

## II.

(Informacije)

## INFORMACIJE INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

## EUROPSKA KOMISIJA

## OBAVIJEST KOMISIJE

**Smjernice o preporučenim standardnim dozvolama, skupovima podataka i naplati ponovne uporabe dokumenata**

(2014/C 240/01)

## 1. SVRHA OBAVIJESTI

Otvaranje informacija javnog sektora (engl. *public sector information*, PSI) za ponovnu uporabu dovodi do znatnih društveno-ekonomskih koristi. Podatci koje generira javni sektor mogu se upotrijebiti kao sirovina za inovativne usluge i proizvode s dodanom vrijednošću koji su poticaj gospodarstvu u smislu otvaranja novih radnih mjesta i poticanja ulaganja u sektorima temeljenima na podacima. Oni imaju i ulogu u povećanju odgovornosti i transparentnosti države. Te su koristi nedavno prepoznali čelnici skupine G8 te su sadržane u Povelji o otvorenim podacima<sup>(1)</sup>.

Ipak, studije koje su provedene u ime Europske komisije ukazuju na to da se industrija i građani još uvijek suočuju s poteškoćama u njihovu pronalasku i ponovnoj uporabi. Kao odgovor na to, Komisija je u prosincu 2011. donijela paket mjera<sup>(2)</sup> za prevladavanje prepreka za ponovnu uporabu i ublažavanje fragmentacije podatkovnih tržišta. Ključni je element nedavno donesena Direktiva 2013/37/EU o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora.

Izmijenjenom se Direktivom Komisija poziva da pomogne državama članicama pri provedbi novih pravila izdavanjem smjernica o preporučenim standardnim dozvolama, skupovima podataka i naplati ponovne uporabe dokumenata. Smjernice su važan element nastojanja Komisije da pomogne gospodarstvu EU-a u ostvarivanju veće vrijednosti od podataka (uključujući znanstvene podatke i „velike količine podataka” (engl. *big data*) iz drugih izvora osim javnog sektora). Njima će se olakšati i razvoj infrastruktura otvorenih podataka u okviru Instrumenta za povezivanje Europe (engl. *Connecting Europe Facility*, CEF).

Komisija je u kolovozu 2013. pokrenula savjetovanje na internetu, nakon kojeg su uslijedili javna rasprava i sastanak stručne skupine država članica za informacije javnog sektora. Cilj je bio prikupiti stajališta svih zainteresiranih strana o području primjene i sadržaju budućih smjernica Komisije.

Dobivene povratne informacije<sup>(3)</sup> upućuju na sve veću tendenciju prema otvorenijem i interoperabilnijem sustavu dozvola u Europi i dogovoru o potrebi za brzom distribucijom nekoliko visokovrijednih skupova podataka. Kad je riječ o naplati, jasno je da postoji širok raspon pristupa, ali većina ispitanika nije dovela u pitanje novouvedena načela određivanja cijena. To ukazuje na činjenicu da je tržište ponovne uporabe informacija javnog sektora u Europi još uvijek u razvoju i da su hitno potrebne smjernice o ključnim elementima nedavno revidirane Direktive ako se u potpunosti žele iskoristiti komercijalne i nekomercijalne prilike koje pruža ponovna uporaba javnih podataka.

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

<sup>(2)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-891\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-891_en.htm?locale=en)

<sup>(3)</sup> Završno izvješće u kojem se navodi sažetak ishoda savjetovanja: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

Svrha je ove Obavijesti Komisije pružiti neobvezujuće smjernice o najboljim praksama u trima područjima od posebne važnosti za ponovnu uporabu informacija javnog sektora u Europi.

## 2. SMJERNICE O PREPORUČENIM STANDARDNIM DOZVOLAMA

Člankom 8. stavkom 1. revidirane Direktive predviđeno je da tijela javnog sektora mogu bezuvjetno dozvoliti ponovnu uporabu dokumenata ili prema potrebi mogu dozvolom odrediti uvjete. Ti uvjeti ne smiju nepotrebno ograničavati mogućnosti ponovne uporabe i ne smiju se upotrijebiti za ograničenje tržišnog natjecanja. U uvodnoj izjavi 26. Direktive 2013/37/EU kao primjer se navode dva takva prihvatljiva uvjeta: navođenje izvora i navođenje svih izmjena u dokumentu. Utvrđeno je i da bi sve dozvole, bez obzira na to kad se upotrebljavaju, trebale u svakom slučaju predstavljati što manja ograničenja za ponovnu uporabu, primjerice da budu ograničene samo na navođenje izvora.

Revidiranom se Direktivom potiče i upotreba standardnih dozvola koje moraju biti dostupne u digitalnom formatu i imati mogućnost elektroničke obrade (članak 8. stavak 2.). Uvodnom izjavom 26. Direktive o izmjeni potiče se upotreba otvorenih dozvola, koje bi s vremenom trebale postati zajednička praksa u Uniji.

Stoga je zbog naglaska na potrebi za „izbjegavanjem ograničavanja ponovne uporabe” i potpore donošenju „zajedničke prakse u Uniji” Direktiva potiče državama članicama u njihovim politikama u području dozvola za ostvarivanje otvorenosti i interoperabilnosti.

Treba imati na umu da se Direktiva ne primjenjuje na dokumente za koje prava intelektualnog vlasništva posjeduju treće strane. Ova se obavijest ne odnosi na te dokumente.

### 2.1. Obavijest ili dozvola

Iako javna tijela često radije sastavljaju temeljito razrađene dozvole kako bi zadržala kontrolu nad njihovim formulacijama i ažuriranjima, Direktivom nije utvrđena obvezna upotreba službenih dozvola, nego je u njoj samo navedeno da se primjenjuju „po potrebi”. Države članice trebale bi razmotriti je li u pojedinačnim slučajevima i ovisno o dokumentu moguće umjesto dozvole upotrijebiti obavijest (u obliku teksta, skočnog prozora ili hiperpoveznice na vanjsku internetsku stranicu).

Jednostavna obavijest (primjerice oznaka javnog dobra organizacije Creative Commons)<sup>(4)</sup> kojom se jasno navodi pravni status posebno se preporučuje za dokumente koji su javno dobro (primjerice u slučaju isteka zaštite prava intelektualnog vlasništva ili u nadležnostima u kojima su službeni dokumenti izuzeti od pravne zaštite autorskog prava).

U svakom slučaju, upućivanje na uvjete pod kojima je dopuštena ponovna uporaba mora biti jasno vidljivo ili priloženo informacijama.

### 2.2. Otvorene dozvole

Na internetu je dostupno nekoliko dozvola koje su u skladu s načelima „otvorenosti”<sup>(5)</sup> koje opisuje Fondacija za otvoreno znanje radi promicanja neograničene ponovne uporabe mrežnih sadržaja. Prevedene su na mnoge jezike, ažuriraju se na jednom mjestu i već su u širokoj upotrebi diljem svijeta. Otvorenim standardnim dozvolama, primjerice najnovijim dozvolama organizacije Creative Commons (CC)<sup>(6)</sup> (verzija 4.0), može se dopustiti ponovna uporaba informacija javnog sektora bez potrebe za razvojem i ažuriranjem dozvola po mjeri na nacionalnoj i lokalnoj razini. Među navedenim dozvolama posebno je zanimljiva oznaka javnog dobra CC0<sup>(7)</sup>. Kao pravno sredstvo kojim je omogućeno odricanje od autorskih prava i prava baze podataka u pogledu informacija javnog sektora, njome se osigurava potpuna fleksibilnost za ponovne korisnike i smanjuju komplikacije pri rukovanju brojnim dozvolama uz potencijalno proturječne odredbe. Ako se oznaka javnog dobra CC0 ne može upotrijebiti, tijela javnog sektora potiču se na upotrebu otvorenih standardnih dozvola koje su u skladu s nacionalnim pravom intelektualnog vlasništva i ugovornim pravom države članice te s preporučenim odredbama o dozvolama utvrđenima u nastavku. U kontekstu navedenih preporuka potrebno je razmotriti i mogućnost razvoja odgovarajuće nacionalne otvorene dozvole.

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

<sup>(5)</sup> <http://opendefinition.org/>

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

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

### 2.3. Preporučene odredbe o dozvolama

#### 2.3.1. Područje primjene

Ovom bi se odredbom trebalo utvrditi vremensko i geografsko područje primjene prava obuhvaćenih sporazumom o licenciranju, vrste dodijeljenih prava i opseg dopuštene ponovne uporabe. Kako bi se olakšalo stvaranje proizvoda i usluga pri kojima se ponovno upotrebljava kombinirani sadržaj u posjedu različitih tijela javnog sektora s različitim otvorenim dozvolama (pitanje koje se često spominje kao „interoperabilnost dozvole“<sup>(8)</sup>), poželjna je općenita formulacija umjesto detaljnih popisa slučajeva i prava uporabe.

Kako bi se proaktivno promicala ponovna uporaba materijala obuhvaćenog dozvolom, savjetuje se da izdavaatelj dozvole ustupi prava za upotrebu informacija obuhvaćenih dozvolom koja vrijede u cijelom svijetu (u mjeri dopuštenej nacionalnim pravom), koja su trajna, koja se ustupaju bez naknade i koja su neopoziva (u mjeri dopuštenej nacionalnim pravom) i neisključiva.

Savjetuje se da se prava koja nisu obuhvaćena dozvolom izričito utvrde, a vrste ustupljenih prava (autorsko pravo, pravo baze podataka i srodna prava) definiraju općenito.

Konačno, može se upotrijebiti najšira moguća formulacija za moguće postupanje s podacima obuhvaćenima dozvolom (pojmovi poput uporabe, ponovne uporabe i dijeljenja mogu se dodatno opisati okvirnim popisom primjera).

#### 2.3.2. Navođenje izvora

Ako su dozvole predviđene pravom i ne mogu ih zamijeniti jednostavne obavijesti, savjetuje se da uključuju samo zahtjeve u pogledu navođenja izvora, jer bi sve druge obveze mogle ograničivati kreativnost ili gospodarsku djelatnost stjecatelja dozvole, što bi utjecalo na potencijal za ponovnu uporabu predmetnih dokumenata.

Cilj je zahtjeva u pogledu navođenja izvora obveza da se pri ponovnoj uporabi navede izvor dokumenata na način koji je odredio izdavaatelj dozvole (tijelo javnog sektora). Preporučuje se da se (ovisno o primjenjivom pravu) obveze svedu na najmanju mjeru, uz najviše:

- (a) izjavu u kojoj se navodi izvor dokumenata; te
- (b) poveznicu s relevantnim informacijama o dozvoli (po mogućnosti).

#### 2.3.3. Iznimke

Kad se skupovi podataka koji se mogu ponovno upotrebljavati stavljaju na raspolaganje zajedno sa skupovima podataka koji se ne mogu ponovno upotrebljavati (primjerice različiti dijelovi istoga dokumenta ili tablice), savjetuje se izričito navođenje koji skupovi podataka nisu obuhvaćeni dozvolom.

Svrha je ove odredbe osigurati veću pravnu sigurnost ponovnih korisnika i tijela javnog sektora, a mogu joj biti priloženi obrasci za povratne informacije putem kojih korisnici mogu prijavljivati slučajeve u kojima se čini da se skupovi podataka greškom distribuiraju na temelju dozvole ili u kojima se čini da su skupovi podataka greškom isključeni. U tim bi slučajevima bila primjerena izjava o odricanju.

#### 2.3.4. Definicije

Savjetuje se da se glavni pojmovi dozvole (izdavaatelj dozvole, upotreba, informacije, stjecatelj dozvole itd.) precizno definiraju u najvećoj mogućoj mjeri laičkim jezikom te u skladu s pojmovima iz Direktive i nacionalnog zakonodavstva kojim se ona prenosi.

U skladu s razmatranjima iz prethodne točke 2.3.1. te kako ne bi došlo do narušavanja interoperabilnosti, savjetuje se da se „uporaba“ i „ponovna uporaba“ definiraju okvirnim, a ne detaljnim popisom prava.

<sup>(8)</sup> Izvješće o interoperabilnosti dozvola tematske mreže LAPSI 2.0, [http://lapsi-project.eu/sites/lapsi-project.eu/files/D5\\_1\\_Licence\\_interoperability\\_Report\\_final.pdf](http://lapsi-project.eu/sites/lapsi-project.eu/files/D5_1_Licence_interoperability_Report_final.pdf)

### 2.3.5. Odricanje od odgovornosti

Ovu je odredbu potrebno upotrebljavati (u mjeri dopuštenoj primjenjivim pravom) radi skretanja pažnje na činjenicu da izdavatelj dozvole pruža informacije „kakve jesu” i ne preuzima odgovornost za njihovu točnost i cjelovitost.

U dozvoli je potrebno jasno navesti i ako tijelo javnog sektora ne može jamčiti održivu dostavu predmetnih informacija i pristup njima.

### 2.3.6. Posljedice nepoštovanja uvjeta

Posljedice neispunjivanja uvjeta dozvole mogli bi biti izričito navedeni, posebno ako uključuju automatski i trenutni opoziv prava ponovnih korisnika.

### 2.3.7. Informacije o kompatibilnosti i verziji dozvole

Ova se odredba može upotrijebiti za navođenje ostalih dozvola s kojima je dozvola kompatibilna, odnosno informacije dobivene iz različitih izvora na temelju različitih kompatibilnih dozvola mogu se zajednički ponovno upotrijebiti sve dok se postupa u skladu s jednom od tih dozvola.

Konačno, pri označavanju ažuriranja važno je provoditi jasan sustav verzija i datuma dozvole te upućivati na njega.

## 2.4. Osobni podatci

Korisne smjernice i najbolja praksa u području ponovne uporabe osobnih podataka utvrđene su Mišljenjem 06/2013 (o otvorenim podacima i informacijama javnog sektora) Radne skupine za zaštitu podataka članak 29.<sup>(9)</sup> i povezanim dokumentima Europskog nadzornika za zaštitu podataka (eng. *European Data Protection Supervisor, EDPS*)<sup>(10)</sup>.

U Mišljenju 06/2013 savjetuje se da ponovni korisnici od početka budu obaviješteni o pravilima za obradu osobnih podataka ako informacije koje su ponovno upotrijebljene uključuju osobne podatke. To bi se moglo učiniti uključivanjem odgovarajuće odredbe u dozvolu, čime bi zaštita osobnih podataka postala ugovorna obveza, što bi se moglo upotrijebiti i za sprječavanje ponovne identifikacije anonimiziranih skupova podataka. Druga je mogućnost donošenje odredbe o potpunom isključivanju osobnih podataka iz područja primjene izdavanja otvorene dozvole. Postoje i druga rješenja, primjerice „pametne obavijesti”<sup>(11)</sup> pri kojima tijelo javnog sektora odlučuje dopustiti izdavanje dozvole za osobne podatke. Te bi obavijesti mogle biti odvojene od dozvole, pohranjene na trajnom mrežnom mjestu, uključivati prvotnu svrhu prikupljanja i obrade osobnih podataka te služiti kao podsjetnik o obvezama u pogledu pravila EU-a o zaštiti osobnih podataka i nacionalnom pravu kojim se ta pravila prenose. Budući da ne bi bile dio same dozvole, obavijesti ne bi bile prepreka za kombiniranje informacija javnog sektora obuhvaćenih različitim dozvolama.

## 3. SMJERNICE O SKUPOVIMA PODATAKA

Podatci javnog sektora u određenim su tematskim područjima vrijedan resurs za gospodarstvo i društvo u cjelini. To je prepoznato i u međunarodnim inicijativama za otvaranje državnih informacija (primjerice Povelja o otvorenim podacima skupine G8<sup>(12)</sup> i Partnerstvo za otvorenu vlast<sup>(13)</sup>) stavljanjem naglaska na strateške skupove podataka koji su utvrđeni s pomoću povratnih informacija javnosti ili uz pomoć stručnjaka.

<sup>(9)</sup> [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_en.pdf)

<sup>(10)</sup> EDPS-ovo Mišljenje od 18. travnja 2012. o „Paketu otvorenih podataka” Europske komisije i EDPS-ovi komentari od 22. studenoga 2013. kao odgovor na javno savjetovanje o planiranim smjernicama o preporučenim standardnim dozvolama, skupovima podataka i naplati ponovne uporabe dokumenata, <http://edps.europa.eu>

<sup>(11)</sup> Vidjeti bilješku 8.: Izvješće o interoperabilnosti dozvola tematske mreže LAPSI 2.0, Preporuka br. 5, str. 17.

<sup>(12)</sup> Vidjeti bilješku 1.

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

Pristup tim skupovima podataka i njihova ponovna uporaba ubrzava pojavu proizvoda i usluga s dodanom vrijednošću u području informacija, a osim toga potiče i participativnu demokraciju. Osim toga, njihova šira uporaba u samoj administraciji dovodi do opipljivog poboljšanja učinkovitosti u izvršavanju javnih zadaća.

### 3.1. Kategorije podataka – prioriteti za distribuciju

Na temelju prethodno navedenih međunarodnih inicijativa i prioriteta navedenih u otvorenom savjetovanju može se reći da za sljedećih pet tematskih kategorija skupova podataka vlada najveća potražnja ponovnih korisnika diljem EU-a te bi stoga te kategorije mogle imati prioritet pri stavljanju na raspolaganje za ponovnu uporabu:

Kategorija	Primjeri skupova podataka
1. Geoprostorni podatci	Poštanski brojevi, nacionalne i lokalne karte (katastarski planovi, topografske karte, pomorske karte, administrativne granice itd.)
2. Promatranje Zemlje i okoliš	Prostorni i <i>in situ</i> podatci (praćenje vremena, kvaliteta tla i vode, potrošnja energije, razine emisija itd.)
3. Prometni podatci	Vozni redovi javnog prijevoza (sve vrste prijevoza) na nacionalnim, regionalnim i lokalnim razinama, radovi na cesti, informacije o prometu itd. (*)
4. Statistika	Nacionalni, regionalni i lokalni statistički podatci s glavnim demografskim i ekonomskim pokazateljima (BDP, starost, zdravlje, nezaposlenost, prihod, obrazovanje itd.)
5. Trgovačka društva	Registri trgovačkih društava i poduzeća (popisi registriranih trgovačkih društava, vlasništvo i podatci o upravljačkoj strukturi, identifikacijske oznake registracije, bilance itd.)

(\*) Sektorska pravila (primjerice pravo EU-a u području željeznica) imaju prioritet.

Ostale se kategorije mogu smatrati „osnovnim” ili „visokovrijednim” podacima, ovisno o okolnostima (važnost strateških ciljeva, tržišnih kretanja, društvenih tendencija itd.<sup>(14)</sup>). Zato se preporučuje da odgovorna javna tijela unaprijed procijene, poželjno na temelju povratnih informacija od relevantnih dionika, koje je skupove podataka potrebno prioritetno distribuirati. To bi prvenstveno trebalo uključivati mjerenje očekivanog učinka u trima prethodno navedenim područjima: inovacije i osnivanje poduzeća, transparentnost i odgovornost države te veća administrativna učinkovitost.

### 3.2. Ostale preporuke

Kako bi se maksimirale planirane koristi od tih „skupova podataka za kojima vlada velika potražnja”, posebnu pažnju potrebno je obratiti na osiguranje njihove dostupnosti, kvalitete, upotrebljivosti i interoperabilnosti.

Međutim, i ponuda i potražnja ponovne uporabe podataka podliježu tehničkim ograničenjima koja imaju ključnu ulogu u smanjenju ili maksimiranju moguće vrijednosti podataka javnog sektora za društvo i gospodarstvo.

Kako bi se olakšala upotreba podataka u javnom sektoru uz znatno povećanje vrijednosti skupova podataka za naknadnu ponovnu uporabu, preporučuje se da su skupovi podataka:

- (a) objavljeni na mreži u originalnom, nepromijenjenom obliku, kako bi se osigurala pravovremena distribucija;

<sup>(14)</sup> Izvješće programa ISA o visokovrijednim skupovima podataka može se upotrijebiti kao referenca: [http://ec.europa.eu/isa/actions/01-trusted-information-exchange/1-1action\\_en.htm](http://ec.europa.eu/isa/actions/01-trusted-information-exchange/1-1action_en.htm)

- (b) objavljeni i ažurirani na najvišoj mogućoj razini granularnosti, kako bi se osigurala cjelovitost;
- (c) objavljeni i održavani na stabilnom mjestu, poželjno na najvišoj organizacijskoj razini unutar administracije, kako bi se osigurali jednostavan pristup i dugoročna dostupnost;
- (d) objavljeni u strojno čitljivim oblicima<sup>(15)</sup> i otvorenim formatima<sup>(16)</sup> (CSV, JSON, XML, RDF itd.), kako bi se poboljšala dostupnost;
- (e) opisani u bogatim metapodatkovnim formatima i klasificirani prema standardnim rječnicima (DCAT, EUROVOC, ADMS itd.), kako bi se olakšali pretraživanje i interoperabilnost;
- (f) dostupni kao odlagališta podataka (velike količine podataka), kao i putem sučelja za programiranje aplikacija (engl. *application programming interfaces*, APIs), kako bi se olakšala automatska obrada;
- (g) praćeni objašnjenjima o upotrijebljenim metapodacima i kontroliranim rječnicima, kako bi se promicala interoperabilnost baza podataka; te
- (h) podvrgnuti redovitim povratnim informacijama ponovnih korisnika (javna savjetovanja, sandučić za komentare, blogovi, automatizirano izvješćivanje itd.), kako bi se tijekom vremena zadržala kvaliteta i promicalo uključivanje javnosti.

#### 4. SMJERNICE O NAPLATI

Ovaj se odjeljak odnosi na okolnosti u kojima se dokumenti u posjedu tijela javnog sektora stavljaju na raspolaganje za ponovnu uporabu uz naplatu, uz uvjet da su predmetne aktivnosti obuhvaćene Direktivom, odnosno ako su dokumenti sastavljeni za javnu zadaću, uzimajući u obzir područje primjene Direktive utvrđeno člankom 1., i ako će te dokumente izvan područja javne zadaće upotrebljavati vanjski ponovni korisnik ili samo tijelo javnog sektora<sup>(17)</sup>.

Potpora politici smanjenja naknada nalazi se u istraživanju<sup>(18)</sup> i ishodu javnih savjetovanja koje je provela Komisija<sup>(19)</sup>.

##### 4.1. Metoda graničnih troškova

Revidiranom Direktivom (članak 6. stavak 1.) utvrđuje se načelo koje se primjenjuje na sve naplate za ponovnu uporabu podataka javnog sektora u EU-u, osim u okolnostima navedenima u članku 6. stavku 2.: tijela javnog sektora smiju naplaćivati samo granične<sup>(20)</sup> troškove nastale zbog njihove reprodukcije, davanja na uporabu i širenja.

##### 4.1.1. Stavke troškova

U praksi se pokazalo da se, u kontekstu ponovne uporabe informacija javnog sektora, tri glavne kategorije troška odnose na:

- (a) proizvodnju podataka (uključujući prikupljanje i održavanje);
- (b) distribuciju podataka; te
- (c) prodaju i oglašavanje ili pružanje usluga s dodanom vrijednošću.

Kad se te kategorije usporede s onim što se može smatrati graničnim troškovima u skladu s Direktivom, jasno je da točke (a) i (c) premašuju reprodukciju, davanje na uporabu i širenje. Umjesto toga, načelo naplate graničnog troška najbolje se uklapa u kategoriju „distribucija podataka”, koja se u kontekstu ponovne uporabe podataka može definirati kao troškovi koji se izravno odnose na reprodukciju dodatnog primjerka dokumenta i stavljanja na raspolaganje ponovnim korisnicima odnosno koji su time uzrokovani.

<sup>(15)</sup> Za definiciju „strojno čitljivog oblika” vidjeti uvodnu izjavu 21. Direktive 2013/37/EU.

<sup>(16)</sup> Vidjeti članak 2. stavak 7. Direktive.

<sup>(17)</sup> Točno područje primjene Direktive utvrđeno je člankom 1., a pojam „ponovna uporaba” definiran je u članku 2. stavku 4.

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

<sup>(19)</sup> Radni dokument službi Komisije SEC(2011) 15 52, završna verzija; vidjeti bilješku 3.

<sup>(20)</sup> U ekonomskoj se terminologiji „granični” odnosi na razliku koju čini jedna dodatna jedinica.

Razina pristojbi može dodatno varirati ovisno o primijenjenom načinu širenja (izvanmrežno/na mreži) ili formatu podataka (digitalni/nedigitalni).

Pri izračunu pristojbi sljedeći se troškovi mogu smatrati prihvatljivima:

- infrastruktura: trošak razvoja, održavanja softvera, održavanja hardvera, povezivanja u okviru onoga što je potrebno za stavljanje dokumenata na raspolaganje za pristup i ponovnu uporabu,
- kopiranje: trošak dodatnog primjerka DVD-a, USB ključa, SD kartice itd.,
- rukovanje: ambalaža, priprema narudžbe,
- savjetovanje: telefonski razgovori i korespondencija elektroničkom poštom s ponovnim korisnicima, troškovi službe za korisnike,
- isporuka: troškovi poštarine, uključujući standardnu poštarinu ili usluge ekspresne dostave, te
- posebni zahtjevi: troškovi pripreme i formatiranja podataka na zahtjev.

#### 4.1.2. Izračun pristojbi

Člankom 6. stavkom 1. Direktive ne sprječava se politika nultog troška, nego se dopušta stavljanje dokumenata na raspolaganje za ponovnu uporabu bez plaćanja pristojbe. Istodobno, njime se ograničuju sve pristojbe na granične troškove nastale pri reprodukciji, davanju na uporabu i širenju dokumenata.

Ako se nedigitalni dokumenti šire u fizičkom obliku, pristojba se može izračunati na temelju svih prethodno navedenih kategorija troškova. U mrežnom okruženju, međutim, ukupne se pristojbe mogu ograničiti na troškove koji se izravno odnose na održavanje i funkcioniranje infrastrukture (elektroničke baze podataka), podložno onome što je nužno za reprodukciju dokumenata i njihovo davanje na uporabu još jednom ponovnom korisniku. S obzirom na to da su prosječni troškovi funkcioniranja baze podataka niski te da i dalje padaju, vjerojatno je da će iznos biti blizu nule.

Zato se preporučuje da tijela javnog sektora redovito procjenjuju moguće troškove i koristi politike nultog troška i politike graničnog troška, imajući na umu da i sama naplata košta (upravljanje fakturama, praćenje naplate itd.).

Zaključno, metoda graničnog troška može se primijeniti kako bi se osigurao povrat troškova povezanih s dodatnom reprodukcijom i fizičkom distribucijom nedigitalnih dokumenata, ali u slučaju širenja digitalnih dokumenata (datoteka) elektroničkim putem (preuzimanje) mogla bi se preporučiti metoda nultog troška.

## 4.2. Metoda povrata troškova

Člankom 6. stavkom 2. utvrđene su okolnosti u kojima se načelo naplate graničnog troška neće primjenjivati na određena tijela javnog sektora ili određene kategorije dokumenata. U takvim slučajevima Direktivom je dopušten povrat nastalih troškova („povrat troškova”).

### 4.2.1. Stavke troškova

Direktivom se propisuje da ukupan prihod od opskrbe dokumentima i omogućavanja njihove ponovne uporabe ne smije prelaziti troškove prikupljanja, izrade, reprodukcije i širenja zajedno s razumnim povratom ulaganja.

U praksi se pokazalo da se sljedeći izravni troškovi mogu smatrati prihvatljivima:

A) troškovi koji se odnose na stvaranje podataka:

- izrada: generiranje podataka i metapodataka, kontrola kvalitete, kodiranje,
- prikupljanje: skupljanje i sortiranje podataka,
- anonimizacija: brisanje, skrivanje, osiromašivanje baza podataka;

B) troškovi koji se općenito odnose na „distribuciju“:

- infrastruktura: razvoj, održavanje softvera, održavanje hardvera, mediji,
- kopiranje: trošak dodatnog primjerka DVD-a, USB ključa, SD kartice itd.,
- rukovanje: ambalaža, priprema narudžbe,
- savjetovanje: telefonski razgovori i korespondencija elektroničkom poštom s ponovnim korisnicima, troškovi službe za korisnike,
- isporuka: troškovi poštarine, uključujući standardnu poštarinu ili usluge ekspresne dostave;

C) troškovi specifični za knjižnice (uključujući sveučilišne knjižnice), muzeje i arhive:

- čuvanje: očuvanje podataka i troškovi skladištenja,
- oslobađanje od prava: vrijeme i napor utrošeni u utvrđivanje nositelja prava i dobivanje dozvole od njih.

Kad je riječ o režijskim troškovima, samo oni koji su strogo povezani s prethodno navedenim kategorijama mogu biti prihvatljivi.

#### 4.2.2. Izračun pristojbi

Direktivom se zahtijeva da se u postupku izračuna pristojbi primijeni skup objektivnih, transparentnih i provjerljivih kriterija, ali je odgovornost za njihovo definiranje i donošenje u cijelosti ostavljena državama članicama.

Prva je faza izračuna troška dodavanje svih relevantnih i prihvatljivih stavaka troškova. Savjetuje se da se sav prihod ostvaren u postupku prikupljanja ili izrade dokumenata, primjerice od naknada za registraciju ili poreza, oduzme od ukupnih nastalih troškova kako bi se utvrdio „neto trošak“ prikupljanja, izrade, reprodukcije i širenja <sup>(21)</sup>.

Naknade će se možda morati utvrditi na temelju procijenjene moguće potražnje za ponovnom uporabom tijekom određenog razdoblja (a ne na stvarnom broju primljenih zahtjeva za ponovnu uporabu) jer se granica naplate odnosi na ukupni prihod, koji u trenutku izračuna nije poznat.

Iako bi izračun troškova po pojedinačnom dokumentu ili skupu podataka bio težak, ključno je da se količinski određivi rezultati aktivnosti javnog sektora upotrebljavaju kao referentna vrijednost, kako bi se osiguralo da su naknade izračunane na točnoj i provjerljivoj osnovi. Ovaj je zahtjev poželjno ispuniti na razini baze podataka ili kataloga – preporučuje se da se taj zbroj upotrijebi kao referentna vrijednost pri izračunu pristojbi.

Tijelima javnog sektora savjetuju se redovito obavljanje procjena troška i potražnje te odgovarajuća prilagodba pristojbi. U većini se slučajeva može pretpostaviti da se „odgovarajuće obračunsko razdoblje“ koje je navedeno u Direktivi odnosi na jednu godinu.

Stoga bi se izračun ukupnog prihoda trebao temeljiti na troškovima:

- (a) obuhvaćenima jednom od prethodno navedenih kategorija (vidjeti točku 4.2.1.);
- (b) koji se odnose na količinski određiv skup dokumenata (primjerice baza podataka);
- (c) usklađenima za iznos prihoda ostvarenog tijekom izrade ili prikupljanja;
- (d) koji se procjenjuju i usklađuju na godišnjoj osnovi te
- (e) uvećanima za zbroj jednak razumnom povratu ulaganja.

<sup>(21)</sup> Za dodatne smjernice vidjeti presudu Suda EFTA-e od 16. prosinca 2013. u predmetu E-7/13 *Creditinfo Lánstraust hf.* protiv *Þjóðskrár Íslands og íslenska*.



#### 4.2.3. Poseban slučaj knjižnica (uključujući sveučilišne knjižnice), muzeja i arhiva

Prethodno navedene institucije izuzete su od obveze primjene metode graničnog troška. Za te institucije i dalje vrijede koraci opisani u točki 4.2.2., uz tri važne iznimke:

- (a) od tih se institucija ne zahtijeva uzimanje u obzir „objektivnih, transparentnih i provjerljivih kriterija” koje moraju utvrditi države članice;
- (b) izračun ukupnog prihoda može uključivati dvije dodatne stavke: čuvanje podataka i troškove oslobađanja od prava. U tome se odražava posebna uloga kulturnog sektora, koja uključuje odgovornost za očuvanje kulturne baštine. Izravni i neizravni troškovi održavanja i pohrane podataka te troškovi utvrđivanja nositelja prava treće strane, osim stvarnih troškova dozvola, trebali bi se smatrati prihvatljivima;
- (c) pri izračunu razumnog povrata ulaganja te institucije mogu razmatrati cijene koje se u privatnom sektoru naplaćuju za ponovnu uporabu istih ili sličnih dokumenata.

#### 4.2.4. Razuman povrat ulaganja

Iako se u Direktivi ne navodi što se smatra „razumnim povratom uloženog”, njegova se glavna obilježja mogu navesti upućivanjem na razlog za udaljavanje od načela graničnih troškova, koji je zaštita uobičajenog funkcioniranja tijela javnog sektora koja se mogu suočiti s dodatnim proračunskim ograničenjima.

„Povrat ulaganja” stoga se može shvatiti kao postotak, uz prihvatljive troškove, za:

- (a) povrat troška kapitala; te
- (b) uključivanje stvarne stope povrata (dobit).

U slučaju komercijalnih subjekata na usporedivom tržištu, stopom povrata uzela bi se u obzir razina poslovnog rizika. Međutim, nije primjereno spominjati poslovni rizik kad se govori o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, jer je njihova izrada dio područja djelovanja tijela javnog sektora. Direktivom se zahtijeva da stopa povrata bude „razumna”, a to bi moglo biti neznatno iznad trenutnog troška kapitala, ali znatno ispod prosječne stope povrata u slučaju komercijalnih subjekata, koja je vjerojatno znatno viša zbog više razine uključenog rizika.

Budući da je trošak kapitala usko povezan s kamatnim stopama kreditnih institucija (a one se temelje na fiksnoj kamatnoj stopi ESB-a za glavne transakcije refinanciranja), u pravilu se ne očekuje da „razuman povrat ulaganja” iznosi više od 5 % veći od fiksne kamatne stope ESB-a. To su očekivanje iznijeli ispitanici tijekom javnog savjetovanja Komisije, pri čemu je samo u jednom odgovoru od njih deset bila navedena stopa veća od 5 %<sup>(22)</sup>. Kod država članica izvan eurozone „razuman povrat” trebao bi biti vezan uz primjenjivu fiksnu kamatnu stopu.

### 4.3. Transparentnost

Člankom 7. Direktive zahtijevaju se prethodno utvrđivanje i objava sljedećih informacija, na mreži kad je to moguće i prikladno, kako bi se vizualno i funkcionalno povezale s dokumentima koji podliježu ponovnoj uporabi:

- (a) primjenjivi uvjeti, osnova za izračun i iznosi standardnih pristojbi (odnosno pristojbe koje se mogu automatski primijeniti na prethodno definirane dokumente ili skupove dokumenata i kod kojih nije potrebna procjena za svaki slučaj posebno);

<sup>(22)</sup> Vidjeti str. 14. završnog izvješća u kojem se navodi sažetak ishoda savjetovanja: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

- (b) čimbenici koje je potrebno uzeti u obzir pri izračunu nestandardnih pristojbi te
- (c) zahtjevi za ostvarenje dostatnog prihoda za podmirivanje znatnog dijela troškova koji se odnose na prikupljanje, izradu, reprodukciju i širenje dokumenata za koje je na temelju članka 6. stavka 2. točke (b) dopuštena naplata pristojbi većih od graničnih troškova.

U skladu s rezultatima otvorenog savjetovanja, tijela javnog sektora potiču se i na objavu iznosa prihoda ostvarenih od naplate za ponovnu uporabu dokumenata u njihovu posjedu. Te je informacije potrebno prikupiti na agregiranoj razini (baze podataka ili cijele institucije) i ažurirati jednom godišnje.

---