



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 5.6.2002
KOM(2002) 207 **vorläufige fassung**

2002/0123 (COD)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Verwertung und kommerzielle Nutzung von Dokumenten des öffentlichen Sektors

(Vorlage der Kommission)

BEGRÜNDUNG

1. BEGRÜNDUNG DES VORSCHLAGS

Das Potenzial von Informationen des öffentlichen Sektors¹

Die digitale, wissensgestützte Wirtschaft ist eine wesentliche Triebkraft für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung und verbessert gleichzeitig die Lebensqualität europäischer Bürger. Dies ist eine zentrale Aussage des Aktionsplans „Europe 2002 „Eine Informationsgesellschaft für alle“ (KOM(2000) 330 endgültig). Diese Initiative zur Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors ist Teil des Aktionsplans und wird zur Erreichung seiner Ziele beitragen, insbesondere in den Bereichen elektronische Behördendienste und digitale Inhalte.

Im Rahmen seines öffentlichen Auftrags erfasst, verarbeitet und verbreitet der öffentliche Sektor große Informationsmengen. Finanzielle und geschäftliche Informationen werden von Ministerien und anderen Stellen des öffentlichen Sektors erfasst. Juristische und administrative Informationen sind typische Informationen des öffentlichen Sektors. Auch Geografie-, Verkehrs- und Tourismusinformationen werden von öffentlichen Stellen auf verschiedenen Regierungsebenen gesammelt.

Eine einwandfreie Bereitstellung derartiger Informationen über das Internet kann Bürgern und Unternehmen gleichermaßen zugute kommen. Sie wird ihre Kommunikation mit den öffentlichen Verwaltungen erleichtern und kann ihre Mitwirkung am demokratischen Prozess verstärken. Informationen des öffentlichen Sektors kommt für das demokratische und bürgerliche Leben maßgebende Bedeutung zu. Desgleichen sind Informationen des öffentlichen Sektors eine wesentliche Voraussetzung für die Wirtschaftstätigkeit und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes. Die intensivere Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors soll dazu führen, dass breitere Kreise von Bürgern und Unternehmen über qualitativ höherwertige Informationen verfügen und so ihre Rechte auf dem Binnenmarkt besser wahrnehmen können.

Denn Informationen des öffentlichen Sektors bergen auch ein bedeutendes Wirtschaftspotenzial. Die neuen Werkzeuge der Informationsgesellschaft haben ungeahnte Möglichkeiten geschaffen, Daten aus verschiedenen Quellen zu Mehrwertprodukten und -diensten zu verarbeiten. Informationen des öffentlichen Sektors sind eine wesentliche Grundlage für zahlreiche digitale Informationsprodukte und könnten zu einem wichtigen Ausgangsmaterial für neue Dienste, vor allem für das drahtlose Internet², werden. Es handelt sich um ein wichtiges Wirtschaftsgut, das zu einem Schlüsselfaktor bei der Weiterentwicklung der Inhaltsbranche werden kann, deren Markt bereits 433 Mrd. EUR beträgt und rund 4 Millionen Europäer beschäftigt. Die Erstellung von Inhalten hat in den letzten Jahren rasch zur Schaffung von Arbeitsplätzen geführt und dies kann sich auch künftig fortsetzen. Bessere Bedingungen für die Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors

¹ Die Beweggründe für diese Initiative und ihre wirtschaftliche Bedeutung sind in der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 23. Oktober 2001: „eEurope 2002: Schaffung europäischer Rahmenbedingungen für die Nutzung der Informationen des öffentlichen Sektors“ (KOM(2001) 607) dargelegt. Dieser Abschnitt vermittelt einen kurzen Überblick über die wichtigsten Argumente.

² Am 20.3.2001 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Einführung von Mobilkommunikationssystemen der dritten Generation in der Europäischen Union: Aktueller Stand und weiteres Vorgehen“, KOM(2001) 141.

werden daher die Wirtschaftstätigkeit und Beschäftigung fördern. Ferner wird eine bessere Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors den Bürgern weitere Vorteile in Form von Mehrwert-Informationsprodukten bieten, die der öffentliche Sektor selbst nicht anbieten kann.

Ein aufgesplitterter europäischer Markt

Die weitere Integration der europäischen Wirtschaft und die Entwicklung des drahtlosen Internet werden eine steigende Nachfrage nach europaweiten Informationsprodukten und -diensten (mobilen Tourismusdiensten, europäischen Geschäftsinformationsdiensten u.a.) bewirken. Die Einführung derartiger Produkte oder Dienste auf der Basis von Informationen des öffentlichen Sektors ist jedoch eine anspruchsvolle Aufgabe. Die Regeln und Verfahren für die Verwertung der Informationen sind von Land zu Land unterschiedlich oder schlicht und einfach unklar. Schwierigkeiten in ein oder zwei Ländern können Informationssammler daran hindern, ein europaweit brauchbares Produkt herzustellen. Dies wirkt sich eindeutig auf den europäischen Markt aus, da Ungewissheit hinsichtlich der Bedingungen für die Verwendung der Informationen Unternehmen davon abhält, in die grenzüberschreitende Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors einzusteigen. Vor allem KMU können abgeschreckt werden, denn für sie hat jede größere Fehlinvestition Folgen für den Fortbestand der Firma. Ein Mindestbestand an gemeinsamen Regeln wird die Voraussetzungen für mehr Sicherheit schaffen und die Herstellung unionsweiter Produkte erleichtern. Er könnte auch die Aufgaben der öffentlichen Stellen selbst erleichtern, die derzeit häufig mit der Festlegung von Ad-hoc-Strategien überlastet sind, wenn ein Antrag auf Verwertung von Informationen gestellt wird.

Die Schwierigkeiten beim Aufbau grenzüberschreitender Informationsdienste betreffen nicht nur deren Anbieter, sondern wirken sich auch negativ auf die Nutzer aus. Die Verfügbarkeit zuverlässiger Informationsprodukte, die z.B. Verwaltungsverfahren, Verkehr, Investitionsbedingungen oder den Zustand der Umwelt in verschiedenen Mitgliedstaaten betreffen, ist eine wertvolle Hilfe für Firmen, die auf dem Binnenmarkt tätig sind, und auch für die Bürger von Bedeutung. Daher können sich die Schwierigkeiten bei der Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors auf den Binnenmarkt insgesamt negativ auswirken.

Wahl des Rechtsinstruments

Diese Richtlinie wird gewährleisten, dass bei der Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors die gleichen Grundbedingungen für alle Akteure auf dem europäischen Informationsmarkt gelten, dass die Bedingungen für die Verwertung transparenter gestaltet werden und ungerechtfertigte Marktverzerrungen beseitigt werden. Aus verschiedenen Gründen schlägt die Kommission eine Richtlinie über die Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors vor. Sie ist der angemessenste Weg, der in diesem Bereich zu Ergebnissen führt. Eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten bzw. deren Koordinierung reicht angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung des Themas nicht aus, um Abhilfe zu schaffen. Die vorgeschlagene Richtlinie wird den Marktteilnehmern Rechtssicherheit bieten und Fristen für Veränderungen vorgeben, überlässt es jedoch den Mitgliedstaaten, wie sie die Bestimmungen den lokalen Gegebenheiten entsprechend konkret anwenden. Sie wird eine klare Antwort auf die Internationalisierung des Informationsbedarfs und den europäischen Charakter verschiedener Informationsprodukte und -dienste geben. Sie wird ein Flickwerk vermeiden, das sich aus dem zeitlich unterschiedlichen Vorgehen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich ergeben könnte.

Wenn hier nichts oder zu wenig unternommen wird, kann dies in einigen Jahren zu der unangenehmen Erkenntnis führen, dass noch immer beträchtliche Hindernisse für die europaweite Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors bestehen und sich der Abstand zu den USA vergrößert hat. Die bisherigen Erfahrungen mit den Leitlinien³ der Kommission von 1989 über die Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors legen den Gedanken nahe, dass ein rechtlich unverbindliches Vorgehen auf diesem Gebiet nicht die notwendigen Ergebnisse zeitigen wird. In der Praxis haben sich diese Leitlinien kaum ausgewirkt.

Ferner bieten einzelne Verstoßverfahren nach den Regeln des Vertrages (Bestimmungen über Wettbewerb, Nichtdiskriminierung, freien Dienstleistungsverkehr) allein nicht die Sicherheit, die der gesamte Sektor benötigt, um in neue Produkte und Dienste zu investieren. Sie schaffen nur begrenzt Abhilfe und würden in anderen Situationen nicht zwangsläufig zur Anwendung kommen. Darüber hinaus würde das Ausloten der Grenzen der geltenden Rechtsvorschriften durch spezifische Gerichtsverfahren sehr viel Zeit erfordern, wenn es sich um Klagen vor nationalen Gerichten handelt, und für die betreffenden Unternehmen sehr kostspielig sein. Auch würden die Gerichtsentscheidungen das grundlegende Problem abweichender Vorschriften und Verfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht beheben.

Der Richtlinienvorschlag wird sich nicht negativ auf die Möglichkeit für die Bürger auswirken, auf Dokumente an der Quelle zuzugreifen. Er wird die Zugangsregelungen in den Mitgliedstaaten nicht verändern und den Datenschutz nach den derzeitigen Bestimmungen nicht beeinflussen.

2. WAHL DER RECHTSGRUNDLAGE UND BEGRÜNDUNG

Wie zuvor erwähnt, behindern abweichende oder unklare nationale Rechtsvorschriften bzw. Praktiken öffentlicher Stellen das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes für Informationsprodukte und Dienste. Es fehlt an einem Mindestmaß an Sicherheit und Transparenz der Bedingungen für die Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors in Europa, was die grenzüberschreitende Einführung von Produkten und Diensten auf der Basis von Informationen des öffentlichen Sektors und damit die Entwicklung eines echten europäischen Informationsmarktes erheblich behindert.

Vor diesem Hintergrund soll der vorliegende Vorschlag die Ziele des Binnenmarktes nach Artikel 95 EGV fördern, der Harmonisierungsbestimmungen im Hinblick auf die problemlose Schaffung und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes vorsieht. Hierzu können Maßnahmen - u.a. Verordnungen, Entscheidungen, Richtlinien oder Empfehlungen - nach dem Mitentscheidungsverfahren (Art. 251) erlassen werden.

3. SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

Ziel dieses Richtlinienvorschlags ist es, die Erstellung europäischer Informationsdienste auf der Basis von Informationen des öffentlichen Sektors zu erleichtern, deren effektive grenzüberschreitende Nutzung durch Privatunternehmen zur Entwicklung von Mehrwert-Informationsprodukten und -diensten zu fördern, Wettbewerbsverzerrungen auf dem europäischen Markt zu beschränken und zu vermeiden, dass ein unterschiedliches Tempo der Mitgliedstaaten bei der Regelung der Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors zu einer weiteren Aufsplitterung führt. Diese Ziele können daher angesichts ihrer eindeutig

³ Leitlinien für ein besseres Zusammenwirken zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor auf dem Informationsmarkt, Luxemburg 1989.

europäischen Dimension und Wirkung nicht in vollem Umfang auf einzelstaatlicher Ebene verwirklicht werden und lassen sich am besten auf Gemeinschaftsebene erreichen.

Die Richtlinie beschränkt sich auf das Mindestmaß an Harmonisierung, das diese Ziele erfordern. Die Wahl einer Richtlinie als Instrument zur Lösung der bestehenden Probleme wird vorstehend begründet. Sie lässt den Regierungen erheblichen Handlungsspielraum, wird jedoch durch eine Reihe von Grundsätzen zur Verringerung bzw. Beseitigung der Haupthindernisse für die Industrie beitragen.

Der Vorschlag steht daher voll im Einklang mit den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

4. FOLGEN DER DURCHFÜHRUNG DES VORSCHLAGS

Positive Auswirkungen auf den Informationsmarkt

Bessere Möglichkeiten zur Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors auf der Basis eines harmonisierten Rechtsrahmens werden durch erhöhte Sicherheit und Transparenz Investitionen und Innovation auf dem Informationsmarkt fördern. Dies wiederum kann zu Wachstum und stärkerer Wettbewerbsfähigkeit der Industrie für digitale Inhalte führen und den Verbrauchern Vorteile bieten.

Am reinen wirtschaftlichen Wert von Informationen des öffentlichen Sektors in der Europäischen Union zeigt sich das Potenzial dieses Bereichs: Er wurde kürzlich auf ca. 68 Mrd. EUR geschätzt⁴ und ist damit größtmäßig mit Branchen wie juristische Dienstleistungen und Druckereiwesen vergleichbar. Eine bessere Nutzung des Wirtschaftspotenzials von Informationen des öffentlichen Sektors wird in der Industrie für digitale Inhalte zu intensiverer Tätigkeit und Schaffung von Arbeitsplätzen führen. Viele davon werden in KMU entstehen.

In Zukunft dürfte der Markt für mobile Inhalte beträchtlich wachsen. In einer neueren Studie⁵ wird dieser Markt für Europa im Jahr 2006 auf rund 19 Mrd. EUR geschätzt. Wie aus der Studie hervorgeht, können attraktive Anwendungen von Informationen des öffentlichen Sektors und Mehrwertanwendungen auf der Basis solcher Informationen eine wichtige Rolle bei der Entwicklung dieses neu entstehenden Dienstmarktes spielen.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen werden es der Inhaltsindustrie in Europa daher in größerem Umfang ermöglichen, Informationen des öffentlichen Sektors für Mehrwert-Informationsprodukte zu verwenden. Die Aufgabe für die europäische Industrie besteht darin, diese Möglichkeiten voll auszuschöpfen.

Auswirkungen unterschiedlicher Gebührensysteme

In den vergangenen Jahren wurde versucht, die wirtschaftlichen Auswirkungen einer offeneren Datenpolitik über eine Reihe von Studien zu modellieren und zu bewerten. Die Diskussion konzentrierte sich in erster Linie auf die Gebühren, wobei das in den Vereinigten Staaten übliche kostengünstige Modell - bei dem die Gebühren für die Verwertung von Informationen der Bundesregierung die Grenzkosten für deren Reproduktion und Verbreitung nicht überschreiten - den in Europa zugrunde gelegten kostendeckenden Modellen gegenüber

⁴ „Commercial exploitation of Europe's public sector information“, Pira International, September 2000.

⁵ „Digital Content for Global Mobile Services“, Andersen, 2002.

gestellt wurde. Die meisten Analysen - auf der Basis wirtschaftlicher Modellierung und/oder empirischer bereichsspezifischer Konzepte - kommen zu dem Schluss, dass Niedrigtarife der Gesellschaft insgesamt die größten Vorteile bieten⁶. Aus einer detaillierten Studie über mehrere von öffentlichen Stellen genutzte Datenbanken geht hervor, dass mit der Berechnung der Grenzkosten für Reproduktion und Verbreitung mit Abstand die größten wirtschaftlich und sozial vorteilhaften Auswirkungen erzielt werden⁷. Dies gilt insbesondere für KMU und Neueinsteiger. Ein weiterer Vorteil gegenüber den kostendeckenden Modellen besteht darin, dass Informationen des öffentlichen Sektors auch für Bürger zugänglich gemacht werden. Eine Studie berücksichtigt insbesondere die möglichen Auswirkungen auf die Steuereinnahmen und weist darauf hin, dass eine verstärkte Wirtschaftstätigkeit infolge niedriger Gebühren für die Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors dem Staatshaushalt insgesamt zugute kommen wird⁸. Eine Analyse des britischen Finanzministeriums⁹ im Zusammenhang mit der Überprüfung der öffentlichen Ausgaben 2000 mahnt zur Vorsicht und stellt gleichzeitig fest, dass Anreize notwendig sind, um zu gewährleisten, dass öffentliche Stellen, insbesondere „Trading Fonds“, nicht eine geringe Auflage zu hohen Kosten produzieren, die sie noch immer durch hohe Preise für den Kunden decken können. Bloße Untätigkeit und der Wunsch nach einem ruhigen Leben können die Haupthindernisse für die breitere, kostendeckende Nutzung staatlicher Informationen bilden. Die Überprüfung der öffentlichen Ausgaben war die Grundlage für die kostenlose Bereitstellung wichtiger staatlicher Informationen für Verwerter.

Der vorliegende Vorschlag berücksichtigt, dass bestimmte öffentliche Stellen auf die Einnahmen aus dem Vertrieb ihrer Informationen angewiesen sind, um ihre Tätigkeiten teilweise zu finanzieren. Hinsichtlich der Gebührenstrategie werden keine radikalen Veränderungen vorgeschlagen. Den Mitgliedstaaten wird zwar nahe gelegt, die öffentlichen Stellen zur Übernahme des Grenzkostenmodells für Reproduktion und Verbreitung zu bewegen, dennoch steht es den Mitgliedstaaten und öffentlichen Stellen frei, ihre Gebührenstrategie festzulegen. Damit gestattet der Vorschlag die vollständige Deckung der Produktions- und zugehörigen Kosten für die Erstellung eines Dokuments durch die betreffenden öffentlichen Stellen einschließlich eines angemessenen Gewinns. Die einzige Einschränkung, die auferlegt wird, ist eine Obergrenze für den Fall, dass eine öffentliche Stelle aus ihren Informationsquellen unangemessene Gewinne erzielt.

⁶ Vgl. die Studien „Welvaartseffecten van verschillende financieringsmethoden van elektronische gegevensbestanden“, ein Bericht von Berenschot und dem Niederländischen Wirtschaftsinstitut im Auftrag des Niederländischen Innenministeriums von 2001, „Commercial exploitation of Europe’s public sector information“, ein Bericht von Pira International im Auftrag der Europäischen Kommission, September 2000 oder die in den Studien „The dissemination of spatial data: a North-American-European comparative study on the impact of government information policy“, von X.R. Lopez, Ablex Publishing Corporation 1998 und „Economische effecten van laagdrempelige beschikbaarstelling van overheidsinformatie“ (2000) im Auftrag der „Ravi Bedrijvenplatform“ (Mitglieder des niederländischen Ausschusses für geografische Daten aus dem Privatsektor) erläuterten Forschungsarbeiten über geografische Daten.

⁷ „Welvaartseffecten van verschillende financieringsmethoden van elektronische gegevensbestanden“, ein Bericht von Berenschot und dem Niederländischen Wirtschaftsinstitut im Auftrag des Niederländischen Innenministeriums, 2001.

⁸ Wie aus der Studie hervorgeht, die sich auf eine vorsichtige Projektion der Marktentwicklungen infolge geringerer Lizenzgebühren für die Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors stützt, würde eine offenere Lizenzpolitik zusätzliche Steuereinnahmen bewirken, die den Einkommensverlust bei diesen Gebühren mehr als aufwiegen würden. Im Endeffekt handelt es sich somit nicht um einen Einkommenschwund. „Commercial exploitation of Europe’s public sector information“, Pira International, September 2000.

⁹ Anhang zum „HM Treasury Spending Review 2000“.

Die Überprüfung dieser Richtlinie, die 3 Jahre nach ihrem Inkrafttreten erfolgen soll, befasst sich vor allem mit den Gesamtauswirkungen der Richtlinie auf die breitere Verfügbarkeit von Informationen des öffentlichen Sektors im Hinblick auf ihre Verwertung sowie mit ihren Auswirkungen auf die Staatseinnahmen.

Auswirkungen der Transparenz und gleicher Marktbedingungen

Das Thema Gebühren ist nur eine der Fragen, auf die dieser Vorschlag eingeht. Verstärkte Transparenz und gleiche Marktbedingungen dürften sich maßgebend auf die Möglichkeiten zur Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors auswirken¹⁰. Diese Maßnahmen werden unionsweite Informationsdienste und eine Wirtschaftstätigkeit auf der Basis von Informationen des öffentlichen Sektors begünstigen, ohne sich nachteilig auf die Einnahmen der betreffenden öffentlichen Stellen auszuwirken. Wenngleich die Auswirkungen der Transparenz schwer zu bestimmen sind, gelten Klarheit und Kohärenz als wesentliche Voraussetzungen für die Marktentwicklung¹¹. Gleiches gilt für Einschränkungen des Monopolverhaltens: sowohl die Wirtschaftstheorie als auch die Praxis zeigen, dass sich ein solches Verhalten auf die Entwicklung des Informationsmarkts äußerst nachteilig auswirken kann.

Die Belastung öffentlicher Stellen in der Praxis

Die Maßnahmen dieser Richtlinie umfassen Bestimmungen, die zusätzliche Bemühungen der betreffenden öffentlichen Stellen erfordern können. Diese gehen jedoch nicht über das hinaus, was man als ordnungsgemäße Verwaltungspraxis erwarten kann.

Dieser Richtlinienvorschlag fußt auf einem Grundkonzept, das die Zusatzbelastung für die öffentlichen Stellen auf ein Mindestmaß begrenzen soll. Dokumente können in den vorliegenden Formaten zur Verfügung gestellt werden; es besteht keine Verpflichtung zur Neuerstellung oder Umformatierung. Die Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen dürfte sich daher auf die Betriebsmittel der öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten nur begrenzt auswirken.

5. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN BETROFFENER PARTEIEN

Der Richtlinienvorschlag stützt sich u.a. auf die Reaktionen auf das Grünbuch über „*Informationen des öffentlichen Sektors - Eine Schlüsselressource für Europa*“ (KOM (1998) 585), das die Kommission am 20. Januar 1999 verabschiedete¹², und auf die anschließenden Konsultationen.

Ferner wurde eine Online-Konsultation eingeleitet, um Stellungnahmen und Reaktionen der Beteiligten zum Inhalt eines Rechtsinstruments einzuholen. Die Konsultation lief bis zum 21. Februar 2002. 77 Einrichtungen bzw. Unternehmen haben darauf reagiert. Die Weiterverwender (Industrieunternehmen) zeigen sich sehr aufgeschlossen und erklären übereinstimmend mit früheren Kommentaren, dass eine Richtlinie das geeignete Instrument zur Lösung der Probleme sei. Die Datenbesitzer äußern Bedenken hinsichtlich des

¹⁰ Vgl. Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Studie „Commercial exploitation of Europe's public sector information“, Pira International, September 2000.

¹¹ „Welvaartseffecten van verschillende financieringsmethoden van elektronische gegevensbestanden“, ein Bericht von Berenschot und dem Niederländischen Wirtschaftsinstitut im Auftrag des Niederländischen Innenministeriums, 2001

¹² Die Reaktionen auf das Grünbuch mit einer Übersicht sind unter <http://www.cordis.lu/econtent/psi/> abrufbar.

Vorschlags, insbesondere was die Gebühren betrifft, obwohl auch sie häufig zu der Ansicht neigen, dass die Verwertungsbedingungen auf europäischer Ebene verbessert werden könnten und sollten.

6. DETAILLIERTE BESCHREIBUNG DES VORSCHLAGS

Der Richtlinienvorschlag entspricht in Bezug auf Geltungsbereich, Leitgrundsatz, Lauterkeit des Handels und einige praktischen Fragen den Grundzügen der Mitteilung der Kommission vom 23. Oktober 2001 (KOM(2001) 607).

Begriffsbestimmungen (Artikel 2)

Die Begriffsbestimmung der Richtlinien über öffentliches Auftragswesen diene als Ausgangspunkt für die Definition „*öffentlicher Stellen*“. Sie umfassen öffentlich finanzierte oder kontrollierte Stellen, mit Ausnahme staatlicher Unternehmen.

Die Definition des Begriffs „*Dokument*“ - jeglicher Inhalt ungeachtet seines Mediums (Papierträger, elektronischer Speicher, Ton-, Bild- oder audiovisuelle Aufnahme) - im Richtlinienvorschlag ist breit gehalten und entspricht den Bedürfnissen der Informationsgesellschaft. Er bezieht sich auf Inhalte jeglicher Art, von audiovisuellem Material bis zu - digitalen oder anderweitigen - Datenbanken. Es wäre beispielsweise im Internet-Zeitalter seltsam, zwischen dem Protokoll einer Regierungskonferenz und deren Aufzeichnung im Web zu unterscheiden. Eine ähnliche Definition enthält auch die Verordnung über die Einsichtnahme in die Unterlagen der Gemeinschaftsorgane, die im Jahr 2001¹³ verabschiedet wurde.

„*Allgemein zugängliche Dokumente*“. Die Maßnahmen zur Erleichterung der Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors in der gesamten Europäischen Union bauen auf den derzeitigen Zugangsregelungen in den Mitgliedstaaten auf. Hierzu werden keine Änderungen vorgeschlagen. Daher gilt der Richtlinienvorschlag nicht für Dokumente, die öffentliche Sicherheit, Verteidigung, Staatssicherheit und das Vorgehen des Staates bei Gerichtsverfahren betreffen, sofern hierfür keine Sonderregelungen bestehen. Auch Dokumente oder Teile davon, die kommerziell sensitive Informationen, z.B. Geschäftsgeheimnisse, enthalten, werden nicht behandelt, insoweit sie unter die nationalen Zugangsregelungen fallen.

Dokumente, die von öffentlichen Stellen für eigene Informationsprodukte oder -dienste verwendet werden, gelten als allgemein zugänglich. Die bloße Tatsache, dass eine öffentliche Stelle ihre Informationen vertreibt, ist kein Grund, diese Informationen vom Geltungsbereich des vorliegenden Vorschlags auszuschließen.

Geltungsbereich (Artikel 3)

Die Richtlinie wird für allgemein zugängliche Dokumente gelten, sofern sie keiner besonderen Ausnahme gemäß diesem Vorschlag unterliegen.

Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Auftrags

¹³ Verordnung 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl L 145 vom 31.5.2001

Im Zusammenhang mit der Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors können öffentliche Stellen dieselben Dokumente für Tätigkeiten im Rahmen ihres öffentlichen Auftrags und für kommerzielle Tätigkeiten nutzen, die außerhalb dieses Auftrags liegen. Bei letzteren geht es um die Erhöhung des Nutzwerts von Informationen, die für bestimmte Kunden gesammelt wurden, oder die Entwicklung von Mehrwertprodukten für einen breiten Verbrauchermarkt, die sich auf die bei der Erfüllung des öffentlichen Auftrags gesammelten Originaldaten stützen. Beispiele für solche kommerziellen Tätigkeiten sind Marktuntersuchungen, die sich auf statistische Daten stützen, oder besonders angepasste Wettersvorhersagen auf der Grundlage meteorologischer Daten. Die Basisinformationen, die mit öffentlichen Geldern und bei der Erfüllung des öffentlichen Auftrags erfasst werden, sollten zur Verwertung zur Verfügung stehen, die kommerziellen Informationsprodukte und -dienstleistungen, die aus diesen Informationen abgeleitet sind, hingegen nicht. Um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, wenn eine öffentliche Stelle und Dritte aus denselben Informationen abgeleitete Informationsprodukte und -dienstleistungen anbieten, sollten jedoch bestimmte Schutzbestimmungen gelten. Insbesondere sollten für die Bereitstellung öffentlicher Informationen für diese kommerziellen Tätigkeiten die gleichen Gebühren und sonstigen Bedingungen gelten wie für Dritte, die um diese Informationen ersuchen (s. Artikel 8). Der Umfang des öffentlichen Auftrags einer öffentlichen Stelle ist häufig gesetzlich oder durch andere verbindliche Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten festgelegt. Fehlen solche Rechtsvorschriften, sollte der öffentliche Auftrag gemäß der üblichen Verwaltungspraxis in dem betreffenden Mitgliedstaat definiert werden. Diese Richtlinie bezweckt keine Harmonisierung des Umfangs des von Mitgliedstaaten erteilten öffentlichen Auftrags.

Geistiges Eigentum¹⁴

Das geistige Eigentum, das *Dritte* möglicherweise an Informationen öffentlicher Stellen besitzen, fällt nicht unter die vorgeschlagenen Maßnahmen. Vielfach können Informationsprodukte und -dienste vom öffentlichen Sektor in Verbindung mit der Privatwirtschaft entwickelt werden; die Rechte an geistigem Eigentum können aber auch eindeutig den Mitarbeitern der öffentlichen Stellen gehören. Solche Rechte Dritter bleiben von den vorgeschlagenen Maßnahmen unberührt.

Allerdings wirkt sich der Vorschlag darauf aus, wie die öffentlichen Stellen selbst ihre Rechte an geistigem Eigentum wahrnehmen können. Der allgemeine Rechtsrahmen für das Bestehen und die Behandlung geistigen Eigentums wird auf europäischer Ebene durch die Richtlinie 2001/29/EG¹⁵ über Urheberrechte und verwandte Schutzrechte in der Informationsgesellschaft und die Richtlinie 96/9/EG¹⁶ über den rechtlichen Schutz von Datenbanken vorgegeben, während dieser Vorschlag die Ausübung der Rechte an geistigem Eigentum durch öffentliche Stellen angemessen beschränkt. Der Vorschlag wirkt sich nicht auf Existenz und Besitz der Rechte an geistigem Eigentum öffentlicher Stellen aus. Er hebt weder den derzeitigen Schutz geistigen Eigentums - z.B. Rechtsmittel gegen unbefugte Verwertung - noch die Möglichkeit auf, Bedingungen für die Verwertung aufzuerlegen und somit unerwünschte Formen der Verwertung durch eine Lizenz auszuschließen.

¹⁴ Um Zweifel auszuschließen, bezieht sich der Begriff „Rechte an geistigem Eigentum“ nur auf das Urheberrecht und zugehörige Rechte (einschließlich Formen des Schutzes sui generis). Er erstreckt sich nicht auf Rechte an gewerblichem Eigentum.

¹⁵ Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft, ABl. L 167 vom 22.6.2001, S. 10-19.

¹⁶ Richtlinie 96/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 1996 über den rechtlichen Schutz von Datenbanken, ABl. L 77 vom 27.3.1996, S. 20-28.

Die Verpflichtungen dieser Richtlinie gelten nur insoweit die auferlegten Verpflichtungen mit den Bestimmungen völkerrechtlicher Übereinkünfte zum Schutz der Rechte an geistigem Eigentum, insbesondere der Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst und dem Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS), vereinbar sind.

Datenschutz

Der Richtlinienvorschlag beeinträchtigt in keiner Weise die vollständige Einhaltung der bestehenden Datenschutzregelungen. Informationen, die aus Datenschutzgründen nicht allgemein zugänglich sind, können nicht verwertet werden. Dies gilt auch, wenn für die Einsichtnahme in personenbezogene Daten, die sich im Besitz öffentlicher Stellen befinden, Sonderbedingungen gelten (z.B. Nachweis eines im Sinne des Datenschutzes legitimen Interesses, Beschränkung des Zugangs auf bestimmte Teile der Informationen).

Öffentlich-rechtliche Rundfunksender, Kultur- und Bildungseinrichtungen

Um jeglichen Zweifel darüber auszuschließen, ob öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten als „öffentliche Stellen“ im Sinne dieser Richtlinie zu betrachten sind, werden sie ausdrücklich von ihrem Geltungsbereich ausgeschlossen. Dieser Ausschluss spiegelt ihre Sonderstellung wider, wie sie im Protokoll zum Vertrag von Amsterdam anerkannt wird.

Angesichts des Zusammenwirkens verschiedener Faktoren verdienen bestimmte, im Bereich der Kultur und Bildung tätige öffentliche Stellen generell eine Sonderbehandlung. Die Anwendung der Richtlinie kann für sie einen relativ hohen Verwaltungsaufwand im Vergleich zu den Einnahmen verursachen. Viele ihrer Informationen wären angesichts der Urheberrechte Dritter ohnehin vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen. Und schließlich nehmen sie aufgrund ihrer Funktion als Kultur- und Wissensträger in der Gesellschaft eine Sonderstellung ein.

Leitgrundsatz (Artikel 4)

Artikel 4 sieht vor, dass die Bedingungen der Kapitel II und III gelten, wenn öffentliche Stellen die Verwertung von Dokumenten erlauben. Er verpflichtet öffentliche Stellen nicht, die Verwertung bestimmter Dokumente zu erlauben, doch werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, öffentliche Stellen dazu anzuhalten, Dokumente zur Verwertung zugänglich zu machen.

Verfügbarkeit (Artikel 5)

Dieser Artikel soll Antragstellern die Möglichkeit bieten, Dokumente in allen verfügbare (z.B. unterschiedlichen elektronischen) Formaten und Sprachen anzufordern, was ihnen die Weiterverarbeitung wesentlich erleichtern kann. Bevorzugt wird die elektronische Übertragung; da jedoch viele Dokumente noch auf Papier vorliegen und nicht jeder über die Möglichkeit oder Kapazität zur Nutzung der Werkzeuge der Informationsgesellschaft verfügt, wird der Papierweg nicht ausgeschlossen. Um eine übermäßige Belastung der öffentlichen Stellen zu vermeiden, verpflichtet sie der Artikel nicht zur Neuerstellung oder Umformatierung von Dokumenten. Eine Anpassung eines Dokuments ist u.U. nur notwendig, wenn es teilweise nicht allgemein zugänglich ist (der betreffende Teil müsste herausgenommen werden, um die Verwertung der allgemein zugänglichen Teile zu gestatten).

Fristen und Auflagen bei Ablehnung eines Antrags (Artikel 6)

Dieser Artikel betrifft Fälle, in denen es einer vorherigen Genehmigung der Verwertung von Dokumenten bedarf. Vielfach wird eine solche Genehmigung nicht erforderlich sein, so dass die Informationen einfach über das Internet abgerufen und verwertet werden können.

Um den Unterschieden zwischen den nationalen Zugangsregelungen Rechnung zu tragen, wird ein Verfahren vorgeschlagen, das die Antwortzeiten bei der Beantragung der Verwertung den für den Informationszugang geltenden Fristen angleicht.

Tarifgrundsätze (Artikel 7)

Die Kontrolle über Informationen eines bestimmten Bereichs kann öffentlichen Stellen Marktmacht verleihen. Ebenso wie Unternehmen mit beherrschender Stellung ihre Marktmacht nicht missbrauchen dürfen, sollten öffentliche Stellen ihre Preise nicht willkürlich festsetzen und keine überhöhten Preise für Informationen fordern, die im Rahmen ihres öffentlichen Auftrags und mit öffentlichen Geldern erstellt wurden. Öffentliche Stellen sind jedoch berechtigt, ihre Investitionen in die Erstellung der Informationen zu decken. Daher werden in diesem Richtlinienentwurf Tarifgrundsätze vorgeschlagen, die von einem kostenorientierten Ansatz ausgehen. Soweit Gebühren erhoben werden, sollten die Gesamteinnahmen aus der Gewährung des Zugangs zu diesen Dokumenten und ihrer Verwertung die Kosten ihrer Erstellung, Reproduktion und Verbreitung nicht übersteigen. Bei Streitigkeiten liegt die Beweislast dafür, dass die Gebühren kostenorientiert sind, bei der öffentlichen Stelle, es sei denn es besteht eine transparente Buchhaltung, anhand derer der künftige Verwerter überprüfen kann, ob dieser Grundsatz eingehalten wird.

Dies hindert diese natürlich nicht daran, für die Verwertung des Dokuments niedrigere oder gar keine Gebühren zu erheben.

Nichtdiskriminierung (Artikel 8)

Um gleiche Voraussetzungen für alle zu schaffen, sollten Gebühren und sonstige Bedingungen für die kommerzielle Verwertung nicht diskriminierend sein. Ebenso sollten die Bedingungen für vergleichbare Unternehmen bzw. Einrichtungen, die die Informationen für andere als geschäftliche Zwecke nutzen, nicht diskriminierend sein.

Einige öffentliche Stellen üben ferner neben der Wahrnehmung ihres öffentlichen Auftrags kommerzielle Tätigkeiten aus. Für die Bereitstellung öffentlicher Informationen im Hinblick auf diese kommerziellen Tätigkeiten sollten die gleichen Gebühren und anderweitigen Bedingungen gelten wie für Dritte, die um diese Informationen ersuchen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die betreffende öffentliche Stelle ihre Vorrangstellung missbraucht, um sich einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Marktteilnehmern zu verschaffen.

Transparenz (Artikel 9)

Dieser Artikel verpflichtet zur Transparenz der Verwertungsbedingungen (Gebühren u.a.). Es ist davon auszugehen, dass sie von der betreffenden Stelle im Internet veröffentlicht werden, insbesondere wenn die betreffenden Dokumente selbst im Internet erscheinen. Dank dieser Transparenz lässt sich feststellen, dass die angewandten Regeln zuvor festgelegt wurden und objektiv sind und damit den Leitgrundsätzen der Wettbewerbspolitik nicht zu widersprechen drohen. Dadurch wird ein besser vorhersehbares Umfeld für Investitionsentscheidungen und Planungen der Verwerter von Informationen geschaffen.

Erleichterung der Verwertung (Artikel 10)

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Standardlizenzverträge für die kommerzielle Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors online zur Verfügung stehen und verarbeitet werden können. Dies bedeutet nicht, dass es ein europäisches Modell für diese Online-Standardlizenzen geben wird. Es liegt bei den Mitgliedstaaten, zu entscheiden, auf welcher Regierungsebene sie festgelegt werden. In der Praxis könnte jede öffentliche Stelle, die Lizenzen für Informationen vergibt, über ihre eigene Online-Lizenz verfügen; eine gewisse Vereinheitlichung würde jedoch die Verwertung von Informationen unterschiedlicher öffentlicher Stellen erleichtern.

Lauterer Handel (Artikel 11)

Artikel 11 begrenzt die Möglichkeit öffentlicher Stellen, Ausschließlichkeitsvereinbarungen für die Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors zu treffen, wenn diese den Wettbewerb oder die kommerzielle Verwertung von Informationen in unzumutbarer Weise einschränken. Insofern eine Ausschließlichkeitsvereinbarung zum Missbrauch einer beherrschenden Stellung durch das Unternehmen, mit dem sie getroffen wurde, und damit zu einem Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages (Artikel 82 in Verbindung mit Artikel 86) führt, spiegelt diese Richtlinie die Verpflichtung aus dem Vertrag wider, alle ungerechtfertigten Ausschließlichkeitsvereinbarungen aufzuheben.

In einigen Sonderfällen kann eine Ausschließlichkeitsvereinbarung jedoch gerechtfertigt sein (Artikel 11 Absatz 2). Ob eine Situation Ausschließlichkeit rechtfertigt und mithin den Wettbewerb nicht unbegründet einschränkt, wäre schließlich von Fall zu Fall gemäß Artikel 86 EGV zu entscheiden.

EG-Organ

Obwohl diese Richtlinie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist, werden sich auch die Gemeinschaftsorgane an die Regeln für die Verwertung von Informationsquellen halten. In den vergangenen Jahren waren die wichtigsten Informationsstellen der Organe wie das Amt für amtliche Veröffentlichungen und Eurostat bereits intensiv bemüht, zu einer transparenten und nicht diskriminierenden Strategie der Verwertung ihrer Informationsquellen zu gelangen. Sie werden nach den hier dargelegten Regeln vorgehen.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Verwertung und kommerzielle Nutzung von Dokumenten des öffentlichen Sektors

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 95,

auf Vorschlag der Kommission¹⁷,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses¹⁸,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen¹⁹,

Nach dem Verfahren des Artikels 251 EG Vertrag,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Der Vertrag sieht die Schaffung eines Binnenmarktes und Einführung eines Systems vor, das Verzerrungen des Wettbewerbs auf dem Binnenmarkt verhindert. Die Angleichung der Bestimmungen und Verfahren der Mitgliedstaaten zur Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors trägt zur Erreichung dieser Ziele bei.
- (2) Der Übergang zur Informations- und Wissensgesellschaft sollte das Leben aller Bürger der Gemeinschaft beeinflussen, indem u.a. die Bedingungen für den Wissenszugang und die Methoden zum Erwerb von Kenntnissen verändert werden.
- (3) Digitale Inhalte spielen dabei eine besondere Rolle. Im Bereich der Inhaltsproduktion wurden in den letzten Jahren und werden auch weiterhin rasch Arbeitsplätze geschaffen. Die meisten dieser Arbeitsplätze entstehen in kleinen aufstrebenden Unternehmen.
- (4) Der öffentliche Sektor erfasst, verarbeitet und verbreitet Informationen zahlreicher Gebiete wie Geografie, Tourismus, Wirtschaft, Patentwesen und Bildung.

¹⁷ ABl. C vom, S.

¹⁸ ABl. C vom, S.

¹⁹ ABl. C vom, S.

- (5) Eines der Hauptziele bei der Errichtung des Binnenmarkts ist die Schaffung von Bedingungen, die EU-weiten Dienstleistungen in ihrer Entwicklung förderlich sind. Informationen des öffentlichen Sektors sind wesentliches Ausgangsmaterial für Produkte und Dienste mit digitalen Inhalten und werden angesichts der Entwicklung drahtloser Inhaltsdienste zu einer noch bedeutenderen Quelle an Inhalten werden. Dabei ist auch eine breite geografische Flächendeckung von Bedeutung.
- (6) Die Regelungen und Verfahren der Mitgliedstaaten zur Nutzung von Informationsquellen des öffentlichen Sektors weichen erheblich voneinander ab. Diese Abweichungen und der Mangel an Klarheit der Bedingungen für die Verwertung dieser Informationen sind Hindernisse, die der Ausschöpfung des Wirtschaftspotenzials dieser bedeutenden Informationsquelle entgegenstehen.
- (7) Die nationalen Regelungen und Verfahren für die Verwertung und kommerzielle Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors sollten daher auf einem Mindestniveau angeglichen werden, wenn Unterschiede zwischen den nationalen Bestimmungen und Verfahren oder ein Mangel an Klarheit das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes und die einwandfreie Entwicklung der Informationsgesellschaft in Europa behindern.
- (8) Es ist ein allgemeiner Rahmen für die Bedingungen der Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors erforderlich, um zu gewährleisten, dass diese Bedingungen lauter, angemessen und nichtdiskriminierend sind.
- (9) Ohne ein Mindestmaß an Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene könnten einzelstaatliche Legislativmaßnahmen, die angesichts der technologischen Herausforderungen bereits von einigen Mitgliedstaaten eingeleitet wurden, zu erheblichen Abweichungen und damit zu Einschränkungen der Entwicklung europaweiter Informationsdienste und -produkte führen, die auf Informationen des öffentlichen Sektors basieren oder solche beinhalten. Diese rechtlichen Unterschiede und Unsicherheiten werden mit der Weiterentwicklung der Informationsgesellschaft, die bereits zu einer wesentlich stärkeren grenzüberschreitenden Informationsnutzung führte, an Bedeutung gewinnen.
- (10) Diese Richtlinie gilt für allgemein zugängliche Dokumente öffentlicher Stellen. Erlauben öffentliche Stellen die Verwertung solcher Dokumente, dürfen diese gemäß den Bedingungen der Kapitel II und III für kommerzielle und anderweitige Zwecke verwertet werden. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die Bereitstellung aller allgemein zugänglichen Dokumente öffentlicher Stellen zum Zweck der Verwertung zu fördern.
- (11) Die unterschiedlichen Formate, die von öffentlichen Stellen verwendet werden, können eine erhebliche Belastung für Privatunternehmen darstellen, die Informationen aus verschiedenen Quellen verwerten möchten. Die Notwendigkeit, Papierdokumente zu digitalisieren oder digitale Dateien zu manipulieren, damit sie untereinander kompatibel sind, sollte in vielen Fällen umgangen werden, indem die öffentliche Stellen verpflichtet werden, Dokumente in allen vorhandenen Formaten zur Verfügung zu stellen.
- (12) Die Antwortzeit bei Anträgen auf Verwertung von Informationsquellen sollte angemessen sein und der Antwortzeit bei Anträgen auf Zugang zu den Dokumenten entsprechen, um die Erstellung neuer Informationsprodukte und -dienste nicht zu

verhindern. Übermäßig lange Zeitspannen zwischen dem Antrag auf Verwertung von Dokumenten und der Entscheidung über den Antrag können das Anlegen gemeinschaftsweiter Datensammlungen behindern, da das langsamste Land das Tempo bestimmen würde.

- (13) Soweit Gebühren erhoben werden, sollten die Gesamteinnahmen aus der Gewährung des Zugangs zu diesen Dokumenten und ihrer Verwertung die Gesamtkosten der Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zuzüglich einer angemessenen Gewinnspanne nicht übersteigen. Die Erstellung umfasst hier, wie unter Punkt (4) erwähnt, die Erfassung und Verarbeitung; die Verbreitung kann auch Anwenderunterstützung beinhalten. Ein kostendeckender Satz sowie eine angemessene Gewinnspanne bilden eine Gebührenobergrenze, da überhöhte Preise auszuschließen sind. Es steht den öffentlichen Stellen frei, niedrigere oder gar keine Gebühren zu erheben; die Mitgliedstaaten sollten den öffentlichen Stellen nahe legen, Dokumente zu Gebühren zugänglich zu machen, die die Grenzkosten für die Reproduktion und Verbreitung der Dokumente nicht überschreiten.
- (14) Die Gebühren und anderweitigen Bedingungen für die Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors sollten nicht diskriminierend sein. Dies gilt auch für die kommerziellen Tätigkeiten öffentlicher Stellen, die außerhalb ihres öffentlichen Auftrags liegen. Danach sollten dieselben Ausgangsbedingungen für die kommerziellen Tätigkeiten öffentlicher Stellen wie für die Tätigkeiten anderer Marktbeteiligter gelten. Insbesondere die Gebühren und andere Bedingungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung öffentlicher Informationen als Ausgangsmaterial dieser kommerziellen Tätigkeiten sollten dieselben sein, die auch für Dritte gelten, die diese Informationen nachfragen.
- (15) Die Gewährleistung der Klarheit und öffentlichen Verfügbarkeit der Bedingungen für die Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors ist Voraussetzung für die Entwicklung eines europaweiten Informationsmarktes. Daher sollten alle geltenden Bedingungen allen an der Verwertung Interessierten erläutert werden.
- (16) In dieser Hinsicht können auch Standardlizenzverträge, die online zur Verfügung stehen, eine wichtige Rolle spielen. Wenn öffentliche Stellen ihre Rechte an geistigem Eigentum wahrnehmen bzw. Gebühren für die Verwertung der Dokumente erheben, sollten Standardlizenzverträge verfügbar sein, um Transaktionen zu erleichtern und transparenter zu gestalten.
- (17) Öffentliche Stellen sollten sich nicht in die Gefahr begeben, mit den Leitgrundsätzen der Wettbewerbspolitik in Konflikt zu geraten und keine Verhaltensweisen an den Tag legen, die einen Missbrauch einer beherrschenden Stellung bilden könnten. Ausschließlichkeitsvereinbarungen zur Nutzung von Dokumenten zwischen öffentlichen Stellen und Privatpartnern können zu beträchtlichen Verzerrungen des Marktes führen. Vielfach werden diese Vereinbarungen auf nationaler Ebene getroffen und schließen damit andere europäische Akteure vom Marktzugang und von der Verwertung der gleichen Informationen aus. Die Bereitstellung eines Dienstes von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse kann jedoch gelegentlich ein ausschließliches Recht auf Verwertung spezifischer Informationsquellen des öffentlichen Sektors erfordern. Dies kann der Fall sein, wenn kein kommerzieller Verleger die Informationen ohne ein solches ausschließliches Recht veröffentlichen würde.

- (18) Bei der Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors ist den speziellen Verpflichtungen der Behörden in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten gemäß der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995²⁰ uneingeschränkt Rechnung zu tragen. Vor allem sollten die von öffentlichen Stellen erfassten personenbezogenen Daten nicht für Zwecke verwendet werden, die mit dem ursprünglichen, ausdrücklichen und legitimen Zweck, zu dem sie erfasst wurden, unvereinbar sind. Die Verwertung personenbezogener Daten oder von Dokumenten, die solche enthalten, für kommerzielle Zwecke ist in der Regel nicht mit diesen ursprünglichen Zwecken vereinbar, insbesondere wenn die Erfassung personenbezogener Daten durch die Behörde vorgeschrieben ist und die registrierten Bürger die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten nicht verweigern können.
- (19) Rechte an geistigem Eigentum Dritter werden von dieser Richtlinie nicht berührt. Diese Richtlinie wirkt sich nicht auf Existenz und Besitz von Rechten an geistigem Eigentum öffentlicher Stellen aus; auch schränkt sie die Wahrnehmung dieser Rechte nicht über die in dieser Richtlinie gesetzten Grenzen hinaus ein. Die sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen gelten nur insoweit die auferlegten Verpflichtungen mit den Bestimmungen völkerrechtlicher Übereinkünfte zum Schutz der Rechte an geistigem Eigentum, insbesondere der Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst und dem Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS), vereinbar sind. Die Mitgliedstaaten werden jedoch aufgefordert, ihre Urheberrechte auf eine Weise auszuüben, die eine Verwertung erleichtert.
- (20) Die Ziele der vorgeschlagenen Aktion – Erleichterung der Erstellung europäischer Informationsprodukte und -dienste anhand von Informationen des öffentlichen Sektors, Förderung ihrer effektiven grenzüberschreitenden Nutzung durch Privatunternehmen zur Entwicklung von Mehrwert-Informationsprodukten und -diensten, Beschränkung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem europäischen Markt und Verhindern, dass ein unterschiedliches Tempo in den Mitgliedstaaten bei der Regelung der Verwertung von Informationen des öffentlichen Sektors zu weiteren Diskrepanzen führt – können angesichts ihrer eindeutig europäischen Dimension und Wirkung nicht in vollem Umfang auf einzelstaatlicher Ebene verwirklicht werden und lassen sich besser auf Gemeinschaftsebene erreichen. Daher kann die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip gemäß Artikel 5 des Vertrages Maßnahmen erlassen. Dem in diesem Artikel niedergelegten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechend geht die vorliegende Richtlinie nicht über das zur Erreichung dieser Ziele Notwendige hinaus –

²⁰ Abl. L281 vom 23.11.1995, S. 31.

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Kapitel I

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 *Ziel*

Ziel dieser Richtlinie ist die Festlegung eines Mindestbestands an Regeln für die kommerzielle und anderweitige Nutzung vorhandener Dokumente öffentlicher Stellen der Mitgliedstaaten durch alle Bürger der Union und jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat.

Artikel 2 *Begriffsbestimmungen*

Im Sinne dieser Richtlinie gelten folgende Begriffsbestimmungen:

1. „Öffentliche Stellen“: der Staat, Gebietskörperschaften, Einrichtungen des öffentlichen Rechts und Verbände, die aus einer oder mehreren solcher Behörden oder Einrichtungen bestehen.
2. „Einrichtung des öffentlichen Rechts“: jede Einrichtung, die
 - (a) zu dem speziellen Zweck gegründet wurde, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben zu erfüllen, die nicht gewerblicher Art sind,und
 - (b) Rechtspersönlichkeit besitztund
 - (c) überwiegend vom Staat, von Gebietskörperschaften oder von anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts finanziert wird oder deren Leitung der Aufsicht durch letztere unterliegt; oder deren Verwaltungs-, Leitungs- bzw. Aufsichtsorgan mehrheitlich aus Mitgliedern besteht, die vom Staat, von Gebietskörperschaften oder von anderen Einrichtungen des öffentlichen Rechts ernannt worden sind.
3. „Dokument“:
 - (a) jeglicher Inhalt ungeachtet seines Mediums (Papierträger, elektronischer Speicher, Ton-, Bild- oder audiovisuelle Aufnahme);
 - (b) ein beliebiger Teil eines solchen Inhalts.
4. „Allgemein zugängliches Dokument“: Jedes Dokument, zu dem nach den Vorschriften des Mitgliedstaats über den Zugang zu Dokumenten ein Recht auf

Zugang besteht, und jedes Dokument, das von öffentlichen Stellen als Ausgangsmaterial für von ihnen vertriebene Informationsprodukte oder -dienste verwendet wird.

5. „Verwertung“: die Nutzung von Dokumenten öffentlicher Stellen durch natürliche oder juristische Personen für kommerzielle oder anderweitige Zwecke.
6. „Personenbezogene Daten“: Daten im Sinne des Artikels 2 Buchstabe (a) der Richtlinie 95/46.

Artikel 3 *Geltungsbereich*

1. Diese Richtlinie gilt für alle allgemein zugänglichen Dokumente.
2. Sie gilt nicht für
 - a) Dokumente, deren Bereitstellung eine Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Auftrags der betreffenden öffentlichen Stellen ist, wie dieser gesetzlich oder durch andere verbindliche Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats definiert ist oder in Ermangelung solcher Rechtsvorschriften gemäß der üblichen Verwaltungspraxis in dem betreffenden Mitgliedstaat definiert wird.
 - b) Dokumente oder Teile davon, die geistiges Eigentum Dritter sind.
 - c) Dokumente, die personenbezogene Daten enthalten, es sei denn, dass deren Verwertung nach dem Gemeinschaftsrecht über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre und den entsprechenden nationalen Maßnahmen zulässig ist.
 - d) Dokumente, die Eigentum öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten und ihrer Zweigstellen oder anderer Stellen und deren Zweigstellen sind und der Wahrnehmung eines öffentlichen Sendeauftrags dienen.
 - e) Dokumente von Bildungs- und Forschungseinrichtungen wie Schulen, Hochschulen, Forschungsinstituten, Archiven und Bibliotheken.
 - f) Dokumente von kulturellen Einrichtungen wie Museen, Bibliotheken, Archiven, Orchestern, Opern, Balletts und Theatern.
3. Die sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen gelten nur insoweit die auferlegten Verpflichtungen mit den Bestimmungen völkerrechtlicher Übereinkünfte zum Schutz der Rechte an geistigem Eigentum, insbesondere der Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst und dem Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS), vereinbar sind.

Artikel 4
Leitgrundsatz

Erlauben öffentliche Stellen die Verwertung allgemein zugänglicher Dokumente, können die Dokumente gemäß den Bedingungen der Kapitel II und III für kommerzielle und anderweitige Zwecke verwertet werden.

Kapitel II **Verwertungsbedingungen**

Artikel 5
Verfügbarkeit

1. Die Dokumente öffentlicher Stellen werden von diesen in allen vorhandenen Formaten und Sprachen, soweit möglich und sinnvoll in elektronischer Form, zur Verfügung gestellt. Dies verpflichtet die öffentlichen Stellen nicht, Dokumente neu zu erstellen oder anzupassen, um dem Antrag nachzukommen.
2. Öffentliche Stellen können nicht verpflichtet werden, Dokumente bestimmter Art im Hinblick auf die Verwertung durch ein Unternehmen des Privatsektors weiterhin zu erstellen.

Artikel 6
Fristen und Auflagen bei Ablehnung eines Antrags

1. Die öffentlichen Stellen bearbeiten Anträge auf Verwertung und stellen dem Antragsteller die Dokumente innerhalb einer angemessenen Zeitspanne zu Verfügung, die die Fristen für die Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten nicht überschreitet. Sie bedienen sich dabei, soweit möglich und sinnvoll, elektronischer Mittel.
2. Wurden keine Fristen festgelegt, so bearbeiten die öffentlichen Stellen den Antrag und stellen dem Antragsteller die Dokumente innerhalb von maximal drei Wochen nach Eingang zu Verfügung.
3. Im Fall eines Negativbescheids teilt die öffentliche Stelle dem Antragsteller die Gründe für die Ablehnung mit und stützt sich dabei auf die einschlägigen Bestimmungen der Zugangsregelung des betreffenden Mitgliedstaats, auf eine der Ausnahmeregelungen in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a) bis f) oder auf Artikel 4. Bei einem Negativbescheid, der sich auf Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b) dieser Richtlinie stützt, verweist die öffentliche Stelle auf die natürliche oder juristische Person, der die Rechte gehören, oder alternativ dazu auf den Lizenzgeber, von dem die öffentliche Stelle das betreffende Material erhalten hat. Für unzutreffende Verweise ist die öffentliche Stelle nicht haftbar.
4. Ein Negativbescheid muss grundsätzlich einen Hinweis auf die Möglichkeiten des Antragstellers enthalten, gegen die Entscheidung Einspruch zu erheben.

Artikel 7
Tarifgrundsätze

Soweit Gebühren erhoben werden, dürfen die Gesamteinnahmen aus der Gewährung des Zugangs zu diesen Dokumenten und ihrer Verwertung die Kosten ihrer Erstellung, Reproduktion und Verbreitung zuzüglich eines angemessenen Gewinns nicht übersteigen. Die Beweislast dafür, dass die Gebühren kostenorientiert sind, liegt bei der öffentlichen Stelle, die Gebühren für die Verwertung des Dokuments erhebt.

Artikel 8
Nichtdiskriminierung

1. Alle Bedingungen für die kommerzielle Verwertung oder Nutzung von Dokumenten müssen nicht diskriminierend sein.
2. Alle Bedingungen für die anderweitige Verwertung von Dokumenten müssen für Nutzer vergleichbarer Kategorien nicht diskriminierend sein.
3. Wenn Dokumente von öffentlichen Stellen als Ausgangsmaterial für ihre Geschäftstätigkeiten genutzt werden, die nicht unter ihren öffentlichen Auftrag fallen, gelten für die Bereitstellung der Dokumente für diese Tätigkeiten die gleichen Gebühren und anderweitigen Bedingungen wie für andere Nutzer, wo die Verwertung erlaubt ist.

Artikel 9
Transparenz

1. Die Gebühren für die Verwertung von Dokumenten öffentlicher Stellen sind im Voraus festzulegen und zu veröffentlichen, soweit möglich und sinnvoll, in elektronischer Form.
2. Sonstige Bedingungen, die für die Verwertung von Dokumenten gelten, sind klar und eindeutig zu formulieren und zu veröffentlichen, soweit möglich und sinnvoll, in elektronischer Form.

Artikel 10
Erleichterung der Verwertung

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Standardlizenzverträge für die kommerzielle Nutzung von Informationen des öffentlichen Sektors in digitaler Form zur Verfügung stehen und elektronisch verarbeitet werden können.

Kapitel III Lauterer Handel

Artikel 11

Verbot von Ausschließlichkeitsvereinbarungen

1. Alle potenziellen Marktteilnehmer sind zur Verwertung von Dokumenten berechtigt, selbst wenn Mehrwertprodukte, die auf diesen Dokumenten basieren, bereits von einem oder mehreren Marktteilnehmern genutzt werden. Verträge oder anderweitige Vereinbarungen zwischen öffentlichen Stellen, die im Besitz der Dokumente sind, und Dritten dürfen keine ausschließlichen Rechte gewähren, die den Wettbewerb oder die Verwertung der Informationen unangemessen einschränken.
2. Falls aus Gründen wie der Bereitstellung eines Dienstes im öffentlichen Interesse ein ausschließliches Recht für notwendig erachtet wird, ist der Grund für dessen Erteilung regelmäßig, mindestens jedoch alle drei Jahre, einer Überprüfung zu unterziehen. Die nach dem Inkrafttreten dieser Richtlinie getroffenen Ausschließlichkeitsvereinbarungen müssen öffentlich zur Einsichtnahme zur Verfügung stehen.

Kapitel IV Schlussbestimmungen

Artikel 12

Umsetzung

Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens (18 Monate nach ihrem Inkrafttreten) nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in ihnen selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

Artikel 13

Inkrafttreten

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

Artikel 14

Überprüfung

Diese Richtlinie ist drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten zu überprüfen. Dabei ist insbesondere der Geltungsbereich der Richtlinie hinsichtlich der betroffenen öffentlichen Stellen zu prüfen. Sie befasst sich ferner mit den Gesamtauswirkungen der Richtlinie auf die breitere Verfügbarkeit von Informationen des öffentlichen Sektors im Hinblick auf ihre Verwertung sowie mit ihren Auswirkungen auf die Staatseinnahmen.

Artikel 15
Adressaten

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident

Im Namen des Parlaments
Der Präsident