

II

(Съобщения)

СЪОБЩЕНИЯ НА ИНСТИТУЦИИТЕ, ОРГАНИТЕ, СЛУЖБИТЕ И АГЕНЦИИТЕ
НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

ИЗВЕСТИЕ НА КОМИСИЯТА

**Насоки относно препоръчителните стандартни лицензии, наборите от данни и таксите за
повторна употреба на документи**

(2014/С 240/01)

1. ЦЕЛ НА ИЗВЕСТИЕТО

Предоставянето на отворен достъп до информация от общественния сектор (ИОС) с цел повторната ѝ употреба носи значими социално-икономически ползи. Генерираните от общественния сектор данни могат да се използват като материал за иновационни услуги и продукти с добавена стойност, които стимулират икономиката, защото създават работни места и насърчават инвестициите в основаните на данни сектори. Освен това те спомагат за повишаване на отчетността и прозрачността на управлението. Наскоро лидерите на Г8 признаха тези ползи и ги включиха в Харта за свободно достъпни данни⁽¹⁾.

Същевременно проведените в полза на Европейската комисия проучвания сочат, че промишлеността и гражданите продължават да се сблъскват с трудности при намирането и повторната употреба на такава информация. В отговор на тази ситуация през декември 2011 г. Комисията прие пакет от мерки⁽²⁾ за преодоляване на пречките пред повторната употреба на ИОС и за намаляване на разпокъсаността на пазарите на данни. Ключовият елемент от този пакет бе наскоро приетата Директива 2013/37/ЕС за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в общественния сектор.

В изменената директива Комисията се призовава да подпомогне държавите членки да въведат новите правила, като изготви насоки за препоръчителни стандартни лицензии, набори от данни и такси за повторната употреба на документите. Насоките представляват важен елемент от усилията на Комисията да подпомогне икономиката на ЕС да генерира допълнителна стойност от данните (включително от научни данни и „големи обеми данни“ от други източници извън общественния сектор). Те също така ще улеснят въвеждането на инфраструктури за свободен достъп до данни в рамките на Механизма за свързване на Европа (MSE).

През август 2013 г. Комисията стартира онлайн консултация, последвана от публично изслушване и среща със създадена от държавите членки експертна група относно ИОС. Целта бе да се проучат мненията на всички заинтересовани страни относно обхвата и съдържанието на бъдещите насоки на Комисията.

Получените отговори⁽³⁾ показват възходяща тенденция към по-отворена и оперативна съвместима система за лицензии в Европа и единодушие относно необходимостта от бързо предоставяне на отворен достъп до някои набори от данни с висока стойност. Що се отнася до таксите, ясно е, че се използват разнообразни подходи, но почти никой от респондентите не оспори нововъведените принципи за ценообразуване. Това показва, че пазарът за повторна употреба на ИОС в Европа все още е в процес на изграждане и че е налице спешна необходимост от такива насоки относно ключовите елементи от преразгледаната наскоро директива, ако се търси пълно оползотворяване на търговските и нетърговските възможности, които предлага повторната употреба на данни от общественния сектор.

⁽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⁾ Окончателен доклад, обобщаващ резултата от консултацията: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

Целта на настоящото известие на Комисията е да се осигурят необвързващи насоки относно най-добрите практики в рамките на трите области от специално значение за повторната употреба на информация от общественния сектор в Европа.

2. НАСОКИ ОТНОСНО ПРЕПОРЪЧИТЕЛНИ СТАНДАРТНИ ЛИЦЕНЗИИ

В член 8, параграф 1 от преработената директива се предвижда, че органите от общественния сектор могат да разрешат повторната употреба на документи безусловно или могат да поставят условия, когато това е целесъобразно, чрез лицензия. Тези условия не налагат ненужни ограничения върху възможностите за повторна употреба и не се използват с цел ограничаване на конкуренцията. В съображение 26 от Директива 2013/37/ЕС се посочват примери за две приемливи условия: посочване на източника и потвърждение за това дали документът е променян по някакъв начин. Освен това в него се посочва, че когато се използват лицензии, те следва да поставят възможно най-малко ограничения за повторната употреба, като бъдат сведени например до посочване на източника.

Преработената директива също така насърчава използването на стандартни лицензии, които трябва да бъдат достъпни в цифров формат и да се обработват по електронен път (член 8, параграф 2). Съображение 26 от директивата за изменение насърчава използването на отворени лицензии, които в крайна сметка следва да се превърнат в обща практика в целия Съюз.

Следователно, като подчертава необходимостта да се избягва „ненужното ограничаване на повторната употреба“ и подкрепя приемането на „обща практика в целия Съюз“, директивата призовава държавите членки да гарантират откритост и оперативна съвместимост в своите политики за лицензиране.

Следва да се има предвид, че директивата не се прилага по отношение на документи, правата на интелектуална собственост (ПИС) върху които са собственост на трети страни. Тези документи не са обхванати от настоящото известие.

2.1. Съобщение или лицензия

Макар органите от общественния сектор често да предпочитат надлежно изготвените лицензии, за да запазят контрол върху използваните от тях формулировки и актуализациите, в директивата не се налага използването на официални лицензии, а просто се отбелязва, че те следва да се прилагат „когато това е целесъобразно“. Държавите членки следва да проучат дали в конкретни случаи и за конкретен документ вместо лицензия може да се използва съобщение (под формата на текстово съобщение, контекстуален прозорец или препратка към външен уебсайт).

Обикновено съобщение (например знака на организацията „Creative Commons“ в сферата на публичното пространство)⁽⁴⁾, в което ясно се посочва правният статут, се препоръчва по-специално за документи в публичното пространство (например когато е изтекъл срокът за защита на ПИС или в юрисдикции, в които официалните документи по закон са изключени от защита на авторските права).

Във всеки случай условията, съгласно които се разрешава повторна употреба, следва да са ясно видими при самата информация или да я придружават.

2.2. Отворени лицензии

В интернет са на разположение няколко лицензии, които спазват описаните от Фондацията за отворено знание принципи на „отворен достъп“⁽⁵⁾ за насърчаване на премахването на ограниченията пред повторната употреба на онлайн съдържание. Те са преведени на много езици, актуализират се централно и вече се използват масово в целия свят. Отворените стандартни лицензии, например най-новите лицензии на организацията „Creative Commons“ (CC)⁽⁶⁾ (версия 4.0), позволяват повторната употреба на ИОС, без да е необходимо да се разработват и актуализират специфични лицензии на национално или поднационално равнище. От особен интерес сред тези лицензии е лицензията CC0 за предоставяне на обществен достъп до данни⁽⁷⁾. Като правен инструмент, позволяващ отказ от авторски права и права върху бази данни във връзка с ИОС, тази лицензия гарантира пълна степен на гъвкавост за повторните ползватели и намалява усложненията, свързани с боравенето с множество лицензии с потенциално противоречащи си разпоредби. Ако не може да се използва лицензията CC0 за предоставяне на обществен достъп до данни, органите от общественния сектор се насърчават да използват отворени стандартни лицензии, които са подходящи от гледна точка на националното законодателство за интелектуалната собственост и договорното право на съответната държава членка и които са съобразени с препоръчителните лицензионни разпоредби, описани по-долу. Предвид въпросите препоръки следва да се проучи и възможността да се разработи подходяща национална отворена лицензия.

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

⁽⁵⁾ <http://opendefinition.org/od/bulgarian/>

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

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

2.3. Препоръчителни лицензионни разпоредби

2.3.1. Обхват

В тази разпоредба следва да се определи времевият и географският обхват на правата, предмет на споразумението за лицензиране, видовете предоставени права и разрешеният обхват за повторна употреба. С оглед да се улесни създаването на продукти и услуги, при които повторно се използва комбинирано съдържание, съхранявано от различни органи от общественния сектор съгласно различни отворени лицензии (този проблем често се нарича „оперативна съвместимост на лицензията“⁽⁸⁾), се препоръчва по-общо формулиране вместо подробни списъци със случаи и права за употреба.

С цел проактивно насърчаване на повторната употреба на лицензирания материал се препоръчва лицензодателят да предоставя световни (до разрешената степен съгласно националното законодателство), безсрочни, освободени от такса и необратими (до разрешената степен съгласно националното законодателство) неизключителни права за употреба на информацията, предмет на лицензията.

Препоръчва се правата, които не са предмет на лицензията, да бъдат посочени изрично и видовете предоставени права (авторски права, права върху бази данни и свързани права) да бъдат определени по-общо.

На последно място действията, които могат да се извършват с обхванатите от лицензията данни, могат да се формулират възможно най-общо (изрази като употреба, повторна употреба, споделяне могат да бъдат допълнително описани чрез ориентировъчен списък с примери).

2.3.2. Посочване на източника

Когато по закон се изискват лицензии и те не могат да се заменят с обикновени съобщения, се препоръчва техен предмет да бъдат само изискванията за посочване на източника, тъй като всички други задължения могат да ограничат креативността или икономическите дейности на лицензополучателите и по този начин да намалят потенциала за повторна употреба на съответните документи.

Целта на изискванията за посочване на източника е повторният ползвател да бъде задължен да потвърди източника на документа по начин, определен от лицензодателя (орган от общественния сектор). Препоръчва се (в зависимост от приложимото право) задълженията да бъдат сведени до минимум, като се изисква не повече от следното:

- а) декларация, в която се посочва източникът на документите; и
- б) хипервръзка към уместна информация за лицензиране (когато е осъществимо).

2.3.3. Изключения

Когато се предоставят повторно употребяеми набори от данни в съчетание с такива, за които не се разрешава повторна употреба (например различни части от един и същ документ или таблица), се препоръчва изрично да се посочи кои набори от данни не са предмет на лицензията.

Целта на тази разпоредба е да се гарантира по-голяма правна сигурност за повторните ползватели и органите от общественния сектор и тя може да се допълва от договорености за изпращане на обратна информация, съгласно които ползвателите могат да съобщават за случаи, когато в лицензията изглежда погрешно са били включени или изключени определени набори от данни. В тези случаи би било уместно да се използва клауза за непоемане на отговорност.

2.3.4. Определения

Препоръчва се основните понятия от лицензията (лицензодател, употреба, информация, лицензополучател и др.) да се определят сбито, доколкото е възможно без специализирана терминология и в съответствие с понятията от директивата и транспониращото я национално законодателство.

В съответствие със съображенията в точка 2.3.1 по-горе и с оглед да не се излага на риск оперативната съвместимост се препоръчва при определянето на „употреба“ или „повторна употреба“ да се използва ориентировъчен, а не изчерпателен списък с права.

⁽⁸⁾ Доклад за оперативната съвместимост на лицензите, изготвен от мрежата LAPSI 2.0, http://lapsi-project.eu/sites/lapsi-project.eu/files/D5_1_Licence_interoperability_Report_final.pdf

2.3.5. Непоелане на отговорност

Тази разпоредба следва да се използва (до разрешената степен съгласно националното законодателство), за да се обърне внимание на факта, че лицензодателят предоставя информацията в настоящия ѝ вид и не поема отговорност за нейната вярност или пълнота.

Когато органът от общественния сектор не е в състояние да гарантира устойчивото предлагане на и достъпа до въпросната информация, това също следва да се посочи ясно в лицензията.

2.3.6. Последници при неспазване на условията

Може да се посочат последиците при неспазване на условията на лицензията, особено ако те включват автоматично и незабавно оттегляне на правата на повторния ползвател.

2.3.7. Информация за съвместимост и управление на версиите на лицензиите

Тази разпоредба може да се използва, за да се посочат други лицензии, с които е съвместима лицензията, т.е. данните, получени от различни източници съгласно различни съвместими лицензии, могат да се използват повторно в съчетание, при условие че се спазват условията по някоя от лицензиите.

На последно място е от значение поддържането и придържането към ясна схема за датиране и управление на версиите на лицензиите, за да се указва всяка актуализация.

2.4. Лични данни

Становище 06/2013 (относно повторната употреба на свободно достъпни данни и информация в общественния сектор) на Работната група за защита на личните данни по член 29⁽⁹⁾ и свързаните документи на Европейския надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД)⁽¹⁰⁾ съдържат полезни насоки и най-добри практики в областта на повторната употреба на лични данни.

В Становище 06/2013 настоятелно се препоръчва в случаите, когато повторно употребяемата информация включва лични данни, повторните ползватели да бъдат информирани от самото начало относно правилата за боравене с такива данни. Това може да се направи, като в лицензията се включи подходяща разпоредба и по този начин защитата на личните данни стане договорно задължение, което може да се използва и за предотвратяване на възстановяването на опознавателните елементи в анонимизирани набори от данни. Друг вариант е да се приеме разпоредба, която изобщо изключва личните данни от обхвата на свободното лицензиране на данни. Съществуват и други решения, например „интелигентни известия“⁽¹¹⁾, при които органът от общественния сектор взема решение дали да разреши издаването на лицензия за лични данни. Тези известия могат да бъдат отделни от лицензията, да се съхраняват трайно на конкретно място онлайн, да указват първоначалната цел на събирането и обработването на личните данни и да напомнят за задълженията във връзка с правилата на ЕС относно защитата на личните данни и националното законодателство, с което се транспонират тези правила. Тъй като няма да бъдат част от самата лицензия, тези известия няма да попречат на съчетаването на данни от общественния сектор, които са предмет на различни лицензии.

3. НАСОКИ ОТНОСНО НАБОРИТЕ ОТ ДАННИ

Данните от общественния сектор в определени тематични области представляват ценен актив за икономиката и обществото като цяло. Това се отчита в международните инициативи за предоставяне на отворен достъп до държавна информация (например Хартата за свободно достъпни данни, приета от Г8⁽¹²⁾ и Партньорството за открито управление⁽¹³⁾), които поставят акцент върху стратегическите набори от данни, определени чрез изпратена от обществеността обратна информация или с помощта на експерти.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_bg.pdf

⁽¹⁰⁾ Становище на ЕНОЗД от 18 април 2012 г. относно пакета на Европейската комисия за свободно достъпни данни и коментар на ЕНОЗД от 22 ноември 2013 г. в отговор на обществената консултация във връзка с планираните насоки относно препоръчителни стандартни лицензии, набори от данни и таксуване за повторната употреба на информация от общественния сектор, <http://edps.europa.eu>

⁽¹¹⁾ Вж. бележка под линия 8: доклад за оперативната съвместимост на лицензите, изготвен от мрежата LAPSI 2.0, препоръка № 5, стр. 17.

⁽¹²⁾ Вж. бележка под линия 1.

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

Достъпът до и повторната употреба на такива набори от данни не само ускоряват появата на информационни продукти и услуги с добавена стойност, но и насърчават демокрацията на участието. Освен това тяхната по-широкообхватна употреба в рамките на самата администрация води до осезаемо подобряване на ефективността при изпълнението на обществени задачи.

3.1. Категории данни — приоритети за отваряне на достъпа

Въз основа на горепосочените международни инициативи и на предпочитанията, изразени в откритата консултация, може да се заключи, че най-търсени от повторните ползватели в ЕС са наборите от данни от следните пет тематични категории и следователно предоставянето на отворен достъп до тях за повторна употреба може да се постави като приоритетно:

Категория	Примери за бази данни
1. Геопространствени данни	Пощенски кодове, национални и местни карти (кадастрални, топографски, морски, административни граници и др.)
2. Наблюдение на земята и околна среда	Пространствени данни и данни <i>in situ</i> (мониторинг на времето и на качеството на почвите и водите, енергопотребление, нива на емисиите и др.)
3. Транспортни данни	Разписания на обществения транспорт (всички видове транспорт) на национално, регионално и местно равнище, пътностроителни работи, информация за движението и др. (*)
4. Статистически данни	Национални, регионални и местни статистически данни, съдържащи основни демографски и икономически показатели (БВП, възраст, здравословно състояние, безработица, доходи, образование и др.)
5. Дружества	Дружествени и търговски регистри (списъци с регистрирани дружества, данни за собственост и управление, регистрационни номера, счетоводни баланси и др.)

(*) Някои правила за специфични сектори (например правото на ЕС в областта на железопътния транспорт) могат да имат по-голяма тежест.

Според случая и други категории данни могат да бъдат класифицирани като „основни“ данни или данни с „висока стойност“ (в зависимост от значението им за стратегически цели, промени на пазара, социални тенденции и др. ⁽¹⁴⁾). Поради това се препоръчва отговорните органи от обществения сектор да преценят предварително, за предпочитане въз основа на обратна информация от съответните заинтересовани страни, до кои набори от данни следва да се предостави отворен достъп приоритетно. На първо място това следва да включва проучване на очакваното въздействие в горепосочените три области: иновации и създаване на дружества, прозрачност и отчетност на управлението и подобрена ефективност на администрацията.

3.2. Други препоръки

С цел да се увеличат максимално очакваните ползи от тези „много търсени“ набори от данни, следва да се обърне специално внимание на гарантирането на тяхното наличие, качество, използваемост и оперативна съвместимост.

Същевременно както предлагането, така и търсенето при повторната употреба на данни зависят от технически ограничения, които са ключов фактор за колебанията в потенциалната значимост на данните от обществения сектор за обществото и икономиката.

За да се улесни ползването на данни от обществения сектор и същевременно с това да се увеличи значително значимостта на наборите от данни за последваща повторна употреба, се препоръчва те:

- а) да се публикуват онлайн в оригиналната им форма без изменения, за да се гарантира, че няма да има забавяне в предоставянето на отворен достъп;

⁽¹⁴⁾ Докладът по програмата ISA (решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации) относно наборите от данни с висока значимост може да се използва като референтен документ: http://ec.europa.eu/isa/actions/01-trusted-information-exchange/1-1action_en.htm

- б) да се публикуват и актуализират при възможно най-висока степен на обособеност, за да се гарантира пълнота;
- в) да се публикуват и съхраняват на постоянно място, за предпочитане на най-високото организационно равнище в рамките на администрацията, за да се гарантира лесен достъп и наличие в дългосрочен план;
- г) да се публикуват в машинночетими⁽¹⁵⁾ и отворени формати⁽¹⁶⁾ (CSV, JSON, XML, RDF и др.), за да се повиши достъпността;
- д) да бъдат описани във формати за метаданни, позволяващи запазване на форматирането, и да бъдат класифицирани съгласно стандартни речници (DCAT, EUROVOC, ADMS и др.), за да се улеснят търсенето и оперативната съвместимост;
- е) да са достъпни като обобщени записи на данни (масиви от данни), както и чрез интерфейси за приложно програмиране (API), за да се улесни автоматичната обработка;
- ж) да се придружават от разяснителни документи относно използваните метаданни и установена терминология, за да се насърчава оперативната съвместимост на базите данни; и
- з) да са обект на редовна обратна информация от повторните ползватели (обществени консултации, полета за коментари, блогове, автоматични доклади и др.), за да се запази качеството с течение на времето и да се насърчава публичното участие.

4. НАСОКИ ЗА ТАКСУВАНЕТО

Настоящият раздел се отнася за случаите, при които документи, с които разполагат органи от общественния сектор се предоставят за повторна употреба срещу заплащане, при условие че въпросните дейности са обхванати от директивата, т.е. когато документите са били изготвени за обществена задача, като се взема под внимание обхватът на директивата съгласно член 1, и съответните документи ще се използват извън рамките на обществената задача от външен повторен ползвател или от самия орган от общественния сектор⁽¹⁷⁾.

Политиката за намаляване на таксите бе подкрепена от проведени проучвания⁽¹⁸⁾ и от резултатите от организираната от Комисията обществена консултация⁽¹⁹⁾.

4.1. Метод на пределни разходи

В преработената директива (член 6, параграф 1) се определя принцип, който се прилага към всяко таксуване за повторна употреба на данни от общественния сектор в ЕС, с изключение на посочените в член 6, параграф 2 случаи: органите от общественния сектор не могат да определят по-голяма такса от пределните⁽²⁰⁾ разходи за възпроизвеждане, предоставяне и разпространение на документите.

4.1.1. Разходи

Практиката показва, че в контекста на повторната употреба на ИОС трите основни разходни категории са свързани със:

- а) производство на данни (включително събиране и поддръжка);
- б) разпространение на данни; и
- в) продажби и маркетинг или осигуряване на услуги с добавена стойност.

Когато тези категории се съпоставят с определените като пределни разходи съгласно директивата, става ясно, че категории а) и в) надхвърлят дейностите по възпроизвеждане, предоставяне и разпространение. Вместо това принципът за таксуване на пределните разходи отговаря най-добре на широкообхватната категория „разпространение на данни“, която в контекста на повторната употреба на данни може да се определи като разходи, които са пряко свързани със и необходими за създаването на допълнително копие на документ и предоставянето му на повторните ползватели.

⁽¹⁵⁾ За определението на „машинночетим формат“ вж. съображение 21 от Директива 2013/37/ЕС.

⁽¹⁶⁾ Вж. член 2, параграф 7 от директивата.

⁽¹⁷⁾ Точният обхват на директивата е описан в член 1; понятието „повторно използване“ е определено в член 2, параграф 4.

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

⁽¹⁹⁾ Работен документ на службите на Комисията SEC(2011) 1552 окончателен; вж. бележка под линия 3.

⁽²⁰⁾ В сферата на икономиката „пределен“ означава промяната, която носи всяка допълнителна единица.

Нивото на таксите може да варира допълнително в зависимост от използвания метод на разпространение (онлайн или не) или формата на данните (цифров или не).

При изчисляването на таксите за допустими следва да се считат следните разходи:

- инфраструктура: разходи за разработване, поддръжка на софтуер, поддръжка на хардуер и мрежови връзки в рамките на необходимото за осигуряване на достъп и за повторна употреба на документите;
- размножаване: разходи за допълнителни копия на DVD диск, USB, SD карта и др.;
- обработка: опаковъчни материали, подготовка на поръчката;
- консултации: комуникация по телефон и имейл с повторни ползватели, разходи за предоставяне на услуги на клиенти;
- доставка: пощенски разходи, включително стандартни пощенски или експресни куриери; и
- специални заявки: разходи за подготовка и форматиране на данни при поискване.

4.1.2. Изчисляване на таксите

Член 6, параграф 1 от директивата не пречи да бъде приложена политика на нулеви разходи, т.е. позволява се безплатното предоставяне на документи за повторна употреба. Същевременно посоченият член ограничава всички такси до пределните разходи, извършени за възпроизвеждането, предоставянето и разпространението на документите.

Когато документи във формат, различен от цифров, се разпространяват физически, таксата може да се изчислява въз основа на всички горепосочени разходни категории. В онлайн среда обаче общите разходи могат да бъдат ограничени до разходите, които са пряко свързани с поддръжката и функционирането на инфраструктурата (електронна база данни), според необходимото за възпроизвеждането на документите и предоставянето им на допълнителен повторен ползвател. Предвид факта, че средните текущи разходи по поддръжката на бази данни са ниски и продължават да намаляват, тази стойност вероятно ще бъде близка до нулева.

Поради това се препоръчва органите от обществения сектор редовно да извършват оценка на потенциалните разходи и ползи от политиката на нулеви разходи и политиката на пределни разходи, като отчитат факта, че самото таксуване също представлява разход (управление на фактури, мониторинг и управление на плащанията и др.).

В заключение, методът на пределните разходи може да се прилага, за да се гарантира възстановяване на разходи във връзка с допълнително възпроизвеждане и физическо разпространение на документи във формат, различен от цифров, но при електронното разпространение (изтегляне) на цифрови документи (файлове) може да се препоръча метод на нулеви разходи.

4.2. Метод за възстановяване на разходи

В член 6, параграф 2 се определят случаите, при които принципът за таксуване на пределните разходи няма да се прилага към определени органи от обществения сектор или определени категории документи. В тези случаи директивата позволява възстановяване на понесените разходи („възстановяване на разходи“).

4.2.1. Разходни елементи

В директивата се посочва, че общите приходи от предоставянето и разрешаването на повторната употреба на документи не могат да надвишават разходите за събиране, производство, възпроизвеждане и разпространение, наред с получаването на разумна възвръщаемост от инвестицията.

Практиката показва, че следните преки разходи могат да се считат за допустими:

A) Разходи във връзка със създаването на данни

- производство: генериране на данни и метаданни, проверка на качеството, вписване;
- събиране: събиране и сортиране на данни;
- анонимизиране: заличаване, скриване на информация, „обедняване“ на бази данни;

Б) Разходи, свързани най-общо с „разпространение“

- инфраструктура: разработване, поддръжка на софтуер, поддръжка на хардуер, носители;
- размножаване: разходи за допълнително копие на DVD диск, USB, SD карта и др.;
- обработка: опаковъчни материали, подготовка на поръчката;
- консултации: комуникация по телефон и имейл с повторни ползватели, разходи за предоставяне на услуги на клиенти;
- доставка: пощенски разходи, включително стандартни пощенски или експресни куриери;

В) Специфични разходи за библиотеки (включително университетски библиотеки), музеи и архиви

- опазване: разходи за управление и съхранение на данни;
- уреждане на права: време/усилия, отделени за идентифициране на и получаване на разрешение от носителите на права.

Що се отнася до режийните разходи, допустими са само разходите, тясно свързани с горепосочените категории.

4.2.2. Изчисляване на таксите

Съгласно директивата процесът на изчисляване на таксите трябва да се ръководи от набор от обективни, прозрачни и проверими критерии, но отговорността за тяхното определяне и приемане се носи изцяло от държавите членки.

Първият етап от изчисляването на разходите се състои от събиране на всички приложими и допустими разходни елементи. Препоръчва се всички приходи, които се генерират в рамките на процеса по събиране или производство на документи, например от регистрационни такси или данъци, да бъдат извадени от общите разходи, за да се установят „нетните разходи“ за събирането, производството, възпроизвеждането и разпространението ⁽²¹⁾.

Може да се наложи таксите да се определят въз основа на прогнозното потенциално търсене на повторна употреба в рамките на даден период (а не на действителния брой на получените заявки за повторна употреба), тъй като горната граница на таксата е свързана с общите приходи, които не са известни към момента на изчисляването.

Изчисляването на разходите за всеки отделен документ или набор от данни би било трудоемко и затова е от решаващо значение да се използва като еталон за сравнение някакъв количествено измерим резултат от дейностите в общественния сектор, за да се гарантира, че това изчисляване е правилно и проверимо. За предпочитане е това изискване да се изпълнява на равнище база данни или каталог — препоръчва се използването на такива агрегирани данни като еталон при изчисляването на таксите.

На органите от общественния сектор се препоръчва редовно да извършват оценки на разходите и търсенето и да коригират размера на таксите в съответствие с тях. В общия случай може да се приеме, че посоченият в директивата „съответен отчетен период“ е с продължителност една година.

Поради това изчисляването на общите приходи може да се основава на разходи, които:

- а) попадат в една от категориите в списъка по-горе (вж. точка 4.2.1);
- б) са свързани с количествено определен набор от документи (например база данни);
- в) са коригирани спрямо размера на приходите, генерирани по време на производството или събирането;
- г) се оценяват и коригират ежегодно; и
- д) се допълват от сума, отговаряща на една разумна възвръщаемост на инвестицията.

⁽²¹⁾ За допълнителни насоки вж. решението на Съда на ЕАСТ от 16 декември 2013 г. по дело E-7/13 *Creditinfo Lánstraust hf./Þjóðskrá Íslands og íslenska*.

4.2.3. Специален случай във връзка с библиотеки (включително университетски библиотеки), музеи и архиви

Горепосочените институции са освободени от задължението да прилагат метода на пределните разходи. За тези институции важат стъпките, описани в точка 4.2.2, с три важни изключения:

- а) те не са длъжни да вземат под внимание „обективните, прозрачни и проверими критерии“, които държавите членки трябва да определят; и
- б) изчисляването на общите разходи може да включва два допълнителни елемента: разходи за опазване на данните и разходи по уреждане на права. Това отразява специалната роля на сектора на културата, която включва отговорност за опазване на културното наследство. За допустими следва да се считат преките и непреките разходи за поддръжка и съхранение на данни и разходите за идентифициране на трети страни — носители на права, с изключение на реалните разходи за разрешения за лицензиране;
- в) когато изчисляват разумната възвръщаемост на инвестицията, тези институции могат да отчитат таксите, които частният сектор начислява за повторната употреба на идентични или подобни документи.

4.2.4. Разумна възвръщаемост на инвестицията

Макар директивата да не съдържа определение за „разумна възвръщаемост на инвестицията“ основните ѝ характеристики могат да се определят като се вземе предвид причината за дерогация от принципа на пределните разходи, а именно защитата на нормалното функциониране на органите от общественния сектор, които могат да бъдат изправени пред допълнителни бюджетни ограничения.

Поради това „разумната възвръщаемост на инвестицията“ може да се разбира като процент в допълнение към допустимите разходи, който позволява:

- а) възстановяване на капиталовите разходи; и
- б) включване на реална ставка на възвръщаемост (печалба).

Ако става въпрос за търговски участници на съпоставим пазар, в ставката на възвръщаемост ще бъде отчетено нивото на бизнес риска. Същевременно при повторната употреба на ИОС не е подходящо да се отчита бизнес рискът, защото производството на ИОС е част от функциите на органите от общественния сектор. Съгласно директивата се изисква ставката на възвръщаемост да бъде „разумна“ и това може да означава да бъде малко над текущите капиталови разходи, но трябва да е достатъчно по-малка от средната ставка на възвръщаемост за търговските участници, чиято ставка вероятно ще бъде много по-висока поради по-високото ниво на поетия риск.

Тъй като капиталовите разходи са тясно свързани с лихвените проценти на кредитните институции (а те на свой ред се основават на фиксирания лихвен процент на Европейската централна банка във връзка с основни операции по рефинансиране), като цяло не може да се очаква „разумната възвръщаемост на инвестицията“ да надхвърля с повече от 5 % фиксирания лихвен процент на ЕЦБ. Това очакване се споделя от респондентите в обществената консултация на Комисията, като само в един от десет отговора се посочва ставка над 5 %⁽²²⁾. За държави членки извън еврозоната „разумната възвръщаемост“ следва да е свързана с приложимия фиксиран лихвен процент.

4.3. Прозрачност

Съгласно директивата (член 7) следната информация трябва да се определи предварително и да се публикува, при възможност и по целесъобразност онлайн, по начин, който да свързва визуално и функционално тази информация с документите, които ще бъдат използвани повторно:

- а) приложими условия, основа за изчисляване и размер на стандартните такси (т.е. таксите, които могат да се налагат автоматично по отношение на предварително определени документи или набори от документи, без да е необходима оценка във всеки отделен случай);

⁽²²⁾ Вж. стр. 14 от окончателния доклад, в който се обобщава резултатът от консултацията: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

- б) фактори от значение при изчисляването на нестандартните такси; и
- в) изисквания за генериране на достатъчни приходи с цел покриване на значителна част от разходите, свързани със събирането, производството, възпроизвеждането и разпространението на документи, за които се позволява таксуване над пределните разходи съгласно член 6, параграф 2, буква б).

В съответствие с резултатите от откритата консултация органите от общественния сектор също така се насърчават да публикуват размера на получените приходи от такси за повторна употреба на документи, с които те разполагат. Тази информация следва да се събира на равнище агрегирани данни (база данни или институцията като цяло) и да се актуализира ежегодно.
