

II

(Komunikaty)

KOMUNIKATY INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK
ORGANIZACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA EUROPEJSKA

OBWIESZCZENIE KOMISJI

Wytyczne w sprawie zalecanych licencji standardowych, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystanie dokumentów

(2014/C 240/01)

1. CEL OBWIESZCZENIA

Umożliwienie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (ISP) wiąże się ze znacznymi korzyściami społeczno-gospodarczymi. Dane generowane przez sektor publiczny można wykorzystywać jako materiał surowcowy dla innowacyjnych usług dodanych i produktów pobudzających rozwój gospodarki poprzez tworzenie nowych miejsc pracy i zachęcanie do inwestycji w sektorach wykorzystujących dane. Mają również udział w zwiększaniu odpowiedzialności i przejrzystości administracji rządowych. Przywódcy państw G8 dostrzegli niedawno te korzyści i zapisali je w karcie otwartych danych ⁽¹⁾.

Jednakże badania przeprowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej wykazują, że przedstawiciele sektora i obywatele nadal napotykają na trudności w znajdowaniu tych informacji i ponownym ich wykorzystaniu. Wobec tego w grudniu 2011 r. Komisja przyjęła pakiet środków ⁽²⁾ w celu pokonania barier dla ponownego wykorzystania i ograniczenia fragmentacji rynków danych. Kluczowym elementem jest niedawno przyjęta dyrektywa 2013/37/UE zmieniająca dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

W zmienionej dyrektywie wzywa się Komisję do udzielenia państwom członkowskim pomocy we wdrażaniu nowych przepisów poprzez wydanie wytycznych w sprawie zalecanych licencji standardowych, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystywanie dokumentów. Wytyczne te stanowią istotny element starań Komisji w celu wspomożenia gospodarki UE w generowaniu większej wartości na podstawie danych (łącznie z danymi naukowymi i dużymi zbiorami danych ze źródeł innych niż sektor publiczny). Dzięki temu łatwiejsze będzie również wprowadzanie infrastruktur otwartych danych w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (CEF).

W sierpniu 2013 r. Komisja rozpoczęła konsultacje internetowe, po których nastąpiło wysłuchanie publiczne i spotkanie grupy ekspertów ds. ISP z państw członkowskich. Celem było zebranie opinii wszystkich zainteresowanych stron co do zakresu i treści przyszłych wytycznych Komisji.

Otrzymane informacje zwrotne ⁽³⁾ wskazują na wzrastające dążenie do bardziej otwartego i interoperacyjnego systemu licencji w Europie oraz zgodność co do zapotrzebowania na szybkie uwolnienie kilku zbiorów danych o wysokiej wartości. W kwestii opłat jest oczywiste, że stosuje się wiele różnych podejść, ale większość respondentów nie kwestionowała nowo wprowadzonych zasad cenowych. Oznacza to, że rynek ponownego wykorzystywania ISP w Europie wciąż się rozwija i istnieje pilne zapotrzebowanie na wytyczne dotyczące kluczowych elementów niedawno zmienionej dyrektywy, aby można było w pełni wykorzystać komercyjne i niekomercyjne możliwości oferowane przez ponowne wykorzystanie danych publicznych.

⁽¹⁾ <http://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter>.

⁽²⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-891_en.htm?locale=en

⁽³⁾ Sprawozdanie końcowe podsumowujące wyniki konsultacji: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

Celem niniejszego obwieszczenia Komisji jest przedstawienie niewiążących wytycznych co do najlepszych praktyk w obszarze trzech obszarów tematycznych o szczególnym znaczeniu dla ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w Europie.

2. WYTYCZNE W SPRAWIE ZALECANYCH LICENCJI STANDARDOWYCH

Artykuł 8 ust. 1 zmienionej dyrektywy stanowi, że organ sektora publicznego może zezwolić na ponowne wykorzystywanie dokumentów bez żadnych warunków lub może określić warunki, w uzasadnionych przypadkach w ramach licencji. Warunki te nie ograniczają niepotrzebnie możliwości ponownego wykorzystywania i nie są stosowane do ograniczania konkurencji. Motyw 26 dyrektywy 2013/37/UE podaje dwa przykłady tego rodzaju dopuszczalnych warunków: obowiązek podania źródła i wskazania, czy dokument został w jakikolwiek sposób zmieniony. Stanowi również, że wszelkie licencje powinny w każdym przypadku jak najmniej ograniczać ponowne wykorzystywanie, na przykład poprzez ograniczenie do wskazania źródła.

Zmieniona dyrektywa zachęca również do stosowania licencji standardowych, które muszą być dostępne w formacie cyfrowym i mogą być przetwarzane elektronicznie (art. 8 ust. 2). Motyw 26 dyrektywy zmieniającej zachęca do wykorzystywania otwartych licencji, które z czasem powinny stać się normą w całej Unii.

W związku z tym dyrektywa, podkreślając potrzebę unikania niepotrzebnego ograniczania ponownego wykorzystania i popierając przyjęcie jednej normy w całej Unii, wzywa państwa członkowskie, aby w swojej polityce w zakresie licencji dążyły do otwartości i interoperacyjności.

Należy mieć na uwadze, że dyrektywa nie dotyczy dokumentów objętych prawami własności intelektualnej osób trzecich. Niniejsze obwieszczenie nie dotyczy takich dokumentów.

2.1. Oświadczenie lub licencja

Wprawdzie organy władzy publicznej często wolą tworzyć pełne licencje, aby zachować kontrolę nad brzmieniem i aktualizacjami dokumentów, dyrektywa nie wymaga jednak stosowania formalnych licencji, lecz jedynie zaznacza, że należy je stosować „w uzasadnionych przypadkach”. Państwo członkowskie powinno rozważyć, czy w indywidualnych przypadkach i w zależności od dokumentu nie można by zamiast licencji zastosować oświadczenia (w postaci tekstu, wskazującego okna lub hiperłącza do witryny zewnętrznej).

Szczególnie zaleca się zwykłe oświadczenie (np. znak domeny publicznej Creative Commons)⁽⁴⁾ wyraźnie wskazujące status prawny dla dokumentów w domenie publicznej (np. gdy ochrona praw własności intelektualnej wygasa lub w systemach prawnych, gdzie dokumenty urzędowe nie są prawnie objęte ochroną praw autorskich).

W każdym przypadku odniesienie do warunków, zgodnie z którymi dozwolone jest ponowne wykorzystanie, powinno pojawiać się wyraźnie w chwili wyświetlenia lub towarzyszyć informacji.

2.2. Otwarte licencje

W internecie dostępnych jest kilka licencji zgodnych z zasadami otwartości⁽⁵⁾ opisanymi przez Fundację Otwartej Wiedzy (Open Knowledge Foundation) służących promowaniu nieograniczonego ponownego wykorzystywania treści internetowych. Przetłumaczono je na wiele języków, poddaje się je centralnej aktualizacji i są już powszechnie stosowane na całym świecie. Otwarte licencje standardowe, na przykład najnowsze licencje Creative Commons (CC)⁽⁶⁾ (wersja 4.0), mogłyby pozwolić na ponowne wykorzystanie ISP bez konieczności tworzenia i aktualizacji specjalnie opracowanych licencji na poziomie krajowym lub niższym niż krajowy. Spośród nich szczególnie interesujące jest przekazanie do domeny publicznej CC0⁽⁷⁾. Jako narzędzie prawne, które pozwala zrzec się praw autorskich i praw do baz danych dotyczących ISP, zapewnia ponownym użytkownikom pełną elastyczność i ogranicza komplikacje związane z obsługą wielu licencji o potencjalnie sprzecznych przepisach. Jeśli nie można zastosować przekazania do domeny publicznej CC0, zachęca się organy sektora publicznego do stosowania otwartych licencji standardowych, odpowiednich zgodnie z własnym prawem własności intelektualnej i prawem umów państwa członkowskiego, zgodnych z zalecanymi przepisami licencji przedstawionymi poniżej. W kontekście wspomnianych zaleceń należy również rozważyć możliwość opracowania odpowiedniej krajowej otwartej licencji.

⁽⁴⁾ <http://creativecommons.org/publicdomain/mark/1.0/>

⁽⁵⁾ <http://opendefinition.org/>

⁽⁶⁾ <http://creativecommons.org/licenses/>

⁽⁷⁾ <http://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/>

2.3. Zalecane przepisy licencji

2.3.1. Zakres

Tego typu przepis powinien określać czasowy i geograficzny zakres praw objętych umową licencji, rodzaje nadanych praw i zakres dozwolonego ponownego wykorzystania. W celu ułatwienia tworzenia produktów i usług ponownie wykorzystujących połączoną treść posiadaną przez różne organy sektora publicznego i licencjonowaną w ramach różnych otwartych licencji (kwestia często określana jako interoperacyjność licencji⁽⁸⁾) najlepiej byłoby wykorzystać ogólną formułę zamiast szczegółowego wykazu przypadków i praw dotyczących wykorzystania.

W celu proaktywnego promowania ponownego wykorzystania materiałów objętych licencją zaleca się, aby licencjodawca udzielał obowiązujących na całym świecie (w zakresie dopuszczonym prawem krajowym), bezterminowych, nieodpłatnych, nieodwołalnych (w zakresie dopuszczonym prawem krajowym) i niewyłącznych praw do wykorzystywania informacji objętych licencją.

Zaleca się, aby wyraźnie wskazywać prawa nieobjęte licencją i szeroko definiować rodzaje udzielanych praw (prawo autorskie, prawo do bazy danych i prawa powiązane).

Na koniec należy stosować jak najszerze zapisy w odniesieniu do czynności, które można wykonywać w użyciu danych objętych licencją (pojęcia takie jak wykorzystanie, ponowne wykorzystanie, dzielenie można dalej opisać w ramach orientacyjnego wykazu przykładów).

2.3.2. Uznanie autorstwa

Tam, gdzie licencje są wymagane prawem i nie można zastąpić ich zwykłym oświadczeniem, zaleca się, aby obejmowały one wyłącznie wymogi uznania autorstwa, ponieważ inne zobowiązania mogą ograniczać kreatywność lub działalność gospodarczą licencjobiorców, wpływając tym samym na potencjał ponownego wykorzystania przedmiotowych dokumentów.

Celem wymogów uznania autorstwa jest zobowiązanie ponownego użytkownika do podania źródła dokumentów w sposób określony przez licencjodawcę (organ sektora publicznego). Zaleca się ograniczenie zobowiązań do minimum (w zależności od mającego zastosowanie prawa), tak aby obejmowały co najwyżej wymóg podania:

- a) oświadczenia wskazującego źródło dokumentów; oraz
- b) łącza do odpowiednich informacji o licencji (gdy to możliwe).

2.3.3. Wyłączenia

W przypadku udostępniania zbiorów danych, które mogą zostać ponownie wykorzystane, w połączeniu ze zbiorami danych, których nie można ponownie wykorzystać (np. jako różnych części jednego dokumentu lub tabeli), zaleca się, aby wyraźnie wskazać, które zbiory danych nie są objęte licencją.

Przepis ten ma na celu zagwarantowanie większej pewności prawnej dla ponownych użytkowników i organu sektora publicznego; mogą mu towarzyszyć ustalenia co do informacji zwrotnej, zgodnie z którymi użytkownicy mogą zgłaszać przypadki omyłkowego rozpowszechniania zbiorów danych w ramach licencji lub omyłkowego wyłączenia ich z jej zakresu. W takich przypadkach należałoby zastosować zastrzeżenie prawne.

2.3.4. Definicje

Zaleca się, aby główne pojęcia licencji (licencjodawca, wykorzystanie, informacja, licencjobiorca itp.) definiować zwięźle, w miarę możliwości jak najprzystępniej oraz zgodnie z definicjami podanymi w dyrektywie i w krajowych przepisach transponujących.

Zgodnie z powyższymi rozważaniami w pkt 2.3.1 oraz w celu niezakłócania interoperacyjności zaleca się, by „wykorzystanie” i „ponowne wykorzystanie” definiować raczej z użyciem orientacyjnego niż wyczerpującego wykazu praw.

⁽⁸⁾ Sprawozdanie w sprawie interoperacyjności licencji LAPSI 2.0, http://lapsi-project.eu/sites/lapsi-project.eu/files/D5_1_Licence_interoperability_Report_final.pdf

2.3.5. Klauzula o wyłączeniu odpowiedzialności

Przepisu tego należy używać (w zakresie dopuszczanym mającym zastosowanie prawem) w celu zwrócenia uwagi na fakt, że licencjodawca udostępnia informacje w stanie „tak jak jest” i nie bierze odpowiedzialności za ich poprawność ani kompletność.

Jeżeli organ sektora publicznego nie jest w stanie zagwarantować ciągłego dostarczania i dostępu do przedmiotowych informacji, należy to również wyraźnie zaznaczyć w licencji.

2.3.6. Skutki niezgodności

Można również wyraźnie opisać skutki niezgodności z warunkami licencji, w szczególności, jeśli obejmują one automatyczne i natychmiastowe cofnięcie praw ponownego użytkownika.

2.3.7. Informacja o kompatybilności licencji i wersjach

Przepis ten można wykorzystać w celu wskazania innych licencji, z którymi licencja jest kompatybilna, tj. informacje pochodzące z różnych źródeł objętych różnymi kompatybilnymi licencjami można ponownie wykorzystać łącznie, pod warunkiem spełnienia warunków którejkolwiek z tych licencji.

Na koniec istotne jest zachowanie wyraźnych oznaczeń i odniesień do wersji licencji i schematu daty w celu oznaczania aktualizacji.

2.4. Dane osobowe

Przydatne wytyczne i najlepszą praktykę w dziedzinie ponownego wykorzystania danych osobowych przedstawiono w opinii 06/2013 (w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego) Grupy Roboczej Art. 29 (ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwarzania Danych Osobowych)⁽⁹⁾ oraz w powiązanych dokumentach Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD)⁽¹⁰⁾.

Opinia 06/2013 zdecydowanie zaleca, aby w przypadku gdy informacje, które mogą zostać ponownie wykorzystane, zawierają dane osobowe, ponowni użytkownicy znali zasady przetwarzania takich danych od początku. Można tego dokonać poprzez zawarcie odpowiedniego postanowienia w licencji, przez co ochrona danych osobowych staje się zobowiązaniem umownym. W ten sposób można również zapobiec ponownej identyfikacji zanonimizowanych zbiorów danych. Inną opcją jest przyjęcie przepisu wykluczającego w ogóle dane osobowe z zakresu otwartych licencji. Istnieją również inne rozwiązania, np. „inteligentne oświadczenia”⁽¹¹⁾, w ramach których organ sektora publicznego decyduje o zezwoleniu na licencjonowanie danych osobowych. Takie oświadczenia nie stanowiłyby części licencji, byłyby przechowywane w stałej lokalizacji internetowej, wskazywałyby pierwotne przeznaczenie gromadzonych i przetwarzanych danych osobowych oraz stanowiłyby przypomnienie obowiązków w zakresie zasad UE w dziedzinie ochrony danych osobowych i prawa krajowego transponującego te zasady. Oświadczenia, nie stanowiąc części samej licencji, nie zniechęcałyby do mieszania informacji sektora publicznego objętych różnymi licencjami.

3. WYTYCZNE W SPRAWIE ZBIORÓW DANYCH

Dane z sektora publicznego w niektórych dziedzinach tematycznych są bardzo cenne z punktu widzenia gospodarki i całego społeczeństwa. Międzynarodowe inicjatywy w zakresie otwierania dostępu do informacji rządowych (np. karta otwartych danych G8⁽¹²⁾ i Partnerstwo na Rzecz Otwartego Rządu⁽¹³⁾) dostrzegają ten fakt, kładąc nacisk na strategiczne zbiory danych rozpoznawane dzięki informacjom od odbiorców lub z pomocą ekspertów.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_pl.pdf

⁽¹⁰⁾ Opinia EIOD z dnia 18 kwietnia 2012 r. dotycząca pakietu Komisji Europejskiej w sprawie otwartego dostępu do danych oraz uwagi EIOD z dnia 22 listopada 2013 r. w odpowiedzi na konsultacje publiczne dotyczące planowanych wytycznych w sprawie zalecanych licencji standardowych, zbiorów danych i opłat za ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, <http://edps.europa.eu>.

⁽¹¹⁾ Zob. przypis 8; sprawozdanie w sprawie interoperacyjności licencji LAPSI 2.0, zalecenie nr 5, s. 17.

⁽¹²⁾ Zob. przypis 1.

⁽¹³⁾ <http://www.opengovpartnership.org/>.

Dostęp do takich zbiorów danych i ich ponowne wykorzystanie nie tylko przyspieszają pojawianie się produktów i usług informacyjnych o wartości dodanej, ale również sprzyjają rozwojowi demokracji uczestniczącej. Ponadto ich szersze wykorzystanie we wszystkich organach samej administracji prowadzi do zauważalnego wzrostu wydajności w realizacji zadań publicznych.

3.1. Kategorie danych – pierwszeństwo uwolnienia

Na podstawie wspomnianych powyżej inicjatyw międzynarodowych i preferencji wyrażanych w trakcie otwartych konsultacji można stwierdzić, że ponowni użytkownicy w całej UE wykazują największe zapotrzebowanie na następujące pięć kategorii tematycznych zbiorów danych, które można by wobec tego udostępnić do ponownego wykorzystania w pierwszej kolejności:

| Kategoria | Przykłady zbiorów danych |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Dane geoprzestrzenne | Kody pocztowe, mapy krajowe i lokalne (katastralne, topograficzne, morskie, granice administracyjne itp.) |
| 2. Obserwacja Ziemi i środowisko | Dane satelitarne i dane <i>in situ</i> (monitorowanie pogody, jakość gruntu i wody, zużycie energii, poziomy emisji itp.) |
| 3. Dane o transporcie | Rozkłady jazdy transportu publicznego (wszystkie rodzaje transportu) na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, roboty drogowe, informacje o ruchu drogowym itp. (*). |
| 4. Dane statystyczne | Krajowe, regionalne i lokalne dane statystyczne wraz z głównymi wskaźnikami demograficznymi i ekonomicznymi (PKB, wiek, zdrowie, bezrobocie, dochody, edukacja itp.) |
| 5. Spółki | Rejestry spółek i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (wykaz zarejestrowanych spółek, dane dotyczące własności i zarządu, identyfikatory rejestracji, bilanse itp.) |

(*) Pierwszeństwo mogą mieć przepisy sektorowe (np. prawo kolejowe UE).

Dane z innych kategorii mogą zostać uznane za „kluczowe” lub „wysokiej wartości”, zależnie od okoliczności (znaczenie dla celów strategicznych, zmiany na rynku, tendencje społeczne itp.⁽¹⁴⁾). Zaleca się w związku z tym, aby odpowiedzialne władze publiczne oceniły z wyprzedzeniem, najlepiej na podstawie informacji uzyskanych od zainteresowanych podmiotów, które zbiory danych należy uwolnić w pierwszej kolejności. Przede wszystkim proces ten powinien obejmować ocenę szacowanego oddziaływania w trzech obszarach związanych z powyższym: innowacyjności i tworzenia działalności gospodarczej, odpowiedzialności i przejrzystości administracji rządowych oraz poprawy efektywności administracyjnej.

3.2. Inne zalecenia

W celu zmaksymalizowania zamierzonych korzyści związanych ze wspomnianymi zbiorami danych, na które istnieje duże zapotrzebowanie, szczególną uwagę należy poświęcić zagwarantowaniu ich dostępności, jakości, użyteczności i interoperacyjności.

Jednak zarówno aspekt podaży, jak i popytu na ponowne wykorzystanie danych podlega ograniczeniom technicznym, które odgrywają kluczową rolę w zmniejszeniu lub maksymalizacji potencjalnej wartości danych sektora publicznego dla społeczeństwa i gospodarki.

W celu ułatwienia wykorzystania danych w sektorze publicznym, przy znaczącym zwiększeniu wartości zbiorów danych do dalszego ponownego wykorzystania, zaleca się, aby zbiory danych były:

- a) publikowane online w oryginalnej i niezmienionej formie, aby zapewnić ich uwolnienie na czas;

⁽¹⁴⁾ Jako odniesienie można wykorzystać sprawozdanie ISA w sprawie zbiorów danych o wysokiej wartości: http://ec.europa.eu/isa/actions/01-trusted-information-exchange/1-1-action_en.htm

- b) publikowane i aktualizowane z najwyższym możliwym poziomem szczegółowości w celu zapewnienia kompletności;
- c) publikowane i utrzymywane w stabilnej lokalizacji, najlepiej na najwyższym poziomie organizacyjnym w obrębie administracji, aby zapewnić łatwy dostęp i długoterminową dostępność;
- d) publikowane w formatach przeznaczonych do odczytu komputerowego⁽¹⁵⁾ i otwartych⁽¹⁶⁾ (CSV, JSON, XML, RDF itp.) w celu rozszerzenia dostępności;
- e) opisane w formatach obejmujących obszerne metadane i sklasyfikowane według standardowych słowników (DCAT, EUROVOC, ADMS itp.) w celu ułatwienia wyszukiwania i interoperacyjności;
- f) dostępne jako zrzuty danych (masowe przepływy danych), a także poprzez interfejsy programowania aplikacji (API) w celu ułatwienia automatycznego przetwarzania;
- g) połączone z dokumentami wyjaśniającymi na temat metadanych i wykorzystanych kontrolowanych słowników w celu promowania interoperacyjności baz danych; oraz
- h) objęte regularnym przekazywaniem informacji zwrotnych od ponownych użytkowników (konsultacje publiczne, okno komentarzy, blogi, automatyczne raportowanie itp.) w celu utrzymania jakości w miarę upływu czasu i promowania zaangażowania publicznego.

4. WYTYCZNE W SPRAWIE OPŁAT

Niniejsza sekcja dotyczy sytuacji odpłatnego udostępniania do ponownego wykorzystania dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego, pod warunkiem że przedmiotowe działania są objęte zakresem dyrektywy, tj. gdy dokumenty te powstały w ramach zadania publicznego, z uwzględnieniem zakresu dyrektywy podanego w art. 1, i będą wykorzystywane poza zakresem zadania publicznego przez zewnętrznego ponownego użytkownika lub przez sam organ sektora publicznego⁽¹⁷⁾.

Słuszność polityki obniżania opłat potwierdzają badania⁽¹⁸⁾ i wyniki konsultacji publicznych prowadzonych przez Komisję⁽¹⁹⁾.

4.1. Metoda kosztów krańcowych

Zmieniona dyrektywa (art. 6 ust. 1) zawiera zasadę mającą zastosowanie do wszystkich opłat z tytułu ponownego wykorzystywania danych z sektora publicznego w UE, z wyłączeniem sytuacji wymienionych w art. 6 ust. 2: organy sektora publicznego mogą pobierać opłaty jedynie w wysokości nieprzekraczającej kosztów krańcowych⁽²⁰⁾ poniesionych w związku z reprodukowaniem, udostępnianiem i rozpowszechnianiem dokumentów.

4.1.1. Pozycje kosztów

Praktyka wykazała, że w kontekście ponownego wykorzystywania ISP trzy główne kategorie kosztów wiążą się z:

- a) produkcją danych (wraz z gromadzeniem i utrzymaniem);
- b) dystrybucją danych; oraz
- c) sprzedażą i marketingiem lub świadczeniem usług dodanych.

Przy porównaniu tych kategorii z kosztami, które można uznać za krańcowe zgodnie z dyrektywą, wyraźnie widać, że lit. a) i c) wykraczają poza zakres reprodukowania, udostępniania i rozpowszechniania. Natomiast zasada pobierania opłaty w wysokości kosztów krańcowych najlepiej pasuje do zakresu szerokiej kategorii „dystrybucji danych”, które w kontekście ponownego wykorzystywania danych można zdefiniować jako koszty bezpośrednio związane z reprodukowaniem dodatkowej kopii dokumentu i udostępnieniem go ponownym użytkownikom oraz wynikające z konieczności takiego reprodukowania i udostępnienia.

⁽¹⁵⁾ Definicja „formatu przeznaczonego do odczytu komputerowego” – zob. motyw 21 dyrektywy 2013/37/UE.

⁽¹⁶⁾ Zob. art. 2 pkt 7 dyrektywy.

⁽¹⁷⁾ Dokładny zakres dyrektywy przedstawiono w art. 1; termin „ponowne wykorzystywanie” zdefiniowano w art. 2 pkt 4.

⁽¹⁸⁾ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/economic-analysis-psi-impacts>

⁽¹⁹⁾ Dokument roboczy służb Komisji SEC(2011) 1552 final; zob. przypis 3.

⁽²⁰⁾ W terminologii ekonomicznej „krańcowy” odnosi się do różnicy wynikającej z jednej dodatkowej jednostki.

Poziom opłat może ulegać dalszym zmianom w zależności od wykorzystanej metody rozpowszechniania (offline/online) lub formatu danych (cyfrowego/niecyfrowego).

Następujące koszty można uznać za kwalifikujące się w procesie obliczania wysokości opłat:

- infrastruktura: koszt tworzenia i konserwacji oprogramowania, konserwacji sprzętu oraz połączeń w granicach koniecznych do udostępnienia dokumentów do ponownego wykorzystywania,
- powielanie: koszt dodatkowej kopii płyty DVD, klucza USB, karty SD itp.,
- obsługa: materiał opakowaniowy, przygotowanie zamówienia,
- konsultacje: rozmowy telefoniczne i wymiana e-maili z ponownymi użytkownikami, koszty obsługi klienta,
- dostarczenie: koszty przesyłki, łącznie ze standardowymi przewoźnikami przesyłek lub przesyłkami ekspresowymi, oraz
- zlecenia specjalne: koszty przygotowania i formatowania danych na żądanie.

4.1.2. Obliczanie opłat

Art. 6 ust. 1 dyrektywy nie wyklucza polityki zerowych kosztów: umożliwia nieodpłatne udostępnianie dokumentów do ponownego wykorzystania. Jednocześnie ogranicza wysokość wszelkich opłat do kosztów krańcowych poniesionych w związku z reprodukowaniem, udostępnianiem i rozpowszechnianiem dokumentów.

W przypadku rozpowszechniania dokumentów niecyfrowych w postaci fizycznej opłaty można obliczyć na podstawie wszystkich powyższych kategorii kosztów. Jednak w środowisku internetowym całkowita wysokość opłaty może zostać ograniczona do kosztów związanych bezpośrednio z konserwacją i działaniem infrastruktury (elektronicznej bazy danych), w zależności od tego, co jest konieczne do reprodukcji dokumentów i dostarczenia ich jednemu dodatkowemu ponownemu użytkownikowi. Biorąc pod uwagę, że średni koszt prowadzenia bazy danych jest niski i spada, liczba ta może być bliska zeru.

Wobec tego zaleca się, aby organy sektora publicznego regularnie poddawały ocenie potencjalne koszty i korzyści polityki zerowych kosztów i polityki kosztów krańcowych, mając na uwadze, że samo pobieranie opłat stanowi koszt (zarządzanie fakturami, monitorowanie i tworzenie polityki płatności itp.).

Podsumowując, metodę kosztów krańcowych można stosować w celu zapewnienia zwrotu wydatków związanych z dodatkowym reprodukowaniem i fizyczną dystrybucją dokumentów niecyfrowych, ale w przypadku rozpowszechniania drogą elektroniczną (pobierania) dokumentów cyfrowych (plików) można by zalecać metodę zerowych kosztów.

4.2. Metoda zwrotu kosztów

Artykuł 6 ust. 2 określa okoliczności, w których zasada opłaty w wysokości kosztów krańcowych nie ma zastosowania do niektórych organów sektora publicznego lub niektórych kategorii dokumentów. W takich przypadkach dyrektywa zezwala na pokrycie poniesionych kosztów („zwrot kosztów”).

4.2.1. Pozytywy kosztów

Dyrektywa stanowi, że całkowity dochód z wydawania dokumentów i zezwalania na ich ponowne wykorzystywanie nie może przekraczać kosztów gromadzenia, produkowania, reprodukcji i rozpowszechniania wraz z rozsądnym zwrotem z inwestycji.

Praktyka wykazała, że następujące koszty można uznać za kwalifikujące się:

A. koszty związane z utworzeniem danych:

- produkowanie: generowanie danych i metadanych, kontrola jakości, kodowanie,
- gromadzenie: zbieranie i sortowanie danych,
- anonimizacja: usuwanie, maskowanie, zubażanie baz danych;

B. koszty szeroko związane z dystrybucją:

- infrastruktura: tworzenie i konserwacja oprogramowania, konserwacja sprzętu, środki przekazu,
- powielanie: koszt dodatkowej kopii płyty DVD, klucza USB, karty SD itp.,
- obsługa: materiał opakowaniowy, przygotowanie zamówienia,
- konsultacje: rozmowy telefoniczne i wymiana e-maili z ponownymi użytkownikami, koszty obsługi klienta,
- dostarczenie: koszty przesyłki, łącznie ze standardowymi przewoźnikami przesyłek lub przesyłkami ekspresowymi;

C. koszty typowe dla bibliotek (łącznie z bibliotekami uniwersyteckimi), muzeów i archiwów:

- ochrona: koszty przechowywania i magazynowania danych,
- ustalanie praw: czas/wysiłek związany z identyfikacją posiadaczy praw i uzyskaniem od nich pozwolenia.

Jeśli chodzi o koszty ogólne, kwalifikować mogą się jedynie te, które są ściśle związane z powyższymi kategoriami.

4.2.2. *Obliczanie opłat*

Dyrektywa wymaga, aby w procesie obliczania opłat kierować się zestawem obiektywnych, przejrzystych i sprawdzalnych kryteriów, ale odpowiedzialność za ich określenie i przyjęcie przekazuje w pełni państwu członkowskiemu.

Pierwszy etap obliczania kosztów polega na dodaniu wszystkich właściwych i kwalifikujących się pozycji kosztów. Zaleca się, aby od całkowitych poniesionych kosztów odliczyć wszystkie dochody uzyskane w procesie gromadzenia lub produkowania dokumentów, np. z opłat rejestracyjnych lub podatków, aby uzyskać koszt netto gromadzenia, produkowania, reprodukcji i rozpowszechniania⁽²¹⁾.

Może być konieczne ustalanie opłat na podstawie szacowanego potencjalnego popytu na ponowne wykorzystanie w danym okresie (zamiast rzeczywistej ilości otrzymanych próśb o ponowne wykorzystanie), ponieważ ograniczenie opłaty dotyczy całkowitego dochodu, który w chwili obliczenia nie jest znany.

Wprawdzie obliczanie kosztów dla pojedynczego dokumentu lub zbioru danych byłoby uciążliwe, zasadnicze znaczenie ma wykorzystanie jako odniesienia wymiernych wyników działalności sektora publicznego, aby zagwarantować obliczanie opłat na podstawie poprawnych i sprawdzalnych danych. Najlepiej, aby ten wymóg został spełniony na poziomie bazy danych lub katalogu – zaleca się wykorzystywanie takiej sumy zbiorczej jako odniesienia w procesie obliczania opłat.

Zaleca się, aby organy sektora publicznego regularnie przeprowadzały oceny kosztów i popytu i odpowiednio dostosowywały opłaty. W większości przypadków można przyjąć, że „właściwy okres obrachunkowy”, o którym mowa w dyrektywie, to jeden rok.

Wobec tego obliczenie całkowitego dochodu może opierać się na kosztach:

- a) należących do jednej z kategorii z wykazu powyżej (zob. pkt 4.2.1);
- b) związanych z policzalnym zestawem dokumentów (np. baza danych);
- c) skorygowanych o kwotę przychodu generowanego podczas produkowania lub gromadzenia;
- d) ocenianych i dostosowywanych co roku; oraz
- e) powiększonych o kwotę równą rozsądnemu zwrotowi z inwestycji.

⁽²¹⁾ Dodatkowe wytyczne – zob. wyrok Trybunału EFTA z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie E-7/13, Creditinfo Lánstraust hf. przeciwko Þjóðskrár Íslands og íslenska.

4.2.3. Specjalny przypadek bibliotek (łącznie z bibliotekami uniwersyteckimi), muzeów i archiwów

Wyżej wspomniane instytucje są zwolnione z obowiązku stosowania metody kosztów krańcowych. W przypadku tych instytucji zachowują ważność kroki opisane w pkt 4.2.2, z trzema istotnymi wyjątkami:

- a) instytucje te nie są zobowiązane do przestrzegania „obiektywnych, przejrzystych i sprawdzalnych kryteriów, które zostaną określone przez państwa członkowskie”; oraz
- b) obliczenie całkowitego dochodu może uwzględniać dwie dodatkowe pozycje: koszty ochrony danych i ustalania praw. Wynika to ze szczególnej roli sektora kultury, która wiąże się z odpowiedzialnością za ochronę dziedzictwa kulturowego. Bezpośrednie i pośrednie koszty konserwacji i magazynowania danych i koszty identyfikacji osób trzecich będących posiadaczami praw, z wyłączeniem rzeczywistego kosztu pozwoleń, należy uznać za kwalifikujące się;
- c) przy obliczaniu rozsądnego zwrotu z inwestycji instytucje te mogą uwzględniać ceny naliczane przez sektor prywatny za ponowne wykorzystywanie identycznych lub podobnych dokumentów.

4.2.4. Rozsądny zwrot z inwestycji

Wprawdzie dyrektywa nie określa, co składa się na „rozsądny zwrot z inwestycji”; jego główne składowe można jednak ustalić poprzez odniesienie do przyczyny odstępstwa od zasady kosztów krańcowych, którą jest ochrona normalnego funkcjonowania organów sektora publicznego objętych dodatkowymi ograniczeniami budżetowymi.

„Zwrot z inwestycji” można więc rozumieć jako wartość procentową, oprócz kwalifikujących się kosztów, umożliwiającą:

- a) pokrycie kosztu kapitału; oraz
- b) uwzględnienie rzeczywistej stopy zwrotu (zysku).

W przypadku podmiotów komercyjnych na porównywalnym rynku stopa zwrotu uwzględniałaby poziom ryzyka biznesowego. Jednak w odniesieniu do ponownego wykorzystywania ISP nie można mówić o ryzyku biznesowym, ponieważ produkcja ISP stanowi część zadań organów sektora publicznego. Dyrektywa wymaga, aby stopa zwrotu była „rozsądna”, czyli może ona być nieco wyższa niż bieżący koszt kapitału, ale musi być znacznie poniżej średniej stopy zwrotu dla podmiotów komercyjnych, która może być o wiele wyższa ze względu na wyższy poziom ponoszonego ryzyka.

Ponieważ koszt kapitału jest ściśle związany ze stopami procentowymi instytucji kredytowych (które z kolei opierają się na stałej stopie procentowej EBC stosowanej w podstawowych operacjach refinansujących), nie można ogółem spodziewać się, że „rozsądny zwrot z inwestycji” będzie wyższy niż 5 % powyżej stałej stopy procentowej EBC. Oczekiwanie to wyrazili respondenci konsultacji publicznych Komisji, spośród których zaledwie co dziesiąty w odpowiedzi wskazywał stopę powyżej 5 %⁽²²⁾. W przypadku państw członkowskich nienależących do strefy euro „rozsądny zwrot z inwestycji” powinien być powiązany z mającą zastosowanie stałą stopą procentową.

4.3. Przejrzystość

Dyrektywa (art. 7) wymaga, aby następujące informacje były ustanawiane z wyprzedzeniem i publikowane – jeżeli jest to możliwe i w stosownych przypadkach – przy wykorzystaniu środków elektronicznych, tak aby były w sposób widoczny i funkcjonalny powiązane z dokumentami podlegającymi ponownemu wykorzystywaniu:

- a) mające zastosowanie warunki, podstawa obliczania opłat i kwoty standardowych opłat (tj. opłat, które można stosować automatycznie do wstępnie określonych dokumentów lub zbiorów dokumentów, nie wymagających oceny dla poszczególnych przypadków);

⁽²²⁾ Zob. s. 14 sprawozdania końcowego podsumowującego wyniki konsultacji: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

- b) czynniki brane pod uwagę przy obliczaniu opłat niestandardowych; oraz
- c) wymogi uzyskiwania dochodów wystarczających na pokrycie znacznej części kosztów związanych z gromadzeniem, produkowaniem, reprodukowaniem i rozpowszechnianiem dokumentów, w odniesieniu do których zezwala się na opłaty powyżej kosztów krańcowych na podstawie art. 6 ust. 2 lit. b).

Zgodnie z wynikami otwartych konsultacji zachęca się również organy sektora publicznego do publikacji kwot przychodów uzyskanych z opłat za ponowne wykorzystywanie dokumentów będących w ich posiadaniu. Informacje te należy zbierać na poziomie łącznym (bazy danych lub całej instytucji) i co roku aktualizować.
