки прилагат политиката за повторна употреба на ИОС създава опасност от по-нататъшно разпокъсване на вътрешния пазар, което е в ущърб на предприятията, потребителите и гражданите.

## **2.5. Недостатъчно налагане на разпоредбите за повторна употреба**

- Макар държавите-членки да имат функциониращи системи за правна защита, само някои са предвидили специфични органи, които да приемат жалби срещу

органи от обществения сектор, нарушили правилата за повторна употреба на ИОС.

- Ползвателите в повечето държави-членки са изправени пред тромави и продължителни процедури, неподходящи за разглеждането на жалбите им. Липсата на ефективен механизъм за правна защита в някои държави-членки (време до вземането на решение, действителни компетенции на органите) води до неефективност на някои пазари, в резултат на което се наблюдават отрицателни въздействия върху конкуренцията и иновациите и в крайна сметка върху благосъстоянието на потребителите.

### **3. ОБОСНОВКА НА ДЕЙСТВИЯТА НА ЕС, ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ ЗА ЕС И СУБСИДИАРНОСТ**

Директивата за ИОС беше приета въз основа на член 114 от Договора за функциониране на Европейския съюз (95 от Договора за ЕО), тъй като предметът ѝ обхваща свободното движение на услуги и правилното функциониране на вътрешния пазар. Следователно, всички изменения на директивата следва да имат същата правна база.

Вече е по-широко признато икономическото значение на данните със свободен достъп, по-специално данните на държавните администрации, като основа за нови информационни услуги и продукти. Макар основната рамка за повторна употреба на ИОС да е хармонизирана на ниво ЕС, все още има някои затруднения.

На първо място, целта на директивата е да премахне разпокъсаността на вътрешния пазар и да стимулира трансгранични продукти и услуги на основата на ИОС, тъй като разминаванията в националните разпоредби за ИОС могат да възпрепятстват гладкото функциониране на вътрешния пазар за повторна употреба на ИОС.

Например, необходими са действия на ниво ЕС под формата на изменения на обхвата на директивата, за да се гарантира, че материалите, станали обществено достояние, притежавани от културни институции, могат да се предложат за повторна употреба по съгласуван за целия ЕС начин, а не само в границите на отделните държави-членки.

На второ място, целта на правната рамка, установена от директивата, е да гарантира условия, които ще увеличат максимално потенциалните ползи от повторната употреба на източниците на данни от обществения сектор в Европа. С разработването на дейности на основата на ИОС обаче, някои от съществените актуални за момента правила не хармонират с тази цел. Например, настоящият режим на таксуване се оценява като неподходящ да насърчи дейностите, основани на повторната употреба на данни от обществения сектор. Освен това, няколко държави-членки индивидуално са преминали към режим на таксуване по допълнителните разходи, докато други са запазили режима на възстановяване на разходите. Само действия на ниво ЕС под формата на обвързващо хармонизиране могат да гарантират, че основното правило за таксуване и изключенията от него са съгласувани за целия ЕС, за да се стимулират дейностите по повторната употреба.

#### 4. ПОЛИТИЧЕСКИ ЦЕЛИ

ИОС е важен първичен материал за продукти и услуги с цифрово съдържание, който има голям, досега неизползван потенциал. Общата цел на дейността на ЕС в това направление е да допринесе за икономически растеж и създаване на заетост, като подобри условията за използването на ИОС и улесни по-нататъшното развитие на вътрешния пазар за повторна употреба на ИОС. Освен това, освобождаването на ИОС за повторна употреба ще има положително въздействие върху прозрачността, ефективността и отговорността на работата на държавните администрации и ще допринесе за укрепване на позициите на гражданите. Общата цел е изцяло в съответствие с хоризонталните стратегии на ниво ЕС, по-специално със стратегията на Комисията „Европа 2020“, стартирала на 3 март 2010 г. с цел превръщане на Европа в „интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика, която осигурява високи нива на заетост, производителност и социално сближаване“.

Тази обща цел е разделена на конкретни цели, които предвиждат:

- (1) **Предотвратяване на нарушенията на конкуренцията на пазара на ЕС:** равни условия за ползвателите и отговорните „смесени“ органи от обществения сектор, които развиват търговска дейност.
- (2) **Стимулиране на пазара за цифрово съдържание за продукти и услуги, основани на ИОС:** трябва да бъдат изпълнени няколко условия за повторната употреба на данни по веригата за използване на ИОС както с търговска, така и с нетърговска цел, за да бъдат стимулирани чрез нея икономическият растеж и създаването на заетост.
- (3) **Стимулиране на трансграничното използване на ИОС:** няма да се установи действителен, динамичен вътрешен пазар за повторна употреба на ИОС, ако не се премахнат регулаторните и практическите пречки пред нея в целия ЕС.

#### 5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

В доклада за оценка на въздействието са разгледани следните варианти (глави 4 и 5): i) без промяна на директивата (изходен вариант) ii) отмяна на директивата, iii) незадължителни правни мерки, iv) нормативни изменения и v) решение чрез пакет, съчетаващ незадължителни правни мерки и нормативни изменения.

*Без промяна в политиката: без промяна на директивата (изходен вариант)*

През 2009 г., след първия преглед на директивата Комисията стигна до заключението, че напредъкът по приложението на директивата е неравномерен и посочи редица останали пречки. Поради недостатъчни доказателства за въздействието от приложението на директивата Комисията реши да проведе още един преглед до 2012 г., за да прецени дали са необходими нормативни изменения, като вземе предвид напредъка, постигнат междуременно от държавите-членки. За повторната употреба на ИОС вариантът „без промяна в политиката“ би означавал, че настоящите разпоредби на директивата и националните инструменти за транспониране остават в сила.

*Прекратяване на настоящите действия на ЕС: отмяна на директивата за ИОС*

Директивата за ИОС определи основните условия за повторна употреба на ИОС в ЕС и предизвика промяна в политиката и законодателството в държавите-членки. Без директивата те биха били свободни да отменят или изменят националните законодателни актове за приложение в областта на повторната употреба на ИОС. Този вариант на практика би довел до премахването на всички регулаторни задължения, които понастоящем се съдържат в директивата и инструментите за нейното транспониране.

#### *Незадължителни правни мерки*

Тези инструменти, например насоките и препоръките на Комисията, предлагат допълнителна информация и/или интерпретация на някои от разпоредбите на Директивата за ИОС.

По време на консултациите участници от всички категории предложиха да се приемат незадължителни правни мерки за моделите на лицензиране, техническите формати и ценообразуването (включително за изчисляване на допълнителните разходи). Отговорилите като цяло призоваха за повече дейности за подобряване на осведомеността (обмяна на най-добри практики, експертни знания и опит).

#### *Нормативни изменения*

Този вариант се състои в изменение на същността на директивата, т.е. на правата и задълженията, установени чрез нейните разпоредби. Такива нормативни варианти включват: i) разширяване на обхвата на директивата върху секторите, които понастоящем са изключени; ii) установяване на правило за таксуване на основата на допълнителните разходи, може би с някои изключения; iii) изменение на основния принцип за предоставяне на възможност за повторна употреба на документите; iv) придаване на задължителен характер на публикуването на данни в машинночетими формати; v) придаване на задължителен характер на назначаването на независим регулатор; vi) обръщане на тежестта на доказване на спазването на изискванията за таксуване; vii) изискване обхватът на термина „обществена задача“ да се определи само с правни средства.

#### *Решение чрез пакет*

Този вариант би съчетал съществени промени в рамката за повторна употреба (варианта с нормативни изменения) с допълнителни насоки относно принципите, които следва да се прилагат от националните органи при изпълнението на национално ниво (варианта с незадължителните правни мерки).

## **6. СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКА И ВЪЗДЕЙСТВИЯТА**

**Вариант 1 (статукво)** би повишил вероятността от различни подходи на национално ниво, предизвиквайки регулаторна несигурност и нарушавайки условията на конкуренция на вътрешния пазар.

**Вариант 2 (отмяна на директивата)** би премахнал осигурителната мрежа, предвидена на ниво ЕС от минималните правила за повторна употреба на ИОС, което би довело до по-голяма правна несигурност и разминавания в националните подходи, в ущърб на конкуренцията и вътрешния пазар за повторна употреба на ИОС. Отмяната на

директивата също така е изцяло в разрез със сродните инициативи за достъп до данни и целта за повторната употреба на национално ниво и ниво ЕС.

**Вариант 3** (*незадължителни правни мерки*) сам по себе си ще улесни прилагането на правилата на Директивата за ИОС относно лицензирането и таксуването, но въпреки това ще увеличи вероятността от разминавания в подходите на национално ниво, създавайки регулаторна несигурност и нарушавайки условията за конкуренция на вътрешния пазар.

**Вариант 4** (*нормативни изменения*) би създал регулаторна рамка, благоприятстваща повторната употреба: той би разширил обхвата на директивата, като включи материали от областта на културата, би създал право на повторна употреба на данни от общественения сектор в ЕС, което може да бъде принудително упражнявано, би намалил цените за повторна употреба на ИОС и би повишил ефективността на реда, по който правото на повторна употреба се упражнява принудително.

**Вариант 5** (*пакет от незадължителни правни мерки и нормативни изменения*) споделя ползите от вариант 4, но в допълнение би улеснил прилагането на правилата на Директивата за ИОС по отношение на лицензирането и таксуването. В резултат на това той би гарантирал сближаването на националните регулаторни подходи към повторната употреба в целия вътрешен пазар, засилвайки по този начин правната сигурност, увеличавайки стимулите и намалявайки пречките пред повторната употреба на ИОС.

Сравнението на тези различни варианти на политиката показва, че **вариант 5** (*пакет от незадължителни правни мерки и нормативни изменения*) предлага оптималния баланс между насърчаването на повторната употреба на ИОС, хармонизирането и правната сигурност с оглед националните специфики и разходите за прилагането.

## 7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Основният показател за напредък по постигането на посочените цели е правилното транспониране и прилагане на Директивата за ИОС.

Напредъкът в повторната употреба на ИОС и сродните политики в целия ЕС също ще бъде отчитан в съответствие с показатели, които могат да се доразвият съвместно с държавите-членки (както е предвидено от плана за действие за електронно управление за периода 2011—2015 г.).

Комисията ще събере данни чрез задължението за докладване на държавите-членки, чрез приноса на заинтересованите страни в процеса на редовен диалог, и чрез независими изследвания.

Комисията ще преразгледа приложението на директивата и ще съобщи резултатите на Европейския парламент и на Съвета три години след датата на транспониране.