VSt

VERBINDUNGSSTELLE DER BUNDESLÄNDER
BEIM AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG
1010 Wien Schenkenstraße 4
Telefon 01 535 37 61 Telefax 01 535 37 61 29 E-Mail vst@vst.gv.at

Kennzeichen **VSt-4910/206** **E-Mail**
Datum 11. Juli 2018
Bearbeiter MMag. Dr. Robert Gmeiner
Mag.[a] Ilse Hajnik-Kosch
Durchwahl 22 / 15

Betrifft
EU;
Vorschlag der EK für eine Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Neufassung), COM(2018)234 final;
Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung;
Einheitliche Stellungnahme der Länder gemäß Art 23d Abs 2 B-VG

An das
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1010 Wien

An das
Bundesministerium für
Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
Stubenring 1
1010 Wien

An das
Bundesministerium für
Europa, Integration und Äußeres
Minoritenplatz 8
1010 Wien

An die
Parlamentsdirektion
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

a)

Die Verbindungsstelle der Bundesländer trägt im Auftrag der Länder zu dem im Betreff angeführten Dossier die nachfolgende **einheitliche Stellungnahme der Länder gemäß Art 23d Abs 2 B-VG** vor mit dem Ersuchen um Berücksichtigung:

„I. Allgemeine Vorbemerkungen

Am 25.4.2018 hat die Europäische Kommission (EK) eine Neufassung der PSI-Richtlinie als Teil eines dreiteiligen Maßnahmenpakets (siehe Mitteilung „Aufbau eines gemeinsamen europäischen Datenraums“, COM (2018)232), veröffentlicht.
Diese Neufassung der geltenden Richtlinie enthält mehrfache **wesentliche Änderungen**, wie beispielsweise die Möglichkeit zur Definition einer Liste hochwertiger Datensätze mittels delegiertem Rechtsakt der EK zur gebührenfreien Weiterverwendung, die unmittelbare Zugänglichmachung dynamischer Daten mittels Anwendungsprogrammierschnittstellen, Einschränkungen in den Gebührenvorschriften, die Einbeziehung von Unternehmen, die in öffentlicher Hand stehen, sowie die Einbeziehung von Forschungsdaten.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip darf die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können und vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind (Art. 5 Abs. 3 EUV). Inhaltlich ist das Subsidiaritätsprinzip auf die Ausübung der Kompetenzen der EU bezogen. Es muss sichergestellt sein, dass die Mitgliedstaaten selbst weder auf lokaler oder regionaler noch auf zentraler Ebene in der Lage sind, das Ziel einer Maßnahme zu erreichen.
Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen (Art. 5 Abs. 4 EUV). Es ist hier jeweils die Eignung einer Maßnahme, die Erforderlichkeit der Form und die Angemessenheit im engeren Sinn zu prüfen.
Nach Art. 5 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit hat die EK im Entwurf eines Gesetzgebungsaktes zu berücksichtigen, dass die mögliche finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der nationalen Regierungen, der regionalen und lokalen Behörde, der Wirtschaftsteilnehmer und der Bürgerinnen und Bürger nicht nur detailliert dargestellt ist, sondern auch so gering wie möglich gehalten wird.
Nach Art. 23d B-VG haben die Länder die Möglichkeit, eine einheitliche Stellungnahme zu einem Vorhaben zu erstatten, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, die in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt. Die angeführten Änderungen der RL im Bereich der Informationsweiterverwendung machen deutlich, dass die Länder jedenfalls betroffen sind.

Der gegenständliche Vorschlag stützt sich auf Art. 114 AEUV und trifft Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die das Funktionieren des Binnenmarkts gewährleisten sollen. Der Vorschlag dient den Zielen des digitalen Binnenmarkts und soll Anpassungen an die neuesten Entwicklungen im Bereich der Datenverwaltung- und Nutzung vornehmen und die Möglichkeiten und Potentiale der Datenwirtschaft erhöhen. Es handelt sich bei Art.

114 AEUV um eine zwischen EU und Mitgliedstaaten geteilte Kompetenz, sodass der gegenständliche RL-Vorschlag an den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu messen ist.

II. Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung

1) Art 2 Z 8, Art. 13, Art 14 delegierter Rechtsakt – Liste hochwertiger Datensätze

In den neuen Art 13 und 14 des RL-Entwurfs ist ein delegierter Rechtsakt (DRA) vorgesehen, mit dem von der EK eine „**Liste hochwertiger Datensätze“ samt spezifischen Konditionen** festgelegt werden kann.
Diese hochwertigen Datensätze werden im Art 2 Z 8 als „Dokumente, deren Weiterverwendung mit wichtigen sozioökonomischen Vorteilen verbunden ist, insbesondere aufgrund ihrer Eignung für die Schaffung von Mehrwertdiensten und -anwendungen sowie aufgrund der Zahl der potenziellen Nutznießer der Mehrwertdienste und -anwendungen auf der Grundlage dieser Datensätze“ definiert. Dabei kann es sich um Daten aus u.a. Wirtschafts-, Sicherheits-, Bildungs-, Gesundheits-, Statistik- und Verkehrsbereichen handeln, also weite Bereichen des öffentlichen Sektors. Mit der Festlegung dieser Daten werden gleichzeitig die Prinzipien Gebührenfreiheit, Maschinenlesbarkeit und Zugänglichkeit über Anwenderschnittstellen für die Weiterverwendung normiert.
Eine Klarheit, welche wesentlichen „hochwertigen Datensätze“ seitens der öffentlichen Stellen bereitzustellen sind, wird grundsätzlich als wichtig erachtet und ist die notwendige Voraussetzung, um die Datengrundlagen (bzw. Dokumente) nicht nur im lokalen Kontext sinnstiftend verwenden zu können, sondern diese auch zu einem echten Mehrwert für Lösung von überregionalen, europäischen oder sogar globalen Fragestellungen werden zu lassen. Mit dieser Thematik ist nicht nur die EU, sondern weltweit auch u.a. die UNO – z.B. im Rahmen von UN-GGIM – intensiv beschäftigt. Weltweit aufeinander abgestimmte und vergleichbare Datensätze sind hierbei nicht nur sinnvoll, sondern Voraussetzung; dies war für die INSPIRE-RL (2007/2 EG) eines der wesentlichen Kriterien und soll nun mit der PSI-Novellierung auch auf Bereiche außerhalb der Geodaten Anwendung finden.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass **Inhalt und Umfang dieses DRA** und der **horizontale Ansatz** der EU-Kommission – mit nur einer einzigen Richtlinie die Datenfreigabe in vielen verschiedenen Sektoren zu öffnen – **nicht die richtigen Zugänge sind**.

Zum einen werden dadurch bereits bestehende sektorale Europäische und nationale Regelwerke unterlaufen und Parallelstrukturen geschaffen, die zu Unklarheiten und Inkohärenz führen. Dies gilt vor allem für den Transportbereich, in dem es im Rahmen der „Intelligenten-Transportsysteme-Richtlinie“ (ITS-RL/2010/40/EU) über einen delegierten Rechtsakt bereits umfassende Bestimmungen zur Weitergabe und

Verwendung von Daten gibt. Zum anderen handelt es sich bei den meisten der verpflichteten Sektoren um zentrale Infrastrukturdienstleistungen der Daseinsvorsorge. Viele von diesen fallen unter die Definition einer kritischen Infrastruktur und sind daher mit Aufgaben betraut, die hohen Sicherheitsvorgaben und strikten Regeln bzgl. der Datenweitergabe unterliegen. **Gerade bei solchen Sektoren sollte hohe Sorgfalt durch individuelle Rechtsakte an den Tag gelegt und keine pauschale Lösung „übergestülpt" werden.** Die Schaffung einer „Liste hochwertiger Datensätze" über verschiedene Sektoren hinweg, die zusätzlich geöffnet werden soll, nimmt nicht auf nationale Besonderheiten oder spezielle Sicherheitsvorkehrungen Rücksicht und widerspricht daher dem Subsidiaritätsprinzip**.** In vielen Sektoren gibt es bereits umfassende Bestimmungen zur Datenöffnung, **weshalb der sektorale Ansatz beibehalten werden sollte**. Unternehmen, die der Definition einer kritischen Infrastruktur (Richtlinie 2008/114/EG) entsprechen, müssen darüber hinaus aus Sicherheitsgründen generell vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden.
Rechtsunsicherheit in der Anwendbarkeit könnte auch dadurch entstehen, dass gemäß Art 1 des Entwurfs der Anwendungsbereich der RL auf Unternehmen im Wasser-, Energie-, Verkehrs- und Postbereich ausgedehnt werden soll. Der vorgesehene delegierte Rechtsakt hingegen bezieht sich auf zahlreiche darüber hinausgehende Datenbereiche. Das könnte in der Folge Widersprüchlichkeiten aufkommen lassen.

Es ist weiters davon auszugehen, dass de facto in allen Fachbereichen einer Landesverwaltung hochwertige Datensätze anfallen können. Statt dem generalisierenden Ansatz der EK wäre allenfalls ein Durchführungsrechtsakt mit einer Auflistung der zur Verfügung zu stellenden Datensätze und mit eingeschränkten Modalitäten die zielführendere Vorgangsweise.

Gemäß Art. 290 AEUV dürfen delegierte Rechtsakte zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes erlassen werden. Sie dürfen sich daher nicht auf wesentliche Vorschriften beziehen. **Ein derartig weitreichender inhaltlicher Gestaltungsspielraum in** Art und Umfang des vorliegenden DRA **geht jedenfalls weit über nicht wesentliche Vorschriften hinaus, und vermag die Regelungen der RL selbst in den Hintergrund zu drängen**

➔ Art 13 und 14 in der vorgesehenen Form sollten daher entfallen.

2) <u>Art 6, Art 2 Z 13 Gebührenbemessung</u>

Die kostenlose Bereitstellung von Dokumenten sowie der Abbau von Zugangshürden sind oftmals Voraussetzung dafür, dass die Dokumente öffentlicher Stellen am Markt genutzt werden und nicht auf Sekundärprodukte (von Dritten) zurückgegriffen wird. Auch für die Verwaltung selbst kann die kostenlose Bereitstellung dieser Dokumente die wirtschaftlichste Alternative sein.

Durch die vorgeschlagene Textierung wird in gewisser Weise das bisherige Grundprinzip der Grenzkostenbeschränkung durch das Grundprinzip der Gebührenfreiheit ersetzt. Dem entspricht, dass zahlreiche öffentliche Stellen gar keine Gebühren geltend machen. Die kostenlose Abgabe der Dokumente ist mittlerweile zum Teil standardmäßig vorgegeben.
Anderseits darf im Sinn der Verhältnismäßigkeit nicht übersehen werden, dass Art 6 in seiner gegenwärtigen Form das **Ergebnis eines sorgfältigen und austarierten Prozesses** war, der die Anliegen aller Beteiligten, sowie Planbarkeit und Finanzierbarkeit, ausgewogen berücksichtigt. Daher kann in manchen Bereichen eine Verschärfung der derzeitigen Bestimmungen zu Problemen bei der Aufgabenerfüllung und zu einem erheblichen Einnahmenentfall führen, wie in Teilbereichen im Sinn von Art 6 Abs. 2 lit. b, dessen Entfall im RL-Entwurf vorgesehen ist, oder **in Bereichen, in denen der Verkauf von Daten unbedingt notwendig ist, um weitere Datenerhebungen finanzieren zu können**. Hingewiesen wird darauf, dass es textlich in Artikeln und Erwägungsgründen der Richtlinie teilweise Widersprüche gibt, die abgestimmt werden sollten (Artikel 6 Abs. 5, Artikel 13 Abs. 2, Erwägungsgrund 32; z.B. das Hineinrechnen von Anonymisierungskosten wird erlaubt, in Art 6 (5) aber pauschal die Kostenlosigkeit vorgeschrieben).

➔ Im Sinn der Verhältnismäßigkeit wird vorgeschlagen die Regelung des **Art 6 grundsätzlich in der gegenwärtigen Fassung beizubehalten,** insbesondere **Art 6 Abs. 2 lit. b sollte nicht entfallen.**

3) <u>Art 1 Abs. 5: Nichtinanspruchnahme von Herstellerrechten</u>

Der **Datenbankschutz** gemäß Richtlinie 96/9/EG soll für öffentliche Stellen nicht mehr anwendbar sein. Die Open-Government-Data Lizenz von Österreich hat zu Recht die Namensnennung als einziges, wichtiges Kriterium. Dokumente öffentlicher Stellen sollen bei einer Weiterverwendung als solche identifizierbar sein. Auch aus Anwendersicht ist die Kenntnis über die Herkunft von Dokumenten sinnvoll bzw. oftmals erforderlich. Jegliche Dokumentenverantwortlichkeit bzw. Ansprechstelle würde hinfällig, **wenn die Namensnennung aufgehoben** würde. Auch allfällige Produkthaftungen könnten nicht mehr geltend gemacht werden. **Der gänzliche Entfall der Herstellerrechte wäre unverhältnismäßig.**

➔ **Art 1 Abs. 5 sollte daher entfallen.**

III. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die inhaltlichen Zielsetzungen der PSI-RL ihrem Grund nach unterstützt werden, **die Neufassung der Richtlinie in Teilen aber mit den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit nicht vereinba**r ist:

Dem **Subsidiaritätsprinzip** gemäß Artikel 5 Abs. 3 EUV widerspricht

- die Art und der Umfang des delegierten Rechtsaktes (Art. 13 und 14)

und dem **Verhältnismäßigkeitsprinzip** gemäß Artikel 5 Abs. 4 EUV widersprechen

- die Neuregelung der Gebührenbemessung (Art. 6)
- die Nichtinanspruchnahme von Herstellerrechten (Art. 1 Abs. 5).

Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang auf die schon mehrfach erfolgten Stellungnahmen der Länder zu diesen Grundprinzipien, insbesondere zum **restriktiveren Einsatz von delegierten Rechtsakten** und zur **stärkeren Berücksichtigung der Erfahrungen der lokalen und regionalen Ebene** bei der Bewertung und Überarbeitung des Unionsrechts."

b) Die Parlamentsdirektion darf um Information der Parlamentsklubs höflich ersucht werden.

Es wird darauf hingewiesen, dass eine **einheitliche Stellungnahme der Länder gemäß Art 23d Abs 2 B-VG** zu **einzelnen inhaltlichen Bestimmungen** des o.a. Richtlinienvorschlages in Kürze **nachgereicht** wird.

Der Leiter

i.V. Mag. Michael Khün

VSt-4910/206 **E-Mail**

Betrifft
EU;
Vorschlag der EK für eine Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Neufassung), COM(2018)234 final;
Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung;
Einheitliche Stellungnahme der Länder gemäß Art 23d Abs 2 B-VG

An den
Ausschuss der Regionen
Referat für Subsidiaritätskontrolle
Rue Belliard 101
B-1040 Brüssel

1. Die Verbindungsstelle der Bundesländer gestattet sich, im Auftrag der österreichischen Bundesländer zu dem im Betreff angeführten Dossier eine **einheitliche Stellungnahme der Länder gemäß Art 23d Abs 2 B-VG** vorzulegen.

2. Die Verbindungsstelle der Bundesländer ersucht um Berücksichtigung.

Der Leiter
i.V. Mag. Michael Khün