



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2018.4.25.
SWD(2018) 128 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

Az Európai Parlament és a Tanács irányelve

a közzsféra információinak további felhasználásáról

{COM(2018) 234 final} - {SWD(2018) 127 final}

Vezetői összefoglaló
Hatásvizsgálat a közsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv ¹ felülvizsgálatához
A. A fellépés szükségessége
Miért van szükség intézkedésre? Mi a probléma lényege? A közigazgatási szervek hatalmas adathalmazt kezelnek, amit a közsféra információinak vagy közadatoknak nevezünk. Ilyenek a jogi adatok, a közlekedési adatok, a meteorológiai adatok vagy a gazdasági és pénzügyi adatok. Az adatok más célokra – többek között kereskedelmi célokra (pl. műholdas navigációs szolgáltatások, az időjárás-alkalmazások stb.) – történő további felhasználásának lehetővé tétele lendületet adhat a gazdasági növekedésnek, ösztönözheti az innovációt, és segíthet a különböző társadalmi problémák kezelésében pl. az egészségügy vagy a tömegközlekedés területén. A közsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv (a közadatokról szóló irányelv) a közigazgatási szervek bizonyos kötelezettségeinek előírása révén lefektette a közadatok egységes piacon történő további felhasználása jogi keretének alapjait. Az irányelv 13. cikkével (a felülvizsgálatról szóló rendelkezés) összhangban és a digitális egységes piaci stratégia féldíjs felülvizsgálatában vállalt kötelezettség alapján ez a hatásvizsgálat egyfelől értékelést foglal magában az irányelv jelenlegi változatának végrehajtásáról, másfelől szakpolitikai lehetőségeket határoz meg négy problémás terület kezeléséhez: Dinamikus adatok: Ritkán fordul elő, hogy megfelelő technikai eszközök (felhasználói program interfészek / API-k) biztosítsanak valós idejű hozzáférést a közigazgatási szervek birtokában lévő adatokhoz (különösen a dinamikus adatokhoz). Ez azt jelenti, hogy a dinamikus adatokat gyakran nem lehet tovább felhasználni új termékek és szolgáltatások, például valós idejű utazási alkalmazások kifejlesztésére. Díjszámítás: A közadatok további felhasználásáért számos közigazgatási szerv továbbra is olyan többletdíjat fizet, amely jóval meghaladja a feldolgozási és terjesztési költségek fedezéséhez szükséges mértéket. Ezek a díjak makrogazdasági szempontból kontraproduktívak, mivel piaci akadályt jelentenek a kis- és középvállalkozások (kkv-k) számára. Ennek következtében a díjak általában a nagy multinacionális platformokat erősítik a kkv-k hátrányára, amelyek nem engedhetik meg maguknak közadatok vásárlását. Egyértelműen kimutatható, hogy a díjak megszüntetése jellemzően a közadatok iránti kereslet fellendülését eredményezi, ami a közsféra számára több innovációt, nagyobb üzleti növekedést és – az adók révén – végső soron magasabb költségvetési bevételt jelent. A közadatokról szóló irányelv hatálya: A közüzemi és a közlekedési ágazat által generált adatok értékesek, és a további felhasználás szempontjából hatalmas potenciállal rendelkeznek. Az ezen ágazatokban tevékenykedő szervek mégsem tartoznak a közadatokról szóló irányelv hatálya alá. Ugyanez igaz egy másik értékes adatfajtára, az állami forrásokból származó kutatási adatokra. A közadatok kisajátítása: Előfordul, hogy a közadatok birtokosai megállapodásokat kötnek a magánszektorral annak érdekében, hogy adataikból többletbevételhez jussanak. Ez magában hordozza annak kockázatát, hogy a nagyvállalatok jelentős lépésselőnyhöz jutnak, ezáltal pedig csökken a szóban forgó adatok potenciális további felhasználóinak száma.
Mi a kezdeményezés várható eredménye? Ennek a kezdeményezésnek általánosságban az a célja, hogy fokozza a közadatokról szóló irányelv eddig elért pozitív hatását azáltal, hogy konkrét rendelkezéseket erősít meg és tesz naprakésszé annak érdekében, hogy még több adat álljon rendelkezésre további felhasználás céljából. A kezdeményezés különösen a kkv-k adatszervi helyzetét erősíti meg azáltal, hogy nem kell szembesülniük olyan piaci akadályokkal, amelyek gátolják őket a közadatok kereskedelmi célú felhasználásában.
Milyen hozzáadott értéket képvisel az uniós szintű fellépés? Uniós szintű intézkedésekre van szükség egyrészt a hasonló adatszolgáltatási feltételek biztosításához, másrészt ahhoz, hogy az adatok alkalmasak legyenek a további felhasználásra. A hasonló tárgykörbe tartozó közadatokat következetesen elérhetővé kell tenni a további felhasználás céljából valamennyi tagállamban, hogy könnyebb legyen különböző uniós országokból származó adatokon alapuló szolgáltatásokat és termékeket kialakítani, és mindez azonos feltételek mellett történhessen. A javasolt változtatások további ösztönzést fognak adni a vállalkozásoknak ahhoz, hogy az egységes piacot kiaknázva több országra kiterjedő információs termékeket és szolgáltatásokat fejlesszenek ki. Ugyanakkor a változtatások biztosítják azt is, hogy a különböző mérettel és beruházási kapacitással rendelkező kereskedelmi további felhasználók azonos

¹ SWD(2018) 127.

eséllyel férhessenek hozzá a közadatokhoz.

B. Megoldások

Milyen jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatívák merültek fel? Van-e előnyben részesített megoldás? Miért?

Számos jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai alternatívát vizsgáltunk meg. Néhány lehetőséget már a korai szakaszban elutasítottunk, míg a részletes vizsgálat alá vont opciók jogalkotási és nem jogalkotási intézkedések két csoportjába sorolhatók: az egyik magasabb, a másik alacsonyabb intenzitású intézkedéseket foglalt magában.

Az előnyben részesített választás az alacsonyabb beavatkozási intenzitású csomag, amely a következő elemekre épül:

- **Dinamikus adatok és az API-k:** A tagállamok azon „puha” kötelezettségének előírása, hogy időben hozzáférhetővé tegyék a dinamikus adatokat és bevezessék az API-kat. Bizonyos számú alapvető nagy értékű adatkészlet esetében (amelyeket felhatalmazáson alapuló jogi aktussal kell elfogadni) ez a kötelezettség „keménnyé” válik.
- **Díjszámítás:** Azon általános szabály alóli kivételekre vonatkozó szabályok szigorítása, amely alapján a közigazgatási szervek nem számíthatnak fel többet a terjesztési határkölségeknél. Egy lista összeállítása az összes tagállamban a díjmentesen hozzáférhető, alapvető nagy értékű adatkészletekről (a fentiekkel megegyező adatkészletek, amelyeket felhatalmazáson alapuló jogi aktussal kell elfogadni).
- **Adatok a közlekedési és közüzemi ágazatban:** Az előnyben részesített opció csak a közvállalkozásokat érinti, korlátozott számú kötelezettség alkalmazásával. A közvállalkozások a terjesztési határkölségnél magasabb árakat is alkalmazhatnak, és nem kötelesek adatokat szolgáltatni. Amennyiben mégis rendelkezésre bocsátanak adatokat, vonatkozni fognak rájuk az átláthatósági, megkülönböztetésmentességi és kizárólagosságmentességi követelmények.
- **Kutatási adatok:** A tagállamoknak közfinanszírozású kutatásból származó kutatási adatokhoz való nyílt hozzáférésre vonatkozó politikákat kell kidolgozniuk, szabadon dönthetnek azonban e politikák végrehajtásának módjáról. A közadatokról szóló irányelv – a további felhasználás szempontjaira összpontosítva – kiterjed majd azokra a kutatási adatokra is, amelyeket a nyílt hozzáférési megbízások eredményeként már hozzáférhetővé tettek.
- **Kizárólagosságmentesség:** Közadatok tartalmazó, köz- és magánszféra közötti megállapodásokra vonatkozó átláthatósági követelmények (lehetőség szerint a nemzeti versenyhatóságok által végzett előzetes ellenőrzés, valamint a tényleges megállapodás nyitottsága).

Ezeket az intézkedéseket a tudományos információkhoz való hozzáférésről és a tudományos információk megőrzéséről szóló ajánlás² naprakésszé tételével, valamint a közadatokról szóló irányelv, az adatbázisok védelméről szóló irányelv és az európai térinformációs infrastruktúráról szóló irányelv közötti kölcsönhatás egyértelművé tételével kombinálják.

Ki melyik alternatívát támogatja?

A közadatokról szóló irányelv általánosságban kétféle érdekeltet érint: egyfelől a közigazgatási szerveket, másfelől az adatok továbbfelhasználóit. Tekintettel az irányelv hatályának javasolt kiterjesztésére, az első csoport magában fogja foglalni a közlekedési és a közműágazat állami kutatóintézeteit és közvállalkozásait is.

A továbbfelhasználók csoportja olyan kereskedelmi (különösen számos kkv-t) és nem kereskedelmi szervezeteket (kutatókat, magánszemélyeket) foglal magában, amelyek felhasználik a közszféra által generált adatokat. A javasolt intézkedések fő címzettjeként a közszféra jobban támogatná a status quo fenntartását vagy az alacsonyabb intenzitású beavatkozást. Sok továbbfelhasználó viszont a nagyobb horderejű változásokra (a nagyobb intenzitású forgatókönyvre) szavazna. A kutatás területén a továbbfelhasználók valószínűleg támogatják a jogalkotási beavatkozást, mivel az teljes mértékben összhangban van a nyílt hozzáférés és a nyílt tudomány területén zajló szakpolitikai fejleményekkel.

Megjegyzendő, hogy bár az irányelv csak a közszférára ró kötelezettségeket, általánosságban teremt gazdasági előnyöket – mind a továbbfelhasználók, mind a közszféra számára.

C. Az előnyben részesített alternatíva hatásai

Melyek az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor a főbb lehetőségek) előnyei?

Az előnyben részesített alternatíva javasolt változtatásai valódi változást hoznak azáltal, hogy a vállalkozások (különösen a kkv-k), a kormányok, a kutatók és az egyének számára több adatot tesznek elérhetőbbé további felhasználás céljára. A közadatok további felhasználása olcsóbb lesz, és a már hozzáférhető adatok (kutatási adatok) könnyebben továbbfelhasználhatók lesznek. Ugyanakkor az előnyben részesített alternatíva reális mértékben ambiciózus, ami az érdekelték és a tagállamok számára elfogadható lenne. Általánosságban elmondható, hogy az előnyben részesített alternatíva intézkedései az alapforgatókönyvhöz képest jelentősen magasabb gazdasági értéket és munkahelyteremtést

² C(2018) 2375.

eredményeznek (30 %-kal nagyobb közvetlen gazdasági érték és 40 %-kal több munkahely, mint az alapforgatókönyvben).
Milyen költségekkel jár az előnyben részesített alternatíva (ha nincs ilyen, akkor milyen költségekkel járnak a főbb lehetőségek)?
Az előnyben részesített alternatívával kapcsolatos költségek elsősorban a közszféra digitális infrastruktúrájának szükséges frissítéséhez kapcsolódnak. Ez mindenképpen szükséges az adatok – különösen a dinamikus adatok – hatékony terjesztésének lehetővé tételéhez. A legfontosabb az API-k végrehajtásának és fenntartásának költsége, amelyek megkönnyítik a továbbfelhasználók dinamikus adatokhoz való hozzáférését. Néhány egyéb költséget kezdetben az a korlátozott számú közigazgatási szerv visel, amely még díjat számít fel az adatokért. Ezek bevételeik egy részétől elesnek, mert bizonyos esetekben már nem lesz lehetőségük arra, hogy az adatok további felhasználásáért díjat számítsanak fel. Végül felmerülnek bizonyos jogi és/vagy adminisztratív költségek a közvállalkozások és a kutatóintézetek új követelményeihez kapcsolódóan. Mindezeket a költségeket azonban ellensúlyozzák az egész gazdaságot – köztük magukat a közigazgatási szerveket – érintő előnyök, köszönhetően a megnövekedett hatékonyságnak és az adóbevételből származó költségvetési többletnek.
Hogyan érinti a fellépés a vállalkozásokat, köztük a kis- és középvállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat?
Az előnyben részesített alternatíva fő kedvezményezettjei a kkv-k és a vállalkozások. A felmérések szerint a nyilvános adatok kereskedelmi célú további felhasználásának nagy részét induló vállalkozások és a 10 főnél kevesebbet foglalkoztató vállalkozások végzik. Az olcsóbb és könnyebben továbbhasználható adatok bővebb kínálata lehetővé teszi, hogy több adatalapú innováció valósuljon meg valamennyi gazdasági ágazatban, a közadatokhoz való hozzáférés útjában álló akadályok csökkenéséből leginkább profitáló kkv-k és mikrovállalkozások részvételével.
Jelentős lesz-e a tagállamok költségvetésére és közigazgatására gyakorolt hatás?
Ez a beavatkozás elmozdítja a közadatok folyamatban lévő hozzáférhetővé tételét. Rövid távon korlátozott megfelelési költségeket eredményez a közigazgatási szervek számára. Hosszú távon azonban – a hatékonyság növekedésének köszönhetően – növelni fogja a költségmegtakarításokat, és további kormányzati bevételeket eredményez.
Lesznek-e egyéb jelentős hatások?
A közadatok megnyitásával járó általános becsült gazdasági előnyök mellett a preferált alternatíva várhatóan jelentősen növelni fogja a közadatok további felhasználásának társadalmi hatását is a jelenlegi helyzethez képest.
D. További lépések
Mikor kerül sor a szakpolitikai fellépés felülvizsgálatára?
A politikát éves rendszerességgel nyomon fogják követni az adatok európai uniós portálja által végzett állapotfelmérés keretében. Ez alapján közzétételre fognak kerülni a nyíltadat-szolgáltatás fejlettségére vonatkozó jelentések. Az irányelv felülvizsgálati záradéka módosul annak érdekében, hogy a következő értékelésre a módosító irányelv elfogadásának időpontját követő 6 év elteltével kerülhessen sor.