



*Европейски икономически и социален комитет*

**TEN/478**  
**Повторна употреба на**  
**информацията в**  
**обществения сектор**

Брюксел, 25 април 2012 г.

**СТАНОВИЩЕ**

на Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета**  
**за изменение на Директива 2003/98/ЕО**  
**относно повторната употреба на информацията в обществения сектор“**  
COM(2011) 877 final - 2011/0430 (COD)

---

Докладчик: г-жа **Isabel Caño Aguilar**

---

На 17 януари 2012 г. Европейският парламент, и на 18 януари 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно:

*„Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в обществения сектор“*  
COM(2011) 877 final - 2011/0430 (COD).

Специализирана секция „Транспорт, енергетика, инфраструктури, информационно общество“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 април 2012 г.

На 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 25 април 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 133 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

\*

\* \*

## 1. **Заклучения**

- 1.1 ЕИСК приветства преразглеждането на Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 ноември 2003 година относно повторната употреба на информацията в обществения сектор<sup>1</sup> (Директивата за ИОС), тъй като тя дава значително по-големи възможности за по-ефективно използване на публични данни и е едно от многото действия, предназначени да доведат до осъществяване на целите на стратегията „Европа 2020“.
- 1.2 Комитетът изтъква, че изменението на Директивата за ИОС е необходимо в резултат на цифровата революция, нарастващата информация, събирана от властите, и икономическата значимост на този въпрос, която се оценява в световен мащаб на 140 милиарда евро. Освен това следва да се отстранят констатираните пропуски в настоящата нормативна уредба и да се включат принципите, приети от ОИСР през 2008 г.
- 1.3 Новата нормативна уредба – включваща аспекти, предложени от ЕИСК в предходни негови становища – е част от пакет от мерки на Програмата в областта на цифровите технологии, която е една от основните стратегии на ЕС.

---

<sup>1</sup> ОВ L 345, 31.12.2003 г., стр. 90.

- 1.4 В новата нормативна уредба правото на достъп до обществена информация продължава да бъде в изключителните правомощия на държавите, но е включена фундаментална промяна по отношение на повторната употреба като задължение на държавите членки.
- 1.5 Комитетът счита, че повторната употреба на обществена информация трябва да се регламентира чрез регламент, за да се постигне единство в нормативната уредба на държавите членки и да се преодолеят различията, констатирани при въвеждането на Директивата за ИОС в националните законодателства.
- 1.6 Реформата разширява приложното поле на повторната употреба, като включва музеи, библиотеки и архиви и освен това подобрява практическите разпоредби за улесняване на търсенето на данни.
- 1.7 Според ЕИСК реформата на Директивата за ИОС е оправдана и предвид големия и недостатъчно използван потенциал на обществената информация в три основни области, тъй като ще допринесе за:
- насърчаване на вътрешния пазар, укрепване на европейските предприятия и създаване на работни места;
  - по-голяма съгласуваност с другите политики на Съюза;
  - повишаване на прозрачността, ефективността и отговорността на публичните администрации.
- 1.8 С новите правила за таксуване се отхвърля възможността за задължително безвъзмездно предоставяне. Всяка държава членка решава дали да налага такса или не. Ако реши да налага такса, тя трябва да я ограничи до допълнителните разходи, въпреки че съществуват извънредни случаи, при които може да се прилага по-висока такса. Действащият в момента принцип на възстановяване на разходите се запазва. ЕИСК счита за положителна промяната в тази област.
- 1.9 По отношение на независимия орган, който се създава за решаване на жалби срещу откази, ЕИСК счита, че не трябва непременно да се създава нова организация, а тази задача може да се възложи на вече съществуващ орган, при условие че се гарантира безпристрастността и независимостта на неговите решения.
- 1.10 В новата нормативна уредба се споменават икономическите или моралните права на служителите на органи от общественния сектор, за да се обхванат особени ситуации в определени държави членки на Съюза.
- 1.11 Комитетът отбелязва необходимостта от по-убедителна формулировка на предложението по отношение на защитата на личните данни, като задължително се изисква щателна оценка за всеки конкретен случай, за да може да бъде постигнато равновесие между правото на неприкосновеност на личния живот и правото на обществен достъп.

## 2. Контекст

- 2.1 Директива 2003/98/СЕ (Директива ИОС) е важна стъпка за насърчаване на повторната употреба на огромния обем информация, която се съхранява в обществения сектор, поставяйки основите на европейска правна рамка за хармонизиране на основните условия и премахване на пречките, които биха могли да затруднят повторната употреба.
- 2.2 В член 13 на Директивата за ИОС на Европейската комисия се възлага задачата да извърши преразглеждане преди 1 юли 2008 г., което е адресирано по-специално *„към обхвата и ползата от настоящата директива, включително степента на увеличение на многократното използване на документите от обществения сектор, последствията от принципите, приложени при таксуването и многократното използване на официални текстове от законодателен и административен характер, както и по-нататъшните възможности за усъвършенстване на безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар и развитието на европейска индустрия на съдържанието“*. Това преразглеждане беше отразено в Съобщение СОМ(2009) 212, в което се посочва, че въпреки напредъка продължават да съществуват големи пречки, включително опити от страна на органите от обществения сектор да издействат максимално възстановяване на разходите, вместо да поставят на преден план ползите за икономиката като цяло; конкуренция между обществения и частния сектор; практически аспекти, затрудняващи повторната употреба, като липсата на информация относно наличната ИОС и нагласата на някои органи от обществения сектор, които не осъзнават в достатъчна степен нейния икономически потенциал.
- 2.3 Други мотиви за преразглеждането на директивата според Комисията са следните:
- неимоверното нарастване на обема на данните;
  - продължаващата цифрова революция, която увеличава стойността на активите на обществения сектор в областта на информацията и съдържанието;
  - нарастващата икономическа значимост на ИОС под формата на общи икономически ползи, преки и косвени, получени от прилагането и използването на ИОС в икономиката на ЕС-27, които се оценяват на 140 милиарда евро годишно<sup>2</sup>;
  - констатацията, че все още съществува голям потенциал за повторна употреба на ИОС. Макар че някои държави членки са постигнали голям напредък, все още остават много неща, които трябва да бъдат свършени, ако се отчете по-специално развитието на повторната употреба на ИОС в някои страни в международен контекст.

<sup>2</sup>

Докладът „Vickery“ съдържа задълбочен анализ на тази тема. Вж. *Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments* („Преглед на неотдавнашни изследвания за повторната употреба на ИОС и съответно развитие на пазарите“) – окончателна версия – Graham Vickery, 2010 г.

[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final\\_version\\_study\\_psi.docx](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx).

2.4 Най-важните аспекти, които се предлага да бъдат променени с разглеждания проект за директива, се отнасят до обхвата, общия принцип, приложим за повторната употреба, икономическите или морални права на служителите на обществени органи, принципите на таксуване и практическите разпоредби, улесняващи търсенето.

### 3. **Общи бележки**

#### 3.1 **ИОС и Програмата в областта на цифровите технологии**

3.1.1 ЕИСК счита като цяло, че предложената реформа намира сполучливо разрешение на общопризнатите пропуски на Директивата за ИОС. Освен че дава отговор на искането на заинтересованите страни в ЕС, които излагат сериозни проблеми в действащото законодателство, изменението включва принципите на Препоръката на ОИСР от Сеул, приета на 17 и 18 юни 2008 г.<sup>3</sup> за подобряване и по-ефективна употреба на обществената информация.

3.1.2 ЕИСК изтъква и факта, че преразглеждането е част от пакет от мерки на Програмата за цифрови технологии, която включва три насоки за действие: адаптиране на правната рамка за повторна употреба на публични данни, мобилизиране на финансови инструменти и по-добра координация на държавите членки<sup>4</sup>.

#### 3.2 **Правото на повторна употреба**

3.2.1 Новата нормативна уредба въвежда съществено изменение чрез установяването на повторната употреба като право. В действащата понастоящем система всяка държава членка може по свое усмотрение да даде или да не даде разрешение за повторна употреба. Като се има предвид, че връзката между правото на достъп и правото на повторна употреба е изрично упомената в някои национални законодателства, но не е достатъчно ясна в други, съществува правна несигурност.

---

<sup>3</sup> Приета в Сеул на 17 и 18 юни 2008 г.

<sup>4</sup> Съобщение от Комисията „Свободно достъпните данни: двигател за иновации, растеж и прозрачно управление, COM(2011) 882 final, Брюксел, 12.12.2011 г.

3.2.2 Поради това ЕИСК специално изтъква и подкрепя предлаганата в тази област промяна, която се състои в следното:

- **правото на достъп** до обществена информация продължава да бъде сред изключителните компетентности на държавите членки и не влиза в обхвата на Директивата за ИОС<sup>5</sup>;
- когато дадена информация е обществена и достъпна съгласно националното законодателство, **повторната употреба** на обществената информация за търговски или нетърговски цели се установява – с изрично посочени изключения – като **задължение** на държавите членки, докато новата формулировка на член 3 гласи, че те „гарантират, че ... документи[те] се предоставят за повторна употреба“. Това е важна стъпка напред към постигането на единна европейска рамка.

3.2.3 Правото на повторна употреба представлява напредък по отношение на позицията, изразена от ЕИСК в предходно негово становище<sup>6</sup> в смисъл, че задължението за повторна употреба на данните не е само „пасивно предоставяне на разположение, а задание за активно популяризиране“.

3.2.4 Като се имат предвид различията в резултат на въвеждането на Директивата за ИОС в националните законодателства, ЕИСК счита, че е необходима по-тясна хармонизация, която трябва да намери израз в предложението за регламент.

### 3.3 Разширяване на обхвата

3.3.1 Както ЕИСК вече предложи в своето становище относно Директивата за ИОС, новата нормативна уредба ще включва съществуващата документация в музеи, библиотеки и архиви. Това важи и за университетските библиотеки, с изключение на документите, защитени от права върху интелектуалната собственост (нова формулировка на член 1, параграф 2, буква д), което предполага включване на значително количество информация в обхвата на директивата, увеличавайки нейната ефективност.

### 3.4 Подобряване на разпоредбите за търсене

3.4.1 ЕИСК счита за подходящо предложеното регламентиране на практическите договорености с цел улесняване на търсенето на информация (член 9), тъй като то включва метаданни и предоставяне на информация „в машинночетим формат“ и портални уебсайтове, които съдържат връзки към децентрализирани списъци с материали.

---

<sup>5</sup> Член 1, параграф 3.

<sup>6</sup> Становище на ЕИСК „Използване на документи на обществения сектор с търговска цел“, ОВ С 85, 8.4.2003 г., стр. 25.

### 3.5 **Необходимост от реформа поради потенциала на обществената информация**

- 3.5.1 Документацията, която се съхранява в публични организации, намира приложение в много области, в това число тези, които са свързани със знания, социални условия, наука, икономика и култура. Те включват например географска, метеорологична и икономическа информация, информация за околната среда, пътното движение и транспорта, туризма, селското стопанство, правни и съдебни публикации, статистика, социални условия и др.<sup>7</sup> Като резултат използването им допринася за икономическия растеж, развитието на вътрешния пазар, укрепването на предприятията и създаването на работни места.
- 3.5.2 По-засиленото използване на обществената информация е в съответствие с други политики на Съюза като политиката в областта на конкуренцията, интегрираната морска политика, общата транспортна политика, необходимостта да се насърчава отвореният достъп до научна информация и политиката за цифровизацията и културното наследство.
- 3.5.3 Стимулирането на повторната употреба ще допринесе и за насърчаване на прозрачността и отговорността на публичните администрации.

## 4. **Конкретни бележки**

### 4.1 **Таксуване<sup>8</sup>**

- 4.1.1 Аспектът, който буди най-големи противоречия в действащата нормативна уредба, е цената, която трябва да платят заинтересованите страни, за да получат достъп до информацията. Прекомерно високите такси и липсата на прозрачност в ценообразуването доведоха до жалби на ползвателите и представляват сериозна пречка за насърчаване на повторната употреба на обществена информация.
- 4.1.2 Предложението за реформа отхвърля възможността за задължително безвъзмездно предоставяне (нулеви разходи), предложено от някои заинтересовани страни. Вместо това се спира на нови принципи за таксуване, които са следните:
- Всяка държава членка решава дали да налага такса или не.
  - Ако реши да налага такса, тя трябва да я ограничи до **допълнителните разходи**, възникнали във връзка с размножаването и разпространението на документите.

---

<sup>7</sup> В доклада Vickers са набелязани 13 области, които на свой ред съдържат множество теми.

<sup>8</sup> Вж. Deloitte Pricing of PSI Study („Проучване на Делойт относно ценообразуването на ИОС“), Люксембург 2011 г. [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes\\_psi\\_group\\_meetings/presentations/15th/03\\_01\\_study\\_economic\\_deloitte.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf).

- Принципът за допълнителните разходи може да не се прилага, като се налагат по-високи такси в изключителни случаи, предвидени в новия член 6, параграф 2: по-специално органите от обществения сектор, които покриват значителна част от оперативните си разходи, като се възползват от правата си върху интелектуална собственост. Това изключение е предмет на стриктни изисквания: таксите трябва да се определят „в съответствие с обективни, прозрачни и проверими критерии, стига това да е в интерес на обществото и да бъде одобрено от независимия орган“, както е предвидено в реформата на директивата.
- Могат да се определят такси, по-високи от допълнителните разходи и от „библиотеки (включително университетски библиотеки), музеи и архиви“.
- Тежестта на доказване, че таксите съответстват на изискванията на директивата, се пада на органа от обществения сектор, който предоставя информацията на потребителя.

4.1.3 По този начин се въвеждат като общ принцип **допълнителните разходи**, но се запазва режимът на **възстановяване на разходите** в настоящия член 6, въпреки че се оценява като „неподходящ да стимулира дейностите, основани на повторната употреба на данни от обществения сектор“. (3. Правни елементи на предложението. 3.2. Субсидиарност и пропорционалност, параграф 5).

4.1.4 ЕИСК, който приветства тази промяна, счита за необходимо да се изясни формулировката на предложеното изменение на принципите на таксуване в член 6, като се посочи изрично, че принципът на възстановяване на разходите се прилага като изключение.

4.1.5 Според ЕИСК би могъл да се въведе принципът на всеобщо безвъзмездно предоставяне поне в определени случаи за повторна употреба без търговска цел.

## 4.2 **Независим орган**

4.2.1 В случай на отказ на искане за повторна употреба новата нормативна уредба гласи, че средствата за правна защита следва да включват „възможността за преразглеждане от независим орган, на който са предоставени специфични регулаторни правомощия по отношение на повторната употреба на информация от обществения сектор и чиито решения са задължителни за съответния орган от обществения сектор“ (добавено в член 4, параграф 4).



- 4.2.2 В предложението не са определени характеристиките и съставът на този „независим орган“ и тези аспекти съвсем уместно са оставени за решение на всяка държава членка. ЕИСК счита, че не трябва непременно да се създава нова организация, а тази задача може да се възложи на вече съществуващ орган, при условие че се гарантира безпристрастност и независимост на неговите решения. Като се има предвид обаче опитът с влизането в сила на Директивата за ИОС, при което в някои случаи се стигна до ограничително тълкуване на режима на достъп и разпространение на публична информация, в новия параграф би било уместно да се добави след *„информация от обществения сектор“*: *„..., по-специално във връзка с обхвата на общия принцип на чл. 3, и чиито решения...“*.
- 4.2.3 Във всички случаи ЕИСК подчертава, че трябва да се вземе предвид позицията на Съда на ЕС във връзка с идеята за независимост, която изключва не само каквото и да било влияние, което могат да оказат органите, подлежащи на контрол, но и всяко външно разпореждане или влияние, пряко или косвено, което би могло да застраши изпълнението на задачата, възложена на такива независими органи<sup>9</sup>.

#### 4.3 **Интелектуална собственост и икономически или морални права на служителите**

- 4.3.1 В съответствие с националните и международните разпоредби, регламентиращи интелектуалната собственост, предложението за преразглеждане запазва *„икономическите и морални права, от които служителите на органи от обществения сектор могат да се ползват съгласно националните правила“* (добавен параграф към член 1, параграф 5). Това е аспект, който не е разгледан в Директивата за ИОС и включването му отговаря на специфични ситуации, които се наблюдават в някои държави членки във връзка с правото на собственост върху данните, които се съхраняват от обществения сектор.

- 4.3.2 Поради сложността на въпросите, свързани с интелектуалната собственост и принципите на субсидиарност и минимална намеса, е по-добре решаването на възникналите конфликти да бъде оставено на правните и съдебните системи на всяка страна, както съвсем уместно се предлага в текста, който е предмет на настоящото становище.

#### 4.4 **Защита на личните данни**

- 4.4.1 Директивата за ИОС включва обработката на лични данни (член 1, параграф 4), като посочва, че *„оставя непроменени и по никакъв начин не засяга нивото на защита на физическите лица що се отнася до обработката на лични данни съгласно разпоредбите на Общността и на националното законодателство, нито, в частност, променя задълженията и правата, установени в Директива 95/46/ЕО“*<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Решение от 9 март 2010 г. (С-518/07).

<sup>10</sup> Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни. [ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.](#)

4.4.2 Това е правилна разпоредба, но важноста на въпроса и постоянните технологични иновации налагат да □ бъде отредено по-голямо внимание предвид факта, че тя повдига редица въпроси като законност на публичното разпространение, специална защита на чувствителните данни, прехвърляне на трети страни и принципа за целта. ЕИСК счита, че както посочва Работната група за защита на лицата при обработването на лични данни, в текста би трябвало да фигурира изискването обществените органи да извършват *„щателна оценка за всеки конкретен случай, за да може да бъде постигнато равновесие между правото на неприкосновеност на личния живот и правото на обществен достъп“*<sup>11</sup>.

Брюксел, 25 април 2012 г.

Председател  
на Европейския икономически и социален  
комитет

Staffan Nilsson

---

---

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_en.pdf).