

Bundesrat

Drucksache 820/11

13.12.11

EU - In - K - R - U

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors

KOM(2011) 877 endg.

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Hinweis: vgl. Drucksache 437/00 = AE-Nr. 002076,
Drucksache 664/02 = AE-Nr. 022599,
Drucksache 618/04 = AE-Nr. 042663,
Drucksache 306/10 = AE-Nr. 100375 und AE-Nr. 090393



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 12.12.2011
KOM(2011) 877 endgültig

2011/0430 (COD)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von
Informationen des öffentlichen Sektors**

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SEK(2011) 1551 endgültig}

{SEK(2011) 1552 endgültig}

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND DES VORGESCHLAGENEN RECHTSAKTS

1.1. Gründe und Ziele des Vorschlags

Die Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors („PSI-Richtlinie“) wurde am 17. November 2003 erlassen. Ziel war es, die unionsweite Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors dadurch zu erleichtern, dass die Grundvoraussetzungen für die Weiterverwendung geschaffen und große Hindernisse beseitigt werden, die einer Weiterverwendung im Binnenmarkt entgegen stehen. Die Richtlinie enthält Regelungen in Bezug auf die Nichtdiskriminierung, die Gebührenerhebung, Ausschließlichkeitsvereinbarungen, die Transparenz und die Lizenzvergabe sowie praktische Instrumente, die das Auffinden und die Weiterverwendung öffentlicher Dokumente erleichtern.

Artikel 13 der Richtlinie sieht vor, dass ihre Anwendung bis zum 1. Juli 2008 überprüft wird. Die Kommission führte diese Überprüfung durch und veröffentlichte hierüber die Mitteilung KOM(2009) 212¹. Darin kam sie zu dem Ergebnis, dass trotz der gemachten Fortschritte noch immer Hindernisse bestehen, darunter vor allem das Bestreben öffentlicher Stellen, eine größtmögliche Kostendeckung zu erzielen, anstatt die gesamtwirtschaftlichen Vorteile im Auge zu haben, der Wettbewerb zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor sowie praktische Aspekte, die die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors behindern, etwa unzureichende Informationen über ihre Verfügbarkeit und die bei öffentlichen Stellen herrschende Unkenntnis über das wirtschaftliche Potenzial. Die Kommission kam zu dem Schluss, dass bis 2012 eine weitere Überprüfung vorgenommen werden sollte, wenn voraussichtlich weitere Erkenntnisse über die Auswirkungen und die Anwendung der Richtlinie vorliegen. Der vorliegende Vorschlag ist das Ergebnis dieser zweiten Überprüfung.

Informationen des öffentlichen Sektors sind ein wesentliches Ausgangsmaterial für auf digitalen Inhalten beruhende Produkte und Dienstleistungen und haben ein großes, bislang unausgeschöpftes Potenzial. Diese Maßnahme der Union soll allgemein einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum und zur Schaffung von Arbeitsplätzen leisten, indem durch eine Verbesserung der Bedingungen für die Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors das wirtschaftliche Potenzial der in behördlichem Besitz befindlichen Daten freigesetzt wird. Dieses allgemeine Ziel steht vollständig im Einklang mit den horizontalen Strategien der Union, insbesondere mit der am 3. März 2010 vorgestellten Strategie Europa 2020 der Kommission, die darauf abzielt, „*die EU in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und Produktivität und ausgeprägtem sozialem Zusammenhalt umzuwandeln*“.

Die Freigabe von Informationen des öffentlichen Sektors zur Weiterverwendung wird sich auch positiv auf die Transparenz, Effizienz und Verantwortlichkeit der Regierungen und Behörden auswirken und die Bürger bei der Wahrnehmung ihrer Rechte stärken.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0212:FIN:DE:PDF>.

Letztlich dient die Richtlinie daher der Herbeiführung eines Kulturwandels im öffentlichen Sektor, indem sie ein günstiges Umfeld für auf der Weiterverwendung von öffentlichen Informationsbeständen beruhende Tätigkeiten mit Wertschöpfung schafft.

Das Problem der Regulierung besteht darin, für die Märkte optimale rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um Produkte und Dienstleistungen, die auf Weiterverwendung beruhen, auf dem Markt der digitalen Inhalte auch grenzübergreifend zu fördern und gleichzeitig Wettbewerbsverzerrungen auf dem Unionsmarkt für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors zu vermeiden. Der Vorschlag der Kommission zielt deshalb sowohl auf die gewerbliche als auch die nichtgewerbliche Verwertungskette für Informationen des öffentlichen Sektors ab, damit ganz bestimmte Voraussetzungen auf unterschiedlichen Verwertungsstufen geschaffen werden, um den Zugang zu verbessern und die Weiterverwendung zu erleichtern.

Die Daten müssen freigegeben, auffindbar gemacht und effektiv zur Weiternutzung bereitgestellt werden. Die finanziellen und nichtfinanziellen Transaktionskosten müssen so niedrig wie möglich sein. Den Weiterverwendern muss ein effizienter und wirksamer Rechtsweg offenstehen, damit sie ihre Rechte auch durchsetzen können. Die ursprüngliche Richtlinie muss verstärkt werden, um die verbleibenden Hindernisse zu beseitigen, z. B. den Mangel an Informationen darüber, welche Daten tatsächlich zur Verfügung stehen, beschränkende oder unklare Vorschriften über Zugangs- und Weiternutzungsbedingungen, abschreckende, unklare und uneinheitliche Preise bei gebührenpflichtiger Weiterverwendung der Informationen und insgesamt die übermäßige Komplexität der Genehmigungsverfahren für die Weiternutzung von Informationen des öffentlichen Sektors, insbesondere für KMU. Darüber hinaus müssen zwischen Weiterverwendern und „hybriden“ öffentlichen Stellen (die sowohl öffentliche Aufgaben wahrnehmen als auch Daten gewerblich verwerten) gleiche Voraussetzungen und Wettbewerbsbedingungen hergestellt werden, die nicht durch eine diskriminierende Behandlung und ungerechtfertigte Ausschließlichkeitsvereinbarungen für die Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors beschränkt werden. Schließlich wird der Binnenmarkt für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors nur dann in Gang kommen, wenn unionsweit die regulatorischen und praktischen Grenzen fallen und gleiche Datentypen unabhängig von ihrer nationalen Herkunft unter ähnlichen, wenn nicht sogar gleichen Bedingungen zugänglich gemacht werden.

Ein verbesserter Zugang und eine erleichterte Weiternutzung bringen u. a. folgende Vorteile: Innovation bei direkt auf Informationen des öffentlichen Sektors beruhenden Produkten und bei diese ergänzenden Produkten; niedrigere Transaktionskosten und Effizienzgewinne im öffentlichen Sektor; eine zunehmende Zusammenführung unterschiedlicher öffentlicher und privater Informationen zur Herstellung neuer Güter.

1.2. Allgemeiner Kontext

Öffentliche Stellen produzieren, sammeln oder besitzen eine riesige Fülle von Informationen und Inhalten, die von Statistiken, Wirtschafts- und Umweltdaten bis hin zu Archivgut und Sammlungen von Büchern und Kunstwerken reichen. Durch die digitale Revolution ist der Wert dieser Bestände für innovative Produkte oder Dienstleistungen, die auf solchen Daten als Ausgangsmaterial beruhen, erheblich gestiegen.

Die wirtschaftliche Bedeutung, die der Öffnung von Datenbeständen, auch der öffentlichen Daten, zukommt, ist heutzutage weithin anerkannt. So sind Daten laut einem Bericht im *Economist* aus dem Jahr 2010 zu *einem wirtschaftlichen Rohstoff-Input* geworden, der den

*Faktoren Kapital und Arbeit kaum an Bedeutung nachsteht*², während im Abschlussbericht „Digital Britain“ Daten als *eine Innovationswährung* und als *Lebenselixier der Wissenswirtschaft* bezeichnet werden³. In einer kürzlich durchgeführten Studie wurde der Gesamtmarkt für Informationen des öffentlichen Sektors im Jahr 2008 unionsweit auf 28 Milliarden EUR geschätzt⁴. In derselben Studie wird der wirtschaftliche Gesamtnutzen einer weiteren Öffnung von Informationen des öffentlichen Sektors durch Gewährung eines einfacheren Zugangs für die EU-27 auf etwa 40 Milliarden EUR pro Jahr beziffert. Der direkte und indirekte wirtschaftliche Nutzen, der aus PSI-Anwendungen und deren Nutzung in den Volkswirtschaften der 27 EU-Mitgliedstaaten erwächst, läge folglich in einer Größenordnung von jährlich 140 Milliarden EUR.

Frei verfügbare öffentliche Daten beflügeln nicht nur die Innovation und Kreativität, die ihrerseits das Wirtschaftswachstum vorantreiben, sondern ermöglichen auch eine größere Teilhabe der Bürger, wodurch sie die partizipative Demokratie stärken und ein transparentes, verantwortliches und effizienteres Regierungshandeln fördern.

Die Herausforderung für die Richtlinie besteht darin, für die Märkte einen optimalen Rechtsrahmen zu schaffen, der die gewerbliche und nichtgewerbliche Weiterverwendung verfügbarer öffentlicher Daten erleichtert und fördert. Letztlich dienen die Richtlinie und ihre Überprüfung daher der Herbeiführung eines Kulturwandels im öffentlichen Sektor durch Schaffung eines günstigen Umfelds für eine auf der Weiterverwendung von öffentlichen Informationsbeständen beruhende Wertschöpfung.

Die Überprüfung der Richtlinie ist daher Teil der Digitalen Agenda für Europa und der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum⁵. Deshalb ist die Überprüfung auch eine der Schlüsselaktionen der Digitalen Agenda (Schlüsselaktion 1c).

1.3. Kohärenz mit anderen Politikbereichen

1.3.1. Weiterverwendungspolitik und Wettbewerbsrecht der Union

Eines der Ziele der PSI-Richtlinie ist die Begrenzung von Wettbewerbsverzerrungen im Unionsmarkt und folglich die Schaffung gleicher Voraussetzungen für alle potenziellen Weiterverwender von Informationen des öffentlichen Sektors. In dieser Hinsicht enthält die PSI-Richtlinie eine spezielle Zusammenstellung allgemeinerer Wettbewerbsvorschriften der Union, vor allem in Artikel 10 Absatz 2 – Verbot der Quersubventionierung – und Artikel 11 – Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen (mit Ausnahmen).

1.3.2. Weiterverwendungspolitik und Umweltpolitik

Die PSI-Richtlinie, die Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (Aarhus-Richtlinie) und die Richtlinie 2007/2/EG zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) bilden zusammen einen Rahmen aus Unionsmaßnahmen, der eine möglichst weite Verbreitung der im Besitz

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

³ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/interactive.bis.gov.uk/digitalbritain/report/>, S. 214.

⁴ *Review of recent studies on PSI re-use and related market developments* (Auswertung aktueller Studien über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors und damit zusammenhängende Marktentwicklungen), G. Vickery, August 2011.

⁵ http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm.

öffentlicher Stellen befindlichen Umweltinformationen gewährleisten soll. Diese Richtlinien verfolgen zwar nicht unmittelbar die gleichen Ziele, ergänzen sich aber gegenseitig und dienen dem gemeinsamen Ziel der Erhöhung der Transparenz und der Verfügbarkeit öffentlicher Daten.

Die Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen trägt dazu bei, das Umweltbewusstsein zu schärfen, einen freien Meinungs austausch und eine wirksamere Teilnahme der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren in Umweltfragen zu ermöglichen und so letztendlich den Umweltschutz zu verbessern. Sie unterstützt auch die Politik der Kommission in Bezug auf die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, denn ein breiter Zugang zu Informationen ist eine Voraussetzung für deren Weiternutzung, und Umweltdaten sind eine sehr wichtige Informationsquelle für die Schaffung neuer Produkte und Dienstleistungen. Die INSPIRE-Richtlinie spielt eine ähnliche Rolle im Hinblick auf Geodaten.

Überdies ist die PSI-Richtlinie von entscheidender Bedeutung für die Gesamtkohärenz des künftigen gemeinsamen Umweltinformationssystem (SEIS).

1.3.3. Weiterverwendungspolitik und integrierte Meerespolitik

Im September 2010 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat zum Thema „Meereskenntnisse 2020“, die auf die Freisetzung des Potenzials der in Europa vorhandenen Meereskenntnisse abzielt. Ihr dreigliedriger Ansatz, nämlich die Nutzung von Meeresdaten einfacher und billiger zu machen, die Wettbewerbsfähigkeit der Nutzer von Meeresdaten zu fördern und das in Europa vorhandene Wissen über die Ozeane und Meere zu verbessern, steht im Einklang mit der Politik der Kommission in Bezug auf die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors und unterstützt diese.

1.3.4. Weiterverwendungspolitik und gemeinsame Verkehrspolitik

Eine der 40 Initiativen, die im neuen Verkehrsweißbuch⁶ vorgeschlagen wurden, ist Schaffung der Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Entwicklung und Nutzung intelligenter Systeme für interoperable und multimodale Fahrpläne, Informationsdienste Online-Buchungen und intelligente Ticketausstellung.

Diese Initiative steht im direkten Zusammenhang mit dem Aktionsplan⁷ für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern, der im Dezember 2008 von der Kommission angenommen wurde, und mit der Richtlinie 2010/40/EU⁸ vom 7. Juli 2010 zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern. Diese beiden Instrumente dienen der Beschleunigung und der Koordinierung der Einführung von IVS-Anwendungen einschließlich unionsweiter Echtzeit-Verkehrsinformationsdienste und unionsweiter Reiseinformationsdienste.

⁶ Weißbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, KOM(2011) 144 endg. (28.3.2011).

⁷ KOM(2008) 886 endg./2 – Berichtigung vom 20.3.2009.

⁸ ABL L 207 vom 6.8.2010, S. 1.

Gemäß der Richtlinie 2010/40/EU wird die Kommission verbindliche Spezifikationen für „die Bereitstellung EU-weiter Echtzeit-Verkehrsinformationsdienste“ und „die Bereitstellung EU-weiter Reise-Informationendienste“ annehmen, um die Bereitstellung von Verkehrssteuerungsdaten durch die Verkehrsbehörden zu regeln und Zugang privater Unternehmen zu einschlägigen öffentlichen Daten zu gewährleisten.

Solche Spezifikationen, aber auch mögliche nachfolgende Legislativvorschläge, die den Zugang zu öffentlichen Verkehrsinformationen und ihre Weiternutzung sicherstellen sollen, könnten einen ganz erheblichen Beitrag zur Verwirklichung der Kommissionspolitik in Bezug auf die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors leisten, denn sie geben den Bürgern oder Unternehmen einen Anspruch auf Zugang zu Informationen über den Straßenverkehr und öffentliche Verkehrsmittel und auf deren Weiternutzung für neue Produkte und Dienstleistungen, die auf den hochgradig dynamischen Inhalten solcher Daten beruhen. Dies unterstützt die Kommissionspolitik zugunsten der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.

1.3.5. Weiterverwendungspolitik und die Initiative für einen offenen Zugang zu wissenschaftlichen Informationen

Ziel der Kommission im Bereich der wissenschaftlichen Informationen ist eine Maximierung der Vorteile der Informationstechnologien (Internet, Hochleistungsrechner, Dataming) für einen besseren Zugang zu wissenschaftlichen Erkenntnissen und deren einfache Weiterverwendung. Mit der Politik des „offenen Zugangs“ wird das Ziel verfolgt, wissenschaftliche Artikel und Forschungsdaten für die Leser im Internet frei zugänglich zu machen. Die Kommission beabsichtigt weitere Schritte, um den Zugang zu wissenschaftlichen Informationen, einschließlich der Publikationen und Daten der mit Unionsmitteln geförderten Forschungsprojekte, und ihre Bewahrung zu fördern.

Die Kommissionsziele in diesem Bereich hängen sehr eng mit den Zielen der PSI-Richtlinie zusammen, denn beide sind darauf ausgerichtet, öffentliche Informationen in Europa auf breiterer Basis für Zugang und Weiterverwendung verfügbar zu machen.

1.3.6. Weiterverwendungspolitik und Politik für die Digitalisierung und das Kulturerbe

Die Digitalisierung kultureller Bestände fördert den Zugang zur Kultur, weil das europäische Kulturerbe im Besitz europäischer Kultureinrichtungen – Bücher, Landkarten, Ton- und Filmmaterial, Handschriften, Museumsstücke usw. – dadurch für Zwecke der Arbeit, des Studiums und der Freizeit für alle Menschen leichter zugänglich gemacht wird. Gleichzeitig verwandelt die Digitalisierung diese Ressourcen in ein dauerhaftes Kapital für die digitale Wirtschaft und schafft zahlreiche Innovationsmöglichkeiten, wenngleich die volle Ausnutzung der digitalen kulturellen Bestände noch ganz am Anfang steht. Entsprechende Geschäftsmodelle werden derzeit erst erkundet, und es beginnen erste gewerbliche Aktivitäten. Die Ziele der breiten Verfügbarkeit von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie) und der Bereitstellung digitaler Kulturbestände für kreative und innovative Unternehmen (Digitalisierungspolitik) stehen untereinander voll und ganz im Einklang, verstärken sich gegenseitig und entsprechen der europäischen Kulturagenda und dem Arbeitsplan des Rates im Kulturbereich.

2. ERGEBNISSE DER ANHÖRUNGEN INTERESSIERTER KREISE UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN

2.1.1. Öffentliche Anhörungen

Zur Überprüfung der Richtlinie wurde entsprechend der etablierten Kommissionspraxis eine breite öffentliche Online-Konsultation vom 9. September 2010 bis 30. November 2010 durchgeführt. Sie wurde auf der Website der Kommission „Ihre Stimme in Europa“ veröffentlicht:

(<http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch?form=psidirective2010>).

Der Beginn der offenen Konsultation wurde in einer Pressemitteilung bekannt gemacht. Außerdem wurde in Twitter, auf den Webseiten der Kommission zur Informationsgesellschaft unter dem Thema Informationen des öffentlichen Sektors (http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm) und im Portal der ePSI-Plattform⁹ darauf hingewiesen. Überdies wurden die Akteure über die Konsultation informiert und zur Einreichung ihrer Meinungsäußerungen entweder über ihre Verbände oder aber per individueller E-Mail aufgefordert. Alle Interessenten wurden zur Einreichung von Beiträgen aufgefordert, darunter auch Regierungen und Inhaltsbesitzer aus dem öffentlichen Sektor (auch aus derzeit ausgeschlossenen Sektoren), gewerbliche und nichtgewerbliche Weiterverwender, Fachleute, Wissenschaftler und Bürger.

Die Konsultation erbrachte 598 Antworten, die auf den Webseiten der Kommission zum Thema Informationen des öffentlichen Sektors¹⁰ veröffentlicht wurden. Die Antworten decken alle Kategorien von Beteiligten der PSI-Wertschöpfungskette ab: Besitzer von Informationen des öffentlichen Sektors (8 %), andere Behörden, die selbst keine Informationen des öffentlichen Sektors besitzen (4 %), Weiterverwender von Informationen des öffentlichen Sektors (13 %), Wissenschaftlicher und Fachleute (23 %), Bürger (48 %) und „sonstige“ (4 %).

Die überwältigende Mehrzahl der Konsultationsteilnehmer wies darauf hin, dass die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors ihr volles Potenzial noch nicht entfaltet hat und dass weitere Maßnahmen notwendig sind, um die Weiterverwendung anzuregen und die grenzübergreifende Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen zu fördern, die auf einer Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors beruhen. Viele Teilnehmer befürworteten Änderungen an der Richtlinie, darunter etwa 40 % der Besitzer von Informationen des öffentlichen Sektors bis hin zu über 70 % der Weiterverwender. Bei den Vorschlägen für legislative Änderungen und für zusätzliche nichtverbindliche Vorgaben gab es zwischen den einzelnen Teilnehmerkategorien keine bedeutenden Unterschiede. Befürwortet wurde meistens eine Änderung des allgemeinen Grundsatzes, um einen Weiterverwendungsanspruch zu schaffen, und die Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen (zur Freigabe öffentlicher Datenbestände und zur Erleichterung der Weiterverwendung, z. B. Bestandslisten vorhandener Dokumente, vereinfachte Lizenzbedingungen oder Verzicht auf Lizenzen, Zusatzkosten usw.).

Auch die Frage der Gebührenerhebung fand bei vielen Antwortenden große Beachtung. Zahlreiche Beiträge machen deutlich, dass zu vielen Gebührenfragen Klarstellungen und

⁹ <http://www.epsiplatform.eu/>.

¹⁰ http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm.

Vorgaben notwendig sind, z. B. auch zur Gebührenpraxis gegenüber dem freien Zugang sowie zu den zulässigen Tarifen. Eine Gebührenerhebung auf der Grundlage einer vollen oder teilweisen Kostendeckung fand nicht den Zuspruch der Beteiligten. Häufig befürworteten die Teilnehmer entweder ein Gebührenverbot oder eine Klarstellung des Begriffs „angemessene Gewinnspanne“. Die meisten Antwortenden befürworteten eine kostenlose nichtgewerbliche Weiterverwendung. Von Teilnehmern aller Kategorien wurden viele Argumente für und gegen die Zusatzkostenlösung vorgebracht, über die sich kein Konsens abzeichnet.

Schließlich sprachen sich Beteiligte aus allen Sektoren allgemein dafür die Unterstützung der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors und für entsprechende – auch grenzübergreifende – Durchführungsmaßnahmen aus. Diese Maßnahmen reichen von Orientierungen zu zahlreichen Themen (Lizenzen, Gebühren, Datenqualität) bis hin zur Unterstützung des Aufbaus nationaler Datenportale und eines einheitlichen europäischen Datenzugangspunkts.

Wie zusammenfassend festzustellen ist, verdeutlicht diese Konsultation, dass sich in vielen Mitgliedstaaten die Kultur der Weiterverwendung im Vergleich zu der 2009 durchgeführten Überprüfung weiterentwickelt hat (vor allem Vereinigtes Königreich, Frankreich und Dänemark). Es bleibt aber noch viel zu tun, um das aus der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors erwachsende Potenzial auszuschöpfen und die durch die PSI-Richtlinie von 2003 festgelegten Regeln, von denen mehrere der Änderung oder Klarstellung bedürfen, bestmöglich anwendbar zu machen. Überdies zeigt der fehlende Konsens unter den Teilnehmern in der Frage der Gebührenerhebung für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, dass es keine geeignete Einheitslösung gibt und für eine unbehinderte Weiterverwendung der Daten die unterschiedlichen Bedürfnisse sowohl der Besitzer als auch der Weiterverwender von Informationen des öffentlichen Sektors berücksichtigt werden müssen.

Die eingegangenen Antworten flossen in die Bewertung der Optionen ein, die zu dem Paket aus verbindlichen Vorschriften und unverbindlichen Vorgaben geführt haben, das im vorliegenden Vorschlag enthalten ist.

2.1.2. Einholung und Nutzung von Expertenwissen

Im Laufe der letzten Jahre hat die Kommission zur Bewertung der verschiedenen Aspekte der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, einschließlich der wirtschaftlichen Aspekte, folgende Studien durchgeführt: MEPSIR (*Measuring European Public Sector Information Resources*, Untersuchung über Informationsbestände des öffentlichen Sektors in Europa)¹¹, Studie über Ausschließlichkeitsvereinbarungen¹², *Economic Indicators and Case Studies on PSI pricing models* (Wirtschaftliche Indikatoren und Fallstudien zu PSI-Preismodellen)¹³, *Study on pricing models for PSI* (Untersuchung von PSI-Preismodellen, Deloitte, noch nicht veröffentlicht), *Study on the market value of PSI* (Studie über den Marktwert von Informationen des öffentlichen Sektors, Vickery, noch nicht

¹¹ http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/actions_eu/policy_actions/mepsir/index_en.htm.

¹² http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/facilitating_reuse/exclusive_agreements/index_en.htm.

¹³ http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/economic_study_report_final.pdf.

veröffentlicht), *Study on the re-use of cultural material* (Studie über die Weiterverwendung von kulturellem Material)¹⁴.

Im Rahmen der Studien wurde die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors in den Mitgliedstaaten erfasst, die Größe des Gesamtmarktes für Informationen des öffentlichen Sektors in der Union (2006 und 2010–2011) abgeschätzt und das Bestehen möglicher Ausschließlichkeitsvereinbarungen mit öffentlichen Stellen gemäß Artikel 11 der Richtlinie in den Mitgliedstaaten untersucht, es wurden Einblicke in derzeitige Entwicklungen auf dem Gebiet der Informationen des öffentlichen Sektors in den Mitgliedstaaten vermittelt, Empfehlungen zu wirtschaftlichen Indikatoren für die Messung der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors gegeben, unterschiedliche Bereitstellungs- und Gebührenmodelle für Informationen des öffentlichen Sektors beurteilt und ein Überblick über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors im Kultursektor gegeben. Die Ergebnisse dieser Studien sind wertvolle wirtschaftliche Daten als Grundlage für die Ermittlung der am besten geeigneten Optionen für die Überarbeitung der PSI-Richtlinie.

Darüber hinaus liegen der Kommission wichtige Rechtsanalysen aus Forschungsarbeiten vor, die im Rahmen des thematischen Netzes LAPSI¹⁵ (*Legal Aspects of Public Sector Information*, rechtliche Aspekte der Informationen des öffentlichen Sektors) durchgeführt wurden und sich mit den rechtlichen Auswirkungen bestimmter Einzelfragen im Zusammenhang mit der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors befassen, beispielsweise mit Ausnahmen zur Standardgebührenregel der Zusatzkosten, dem Begriff der „öffentlichen Aufgabe“ und der Nichtdiskriminierung, der Frage, ob die PSI-Richtlinie für öffentlich-rechtliche Unternehmen gelten sollte, und mit Lizenzbedingungen.

Weitere Daten wurden im Rahmen der Vernetzungs-, Zusammenarbeits-, Koordinierungs- und Sensibilisierungsaktivitäten mit den Mitgliedstaaten und den Akteuren erhoben. Auf der „ePSI-Plattform“ wird eine breite Palette von Daten über Informationen des öffentlichen Sektors aus der gesamten Union bereitgestellt¹⁶.

2.1.3. Folgenabschätzung

In der Folgenabschätzung wurden 5 Optionen für die Lösung der festgestellten Probleme betrachtet, nämlich in Bezug auf die unzureichende Klarheit und Transparenz der Vorschriften über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, gesperrte Informationsbestände, überhöhte Gebühren, ungleiche Wettbewerbsbedingungen, die unzureichende Durchsetzung der Weiterverwendungsvorschriften und das uneinheitliche Vorgehen der einzelnen Mitgliedstaaten. Neben der Aufhebung der Richtlinie lassen sich die Optionen grob in zwei Kategorien gliedern: Optionen mit Beibehaltung der derzeitigen Bestimmungen und Optionen mit Änderungen, die von der einfachen technischen „Feinjustierung“ bis zur substantziellen Änderung der Richtlinie reichen.

Option 1: Unveränderte Beibehaltung: keine Änderung der Richtlinie (Basisszenario)

Für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors würde die Option der „unveränderten Beibehaltung“ bedeuten, dass die derzeitigen Bestimmungen der Richtlinie und die nationalen Umsetzungsmaßnahmen fortgelten.

¹⁴ <http://tinyurl.com/culturePSI>.

¹⁵ <http://www.lapsi-project.eu/>.

¹⁶ <http://www.epsiplatform.eu/>.

Option 2: Abschaffung der bestehenden Unionsmaßnahmen: Aufhebung der PSI-Richtlinie

Die PSI-Richtlinie hat die Grundvoraussetzungen für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors in der gesamten Union geschaffen und politische wie rechtliche Veränderungen in den Mitgliedstaaten bewirkt. Ohne die Richtlinie stünde es den Mitgliedstaaten frei, ihre nationalen Umsetzungsvorschriften in Bezug auf die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors aufzuheben oder zu ändern. Dies würde effektiv zur Rücknahme sämtlicher regulatorischer Verpflichtungen aus der Richtlinie und den Umsetzungsvorschriften führen.

Option 3: Unverbindliche Maßnahmen

Solche Instrumente, wie z. B. Leitlinien oder Empfehlungen der Kommission, dienen der zusätzlichen Erläuterung und/oder Auslegung einiger Bestimmungen der PSI-Richtlinie. Unverbindliche rechtliche Maßnahmen wären beispielsweise empfohlene Lizenzbedingungen, Vorgaben für technische Formate oder Orientierungen für die Preisberechnung (und die Berechnung der Zusatzkosten).

Option 4: Legislative Änderungen

Diese Option bedeutet eine wesentliche Änderung der Richtlinie, d. h. der durch sie festgelegten Rechte und Pflichten. Dies beinhaltet: i) Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf derzeit ausgeschlossene Sektoren (Kultur-, Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter); ii) Schaffung einer auf den Zusatzkosten basierenden Gebührenregelung, möglicherweise mit Ausnahmen; iii) Änderung des allgemeinen Grundsatzes, um verfügbare Dokumente auch weiterverwendbar zu machen; iv) Auferlegung einer Verpflichtung zur Veröffentlichung der Daten in maschinenlesbaren Formaten; v) Auferlegung einer Verpflichtung zur Benennung eines unabhängigen Regulierers und zur Schaffung eines wirksamen und effizienten Rechtsbehelfs; vi) Umkehrung der Beweislast für die Einhaltung der Gebührevorgaben; vii) eine Verpflichtung zur Festlegung des Umfangs „öffentlicher Aufgaben“ nur durch Rechtsvorschriften.

Option 5: Paketlösung

Diese Option würde wesentliche Änderungen des Rahmens für die Weiterverwendung (Option 4) mit zusätzlichen Orientierungen für die von den nationalen Behörden bei der Durchführung auf nationaler Ebene anzuwendenden Grundsätze (Option 3) kombinieren.

Ergebnis der Folgenabschätzung

In der Folgenabschätzung wurde das Potenzial von auf Informationen des öffentlichen Sektors beruhenden Produkten und Dienstleistungen zur Schaffung eines wirtschaftlichen und sozialen Nutzens für alle Verbraucher gegen die wirtschaftlichen und sozialen Kosten durch mögliche Einkommenseinbußen abgewogen, die aus einer kostenlosen oder sehr günstigen Freigabe öffentlicher Daten zur Weiterverwendung erwachsen. Besondere Beachtung fand dabei die Tatsache, dass die Politik in diesem Bereich auf jeden Fall gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen hybriden öffentlichen Stellen, die die von ihnen mit öffentlichen Mitteln produzierten oder gesammelten Daten selbst gewerblich weiterverwenden, und deren privaten Wettbewerbern gewährleisten muss, und dass dem öffentlichen Sektor keine übermäßige Belastung auferlegt wird, die sich nachteilig auf die

Produktion von Informationen des öffentlichen Sektors sowie auf die Investitions- und Innovationstätigkeit in diesem Bereich auswirken würde.

Eine unveränderte Beibehaltung des derzeitigen Rechtsrahmens (Option 1) würde laut Folgenabschätzung die Wahrscheinlichkeit eines abweichenden Vorgehens auf nationaler Ebene erhöhen, Rechtsunsicherheiten verursachen und die Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt verzerren.

Die Aufhebung der Richtlinie (Option 2) würde die Beseitigung des Sicherheitsnetzes bewirken, das dank der Mindestvorschriften für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors auf Unionsebene besteht. Den Mitgliedstaaten Handlungsfreiheit in einem Bereich zu geben, der bislang harmonisierten Unionsvorschriften unterliegt, würde zu einer wachsenden Rechtsunsicherheit und unterschiedlichen nationalen Vorgehensweisen führen, was dem Wettbewerb und dem Binnenmarkt für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors schaden würde. Die Aufhebung der Richtlinie wäre auch völlig unvereinbar mit den einschlägigen Initiativen für die Zugänglichkeit und Weiterverwendbarkeit von Daten, die auf Unionsebene und auf nationaler Ebene verfolgt werden.

Die Annahme ausschließlich unverbindlicher Maßnahmen (Option 3) würde die Anwendung der Lizenz- und Gebührenvorschriften der PSI-Richtlinie erleichtern, aber dennoch die Wahrscheinlichkeit eines abweichenden Vorgehens auf nationaler Ebene erhöhen, Rechtsunsicherheit verursachen und die Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt verzerren.

Die Änderung der derzeitigen Bestimmungen der Richtlinie (Option 4) würde dazu beitragen, einen günstigeren Rechtsrahmen für die Weiterverwendung zu schaffen. Dadurch würde der Anwendungsbereich der Richtlinie auf kulturelles Material ausgedehnt, ein durchsetzbarer unionsrechtlicher Anspruch auf Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors geschaffen, eine Senkung der Preise für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors bewirkt, die Effektivität von Rechtsbehelfen zur Durchsetzung des Weiterverwendungsanspruchs verbessert, und es würden gleiche Wettbewerbsbedingungen für öffentliche Stellen und private Weiterverwender geschaffen. Diese Option birgt allerdings die Gefahr von Abweichungen – und somit Rechtsunsicherheit – bei der Anwendung einzelner Bestimmungen, insbesondere in Bezug auf die Kostenberechnung und Lizenzbedingungen.

Eine Kombination aus legislativen Änderungen und unverbindlichen Maßnahmen (Option 5) verbindet die Vorteile der Optionen 3 und 4 miteinander. Dadurch wird eine Zusammenführung der nationalen Ansätze zugunsten der Weiterverwendung im gesamten Binnenmarkt sichergestellt, was die Rechtssicherheit erhöht, größere Anreize schafft und die Hemmnisse verringert, die der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors entgegenstehen. Die in der Folgenabschätzung vorgenommene Analyse hat ergeben, dass diese Option das beste Gleichgewicht zwischen Förderung der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, Harmonisierung und Rechtssicherheit im Hinblick auf die nationalen Gegebenheiten bietet.

3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

3.1. Rechtsgrundlage

Die PSI-Richtlinie wurde auf der Grundlage des Artikels 114 AEUV (Artikel 95 EGV) erlassen, da ihr Regelungsgegenstand das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts und den freien Dienstleistungsverkehr betrifft. Änderungen der Richtlinie müssen daher die gleiche Rechtsgrundlage haben.

3.2. Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Die PSI-Richtlinie wurde auf der Grundlage des Artikels 114 AEUV (ehemals Artikel 95 EGV) erlassen. Gesamtziel dieser Überarbeitung ist die Beseitigung fortdauernder und neu entstehender Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors, die eine vollständige Ausschöpfung des wirtschaftlichen Potenzials dieser Ressource behindern. Konkrete Ziele sind die Erleichterung der Erstellung unionsweiter Produkte und Dienstleistungen, die auf Informationen des öffentlichen Sektors beruhen, die Gewährleistung der effektiven grenzüberschreitenden Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors in Mehrwert-Informationsprodukten und -diensten, die Begrenzung von Wettbewerbsverzerrungen im Unionsmarkt und die Vermeidung einer Vertiefung der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors.

Der Inhalt des Vorschlags entspricht diesen Zielen.

Die wirtschaftliche Bedeutung offener Daten und insbesondere offener Behördendaten als Grundlage für neue Informationsdienste und -produkte wird heute stärker anerkannt als noch im Jahr 2002, als die Kommission ihren Richtlinienvorschlag unterbreitete. Die grundlegenden Rahmenvorschriften für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors sind nun zwar auf Unionsebene harmonisiert, es bleiben aber mehrere Probleme noch ungelöst, und andere Probleme sind hinzugekommen.

Die Akteure betrachten den gegenwärtig bestehenden Rechtsrahmen deshalb als nicht mehr ausreichend, um Bedingungen zu gewährleisten, unter denen der potenzielle Nutzen öffentlicher Datenbestände in Europa bestmöglich ausgeschöpft werden könnte. Mit dem Aufkommen von Tätigkeiten, die auf Informationen des öffentlichen Sektors beruhen, behindern einige der wesentlichen Vorschriften der Richtlinie die Entwicklung von Aktivitäten, die im Zusammenhang mit der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors stehen, und führen zu einer Fragmentierung des Binnenmarkts.

Die derzeitigen Gebühren, die – soweit es die Richtlinienbestimmungen zulassen – auf eine Kostendeckung ausgelegt sind, gelten als ungeeignet, wenn es darum geht, Anreize für Tätigkeiten zu geben, die auf der Weiterverwendung von öffentlichen Daten beruhen. Nur eine Harmonisierung auf Unionsebene kann sicherstellen, dass standardmäßige Gebühren und Ausnahmen unionsweit einheitlich geregelt werden, um die Weiterverwendung zu fördern.

Darüber hinaus haben in einigen Mitgliedstaaten öffentliche Stellen einen Ermessensspielraum in Bezug darauf, ob sie eine Weiterverwendung überhaupt erlauben¹⁷. Es fehlt folglich ganz offensichtlich an Harmonisierung unter den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Weiterverwendung öffentlicher Daten, was auch für (öffentliche) Verkehrsdaten gelten dürfte¹⁸. Maßnahmen auf Unionsebene sind notwendig, um dafür so sorgen, dass beispielsweise die Weiterverwendung von wertvollen Kerndaten des öffentlichen Sektors in allen Mitgliedstaaten erlaubt wird und dass einzelne gewerblich tätige öffentliche Stellen die Entwicklung innovativer Produkte und Dienstleistungen nicht behindern.

Aber auch die Inanspruchnahme effektiver Rechtsbehelfe bei Verstößen gegen die Vorschriften über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors bereiten in mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten und schrecken Weiterverwender davon ab, ehrgeizige unionsweite Weiterverwendungsprojekte in Angriff zu nehmen.

Eine weitere Harmonisierung des allgemeinen Grundsatzes, der Gebührenerhebung, des Anwendungsbereichs und der Durchsetzungsmechanismen im Hinblick auf die Verringerung der Fragmentierung des Binnenmarkts und die Förderung grenzübergreifender Produkte und Dienstleistungen, die auf Informationen des öffentlichen Sektors beruhen, kann von den Mitgliedstaaten allein nicht erreicht werden.

Hinsichtlich des Anwendungsbereichs zielt die Überarbeitung keinesfalls darauf ab, direkt oder indirekt das Recht auf Zugang zu öffentlichen Dokumenten zu regulieren, denn dies fällt auch weiterhin in die alleinige und ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die überarbeiteten Bestimmungen würden für die Weiterverwendung von Dokumenten gelten, soweit diese – auch entsprechend den nationalen Zugangsvorschriften – allgemein zugänglich sind.

Ziel der Überarbeitung ist es auch nicht, die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen oder den Status von Rechten des geistigen Eigentums zu regulieren, in die auch nicht über die bereits bestehenden Vorschriften der Richtlinie hinaus eingegriffen wird.

Ohne eine gezielte Maßnahme auf Unionsebene könnte die auf nationaler Ebene in mehreren Mitgliedstaaten bereits eingeleitete Regulierung noch zu einer Vergrößerung der schon bestehenden Unterschiede führen. Ohne eine weitere Harmonisierung werden solche bestehenden nationalen Vorschriften das Funktionieren des Binnenmarktes stören. Dagegen beschränken sich die Unionsmaßnahmen auf die Beseitigung der festgestellten Hemmnisse bzw. eine entsprechende Vorbeugung.

¹⁷ *UK Re-use of Public Sector Information Regulations 2005* (britische Verordnung von 2005 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors): „Eine öffentliche Stelle kann die Weiterverwendung gestatten“ (§ 7 Abs. 1).

¹⁸ *Study on guaranteed access to traffic and travel data and free provision of universal traffic information* (Studie über den garantierten Zugang zu Verkehrs- und Reisedaten und eine kostenlose Bereitstellung universeller Verkehrsinformationen), Lyon, 11. Oktober 2010.

2011/0430 (COD)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**zur Änderung der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von
Informationen des öffentlichen Sektors**

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹⁹,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen²⁰,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Richtlinie 2003/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. November 2003 über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors²¹ enthält einen Mindestbestand an Regeln für die Weiterverwendung und die praktischen Mittel zur Erleichterung der Weiterverwendung vorhandener Dokumente, die im Besitz öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten sind.
- (2) Eine Politik der Förderung offener Daten, die eine breite Verfügbarkeit und Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors zu privaten und gewerblichen Zwecken mit minimalen oder keinen rechtlichen, technischen oder finanziellen Beschränkungen unterstützt, kann eine wichtige Rolle spielen, wenn es darum geht, die Entwicklung neuer Dienstleistungen anzustoßen, die solche Informationen auf neuartige Weise kombinieren und nutzen. Dies erfordert jedoch gleiche Voraussetzungen auf Unionsebene in Bezug darauf, ob die Weiterverwendung von Dokumenten erlaubt wird oder nicht, was nicht zu erreichen ist, wenn die

¹⁹ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

²⁰ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

²¹ ABl. L 345 vom 31.12.2003, S. 90.

Mitgliedstaaten oder die betreffenden öffentlichen Einrichtungen weiterhin unterschiedliche Vorschriften und Verfahren anwenden.

- (3) Die Gestattung der Weiterverwendung von Dokumenten, die sich im Besitz einer öffentlichen Stellen befinden, bildet einen zusätzlichen Nutzen für die Weiterverwender, die Endnutzer und die Gesellschaft insgesamt sowie in vielen Fällen für die öffentliche Stelle selbst, weil sie so Rückmeldungen von Weiterverwendern und Endnutzern bekommt, anhand derer der Besitzer die Qualität der gesammelten Informationen verbessern kann.
- (4) Seit dem Erlass der ersten Vorschriften über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors im Jahr 2003 hat die Menge der Daten in der Welt, auch die der öffentlichen Daten, gewaltig zugenommen und werden neue Datentypen erstellt und gesammelt. Gleichzeitig ist eine kontinuierliche Revolutionierung der zur Analyse, Nutzung und Verarbeitung von Daten eingesetzten Technologien zu beobachten. Diese schnelle technologische Entwicklung ermöglicht die Schaffung neuer Dienste und Anwendungen, die auf dem Verwenden, Aggregieren oder Kombinieren von Daten beruhen. Die 2003 erlassenen Vorschriften sind diesen schnellen Veränderungen nicht mehr gewachsen, so dass die Gefahr besteht, dass die wirtschaftlichen und sozialen Chancen, die sich aus der Weiterverwendung öffentlicher Daten ergeben, ungenutzt bleiben.
- (5) Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten nun ihre Weiterverwendungspolitik im Rahmen der Richtlinie 2003/98/EG formuliert, und einige von ihnen haben ehrgeizige Konzepte für die Umgang mit offenen Daten beschlossen, um die Weiterverwendung von zugänglichen öffentlichen Daten für die Bürger und Unternehmen über das in der Richtlinie festgelegte Mindestmaß hinaus zu vereinfachen. Um zu vermeiden, dass unterschiedliche Vorschriften in verschiedenen Mitgliedstaaten als Hemmnis wirken, das ein grenzübergreifendes Angebot von Produkten und Dienstleistungen behindert, und um zu erreichen, dass vergleichbare öffentliche Datensätze in auf ihnen aufbauenden europaweiten Anwendungen weiterverwendet werden können, ist eine gewisse Mindestharmonisierung auch in Bezug darauf notwendig, welche öffentlichen Daten in Übereinstimmung mit den einschlägigen Zugangsregelungen im Informationsbinnenmarkt zur Weiterverwendung zur Verfügung stehen.
- (6) Die Richtlinie 2003/98/EG enthält gegenwärtig keine Verpflichtung zur Gestattung der Weiterverwendung von Dokumenten. Die Entscheidung, ob eine Weiterverwendung genehmigt wird, wird auch weiterhin Sache der Mitgliedstaaten bzw. der betreffenden öffentlichen Stelle bleiben. Gleichzeitig beruht die Richtlinie auf nationalen Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten. Einige Mitgliedstaaten haben den Weiterverwendungsanspruch ausdrücklich mit diesem Zugangsrecht geknüpft, so dass alle allgemein zugänglichen Dokumente auch weiterverwendbar sind. In anderen Mitgliedstaaten ist dieser Zusammenhang zwischen beiden Vorschriften weniger deutlich, was zu Rechtsunsicherheit führt.
- (7) Die Richtlinie 2003/98/EG sollte den Mitgliedstaaten deshalb eine eindeutige Verpflichtung auferlegen, allgemein zugängliche Dokumente weiterverwendbar zu machen. Da hierdurch in die den Autoren der Dokumente zustehenden Rechte des geistigen Eigentums eingegriffen wird, sollte der Geltungsbereich einer solchen Verknüpfung des Zugangsrechts mit dem Nutzungsrecht eng auf das Maß begrenzt werden, das unbedingt erforderlich ist, um das mit der Einführung dieses Rechts

verfolgte Ziel zu erreichen. In dieser Hinsicht und unter Berücksichtigung des Unionsrechts sowie der von den Mitgliedstaaten und der Union eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen, vor allem der Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst und des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS-Übereinkommen), sollten Dokumente, die geistiges Eigentum Dritter sind, aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/98/EG ausgeschlossen werden. War ein Dritter ursprünglicher Eigentümer eines Dokuments, das sich nun im Besitz von Bibliotheken (auch Universitätsbibliotheken), Museen und Archiven befindet und noch durch Rechte des geistigen Eigentums geschützt ist, so sollte dieses Dokument im Sinne dieser Richtlinie als ein Dokument gelten, das geistiges Eigentum Dritter ist.

- (8) Von der Anwendung der Richtlinie 2003/98/EG sollten die Rechte unberührt bleiben, die den Beschäftigten öffentlicher Stellen nach einzelstaatlichen Vorschriften zustehen.
- (9) Wird zudem ein Dokument zu Weiterverwendung zugänglich gemacht, so sollte die betreffende öffentliche Stelle das Nutzungsrecht an dem Dokument behalten.
- (10) Der Anwendungsbereich der Richtlinie wird auf Bibliotheken (einschließlich Universitätsbibliotheken), Museen und Archive ausgeweitet. Die Richtlinie gilt nicht für andere Kultureinrichtungen wie Opern, Ballette oder Theater und die ihnen zugehörigen Archive.
- (11) Zur Erleichterung der Weiterverwendung sollten öffentliche Stellen die Dokumente in maschinenlesbaren Formaten und – soweit möglich und sinnvoll – zusammen mit den zugehörigen Metadaten in einem Format zugänglich machen, das die Interoperabilität garantiert, indem sie diese beispielsweise in einer Weise verarbeiten, die den Grundsätzen für Kompatibilitäts- und Verwendbarkeitsanforderungen an Geodaten gemäß der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE)²² entspricht.
- (12) Werden Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten erhoben, so sollten diese grundsätzlich auf die durch die Vervielfältigung und Weiterverbreitung verursachten Zusatzkosten beschränkt sein, sofern nicht nach objektiven, transparenten und überprüfbar Kriterien eine Ausnahme hiervon gerechtfertigt ist. Dabei sollte insbesondere die Notwendigkeit berücksichtigt werden, den normalen Betrieb öffentlicher Stellen, die einen wesentlichen Teil ihrer Betriebskosten bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben aus der Nutzung ihrer Rechte des geistigen Eigentums decken, nicht zu behindern. Die Beweislast dafür, dass die Gebühren kostenorientiert sind und den jeweiligen Beschränkungen entsprechen, sollte bei der öffentlichen Stelle liegen, die Gebühren für die Weiterverwendung der Dokumente erhebt.
- (13) In Verbindung mit einer Weiterverwendung des Dokuments kann die öffentliche Stelle dem Weiterverwender – soweit durchführbar – Bedingungen auferlegen, beispielsweise die Angabe der Quelle. Lizenzen für die Weiterverwendung von

²² ABl. L 108 vom 25.4.2007, S. 1.

Informationen des öffentlichen Sektors sollten jedenfalls die Weiterverwendung so wenig wie möglich beschränken. Offene Lizenzen, die online erteilt werden, die umfangreichere Weiterverwendungsrechte ohne technische, finanzielle oder geografische Einschränkungen gewähren und die auf offenen Datenformaten beruhen, können in diesem Zusammenhang ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten die Verwendung offener behördlicher Lizenzen fördern.

- (14) Für eine ordnungsgemäße Umsetzung einiger Bestimmungen dieser Richtlinie, beispielsweise in Bezug auf Rechtsbehelfe, die Einhaltung der Gebührengrundsätze und Berichterstattungspflichten, ist die Beaufsichtigung durch unabhängige, für die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors zuständige Behörden erforderlich. Um ein einheitliches Vorgehen auf Unionsebene sicherzustellen, sollte die Koordinierung zwischen den unabhängigen Behörden insbesondere durch einen Informationsaustausch über bewährte Praktiken und die Datenweiterverwendungspolitik gefördert werden.
- (15) Da die Ziele dieser Richtlinie, nämlich die Erleichterung der Erstellung unionsweiter Informationsprodukte und -dienste anhand von Dokumenten des öffentlichen Sektors, die Förderung einer effektiven grenzüberschreitenden Nutzung von Dokumenten des öffentlichen Sektors durch Privatunternehmen zur Entwicklung von Mehrwert-Informationsprodukten und -diensten und die Beschränkung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Unionsmarkt, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und daher wegen der eindeutig gesamteuropäischen Dimension der vorgeschlagenen Maßnahme besser auf Unionsebene zu erreichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.
- (16) Diese Richtlinie achtet die Grundrechte und wahrt die Grundsätze, die insbesondere in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt sind, darunter das Eigentumsrecht (Artikel 17). Keine Bestimmung dieser Richtlinie darf in einer Weise ausgelegt oder umgesetzt werden, die nicht mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar ist.
- (17) Es ist notwendig, dass die Mitgliedstaaten (siehe Erwägungsgrund 19) der Kommission über das Ausmaß der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, über die Bedingungen, unter denen diese zugänglich gemacht werden, und über die Arbeit der unabhängigen Behörde Bericht erstatten. Um ein einheitliches Vorgehen auf Unionsebene sicherzustellen, sollte die Koordinierung zwischen den unabhängigen Behörden insbesondere durch einen Informationsaustausch über bewährte Praktiken und die Datenweiterverwendungspolitik gefördert werden.
- (18) Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten bei der einheitlichen Umsetzung dieser Richtlinie dadurch unterstützen, dass sie nach Anhörung der Beteiligten Vorgaben insbesondere für die Gebührenerhebung und Kostenberechnung, empfohlene Lizenzbedingungen und Formate macht.

- (19) Gemäß der Gemeinsamen Politischen Erklärung der Mitgliedstaaten und der Kommission zu erläuternden Dokumenten vom [Datum] haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, in begründeten Fällen zusätzlich zur Mitteilung ihrer Umsetzungsmaßnahmen ein oder mehrere Dokument(e) zu übermitteln, in dem bzw. denen der Zusammenhang zwischen den Bestandteilen einer Richtlinie und den entsprechenden Teilen innerstaatlicher Umsetzungsinstrumente erläutert wird. In Bezug auf diese Richtlinie hält der Gesetzgeber die Übermittlung derartiger Dokumente für gerechtfertigt.
- (20) Die Richtlinie 2003/98/EG sollte daher entsprechend geändert werden –

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1
Änderung der Richtlinie 2003/98/EG

Die Richtlinie 2003/98/EG wird wie folgt geändert:

- (1) Änderungen in Artikel 1 (Gegenstand und Anwendungsbereich):
1. Absatz 2 Buchstabe a erhält folgende Fassung:
„a) Dokumente, deren Bereitstellung nicht unter den gesetzlich oder durch andere verbindliche Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats festgelegten öffentlichen Auftrag der betreffenden öffentlichen Stellen fällt;“
 2. Absatz 2 Buchstabe e erhält folgende Fassung:
„e) Dokumente im Besitz von Bildungs- und Forschungseinrichtungen wie z. B. Forschungsanlagen gegebenenfalls einschließlich von Einrichtungen, die zum Zweck des Transfers von Forschungsergebnissen gegründet wurden, Schulen, Hochschulen (außer Universitätsbibliotheken im Hinblick auf andere Dokumente als Forschungsunterlagen, die Rechten des geistiges Eigentums Dritter unterliegen);“
 3. Absatz 2 Buchstabe f erhält folgende Fassung:
„f) Dokumente im Besitz anderer kultureller Einrichtungen als Bibliotheken, Museen und Archiven.“
 4. In Absatz 4 wird „Gemeinschaft“ durch „Union“ ersetzt.
 5. Am Ende von Absatz 5 wird folgender Satz angefügt:
„Die Bestimmungen dieser Richtlinie lassen die wirtschaftlichen und moralischen Rechte unberührt, die den Beschäftigten öffentlicher Stellen nach einzelstaatlichen Vorschriften zustehen.“
- (2) In Artikel 2 (Begriffsbestimmungen) wird folgender Absatz angefügt:

„(6) ‚maschinenlesbar‘ die Eigenschaft, dass digitale Dokumente hinreichend derart strukturiert sind, dass Softwareanwendungen einzelne Tatsachendarstellungen und deren interne Struktur zuverlässig erkennen können.“

- (3) Artikel 3 erhält folgende Fassung:

„Artikel 3

Allgemeiner Grundsatz

(1) Vorbehaltlich des Absatzes 2 stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die in Artikel 1 genannten Dokumente gemäß den Bedingungen der Kapitel III und IV für gewerbliche und nichtgewerbliche Zwecke weiterverwendet werden können.

(2) Für Dokumente, an denen Rechte des geistigen Eigentums zugunsten von Bibliotheken (auch Universitätsbibliotheken), Museen und Archiven bestehen, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass diese Dokumente, falls die Weiterverwendung erlaubt wird, gemäß den Bedingungen der Kapitel III und IV für gewerbliche und nichtgewerbliche Zwecke weiterverwendet werden können.“

- (4) Änderungen in Artikel 4 (Anforderungen an die Bearbeitung von Anträgen auf Weiterverwendung):

1. Am Ende von Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Bibliotheken (einschließlich Universitätsbibliotheken), Museen und Archive sind jedoch nicht zur Verweisangabe verpflichtet.“

2. Am Ende von Absatz 4 wird folgender Wortlaut angefügt:

„Zu den Rechtsbehelfen gehört die Möglichkeit der Überprüfung durch eine unabhängige Behörde, die mit besonderen Regulierungsbefugnissen in Bezug auf die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors ausgestattet ist und deren Entscheidungen für die betreffende öffentliche Stelle bindend sind.“

- (5) Änderungen in Artikel 5 (Verfügbare Formate):

1. In Absatz 1 werden die Worte „in elektronischer Form“ durch „in maschinenlesbarem Format zusammen mit den zugehörigen Metadaten“ ersetzt.

- (6) Änderungen in Artikel 6 (Tarifgrundsätze):

1. Folgende Absätze werden am Anfang des Artikels eingefügt:

„(1) Werden Gebühren für die Weiterverwendung von Dokumenten erhoben, so ist der von öffentlichen Stellen verlangte Betrag auf die durch die Vervielfältigung und Weiterverbreitung verursachten Zusatzkosten beschränkt.

(2) In Ausnahmefällen und falls dies im öffentlichen Interesse ist, insbesondere wenn öffentliche Stellen einen wesentlichen Teil ihrer Betriebskosten bei der Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben aus der Nutzung ihrer Rechte des geistigen Eigentums decken, kann unbeschadet der Absätze 3 und 4 dieses Artikels öffentlichen Stellen nach objektiven, transparenten und nachprüfbar Kriterien und mit Zustimmung der in Artikel 4 Absatz 4 genannten unabhängigen Behörde gestattet werden, für die Weiterverwendung von Dokumenten Gebühren zu erheben, die über den Zusatzkosten liegen.

(3) Bibliotheken (einschließlich Universitätsbibliotheken), Museen und Archive dürfen abweichend von den Absätzen 1 und 2 für die Weiterverwendung der in ihrem Besitz befindlichen Dokumente Gebühren erheben, die über den Zusatzkosten liegen.“

2. Der bestehende Wortlaut des Artikels 6 wird zu Absatz 4.

3. Ein neuer Absatz 5 wird angefügt:

„Die Beweislast dafür, dass die Gebühren im Einklang mit diesem Artikel stehen, liegt bei der öffentlichen Stelle, die Gebühren für die Weiterverwendung erhebt.“

(7) In Artikel 7 (Transparenz) werden vor dem Wortlaut „bei der Berechnung der Gebühren“ die Worte „über die Zusatzkosten hinaus oder“ eingefügt.

(8) Änderungen in Artikel 8:

1. Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„Öffentliche Stellen können die Weiterverwendung ohne Bedingungen gestatten oder aber Bedingungen, wie z. B. die Angabe der Quelle, in einer Lizenz festlegen. Diese Bedingungen dürfen die Möglichkeiten der Weiterverwendung nicht unnötig einschränken und nicht der Behinderung des Wettbewerbs dienen.“

(9) Artikel 9 erhält folgende Fassung:

„Artikel 9

Praktische Vorkehrungen

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass praktische Vorkehrungen getroffen werden, die eine sprachübergreifende Suche nach den zur Weiterverwendung verfügbaren Dokumenten erleichtern, wie z. B. Bestandslisten der wichtigsten Dokumente mit zugehörigen Metadaten, die vorzugsweise online verfügbar sind, und Internet-Portale, die mit dezentralisierten Bestandslisten verknüpft sind.“

(10) In Artikel 11 (Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen) wird am Ende von Absatz 3 folgender Satz angefügt:

„Solche Vereinbarungen, an denen kulturelle Einrichtungen und Universitätsbibliotheken beteiligt sind, werden bei Vertragsablauf, auf jeden Fall aber spätestens am 31. Dezember 20XX [6 Jahre nach dem Inkrafttreten dieser Richtlinie] beendet.“

- (11) Artikel 12 (Umsetzung) erhält folgende Fassung:

„Artikel 12

Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.“

- (12) In Artikel 13 (Überprüfung) wird der Termin 1. Juli 2008 durch [3 Jahre nach dem Umsetzungstermin] ersetzt und der folgende Absatz angefügt:

„Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission einen jährlichen Bericht über den Umfang der Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, über die Bedingungen, unter denen diese zugänglich gemacht werden, und über die Arbeit der in Artikel 4 Absatz 4 genannten unabhängigen Behörde.“

Artikel 2

- (1) Die Mitgliedstaaten erlassen und veröffentlichen spätestens nach 18 Monaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Rechtsvorschriften mit und fügen eine Entsprechungstabelle dieser Rechtsvorschriften und der vorliegenden Richtlinie bei.
- (2) Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

Artikel 3

Diese Richtlinie tritt am Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Artikel 4

Diese Richtlinie ist gemäß den Verträgen an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu

Im Namen des Europäischen Parlaments *Im Namen des Rates*

Der Präsident

Der Präsident