

II

(Sdělení)

SDĚLENÍ ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

EVROPSKÁ KOMISE

SDĚLENÍ KOMISE

Pokyny týkající se doporučených standardních licencí, datových souborů a vybírání poplatků za opakované použití dokumentů

(2014/C 240/01)

1. ÚČEL SDĚLENÍ

Zpřístupnění informací veřejného sektoru k opakovanému použití přináší významné sociálně-ekonomické výhody. Údaje generované veřejným sektorem lze použít jako podklady pro inovační produkty a služby s přidanou hodnotou, které díky tvorbě pracovních míst a stimulaci investic do odvětví založených na datech posílí ekonomiku. Rovněž hrají úlohu při zvyšování odpovědnosti a transparentnosti veřejné správy. Tyto výhody byly nedávno uznány vedoucími představiteli skupiny G 8 a zakotveny v Chartě o veřejně přístupných údajích⁽¹⁾.

Avšak studie provedené jménem Evropské komise ukazují, že podniky i občané mají s vyhledáváním a opakovaným používáním informací veřejného sektoru stále potíže. V reakci na to přijala Komise v prosinci 2011 balíček opatření⁽²⁾ k překonání překážek, které brání opakovanému použití, a ke snížení fragmentace trhů s daty. Klíčovým prvkem byla nedávno přijatá směrnice 2013/37/EU, kterou se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

Pozměněná směrnice vyzývá Komisi, aby byla členským státům nápomocna při zavádění nových pravidel, a to tím, že vydá pokyny týkající se doporučených standardních licencí, datových souborů a vybírání poplatků za opakované použití dokumentů. Tyto pokyny jsou důležitým prvkem úsilí Komise pomoci hospodářství EU vytvářet větší hodnotu z dat (včetně vědeckých dat a dat velkého objemu z jiných zdrojů než veřejného sektoru). Rovněž usnadní zavádění otevřených datových infrastruktur v rámci Nástroje pro propojení Evropy.

V srpnu 2013 Komise v oblasti opakovaného použití informací veřejného sektoru zahájila online konzultaci následovanou veřejným slyšením a schůzí skupiny odborníků z členských států. Cílem bylo shromáždit stanoviska všech zúčastněných stran, pokud jde o oblast působnosti a obsah budoucích pokynů Komise.

Obdržené reakce⁽³⁾ svědčí o posilující tendenci směrem k otevřenějšímu a interoperabilnímu systému licencí v Evropě a k dohodě o potřebě urychleně uvolnit několik datových souborů s vysokou hodnotou. Pokud jde o poplatky, je zřejmé, že se používá řada různých přístupů, nicméně nově zavedené zásady stanovování cen nebyly většinou respondentů zpochybněny. Z toho lze soudit, že trh s opakovaným použitím informací veřejného sektoru se v Evropě stále vyvíjí a že jsou naléhavě potřebné pokyny k hlavním prvkům nedávno revidované směrnice, aby mohly být plně využity komerční i nekomerční příležitosti, jež opakované použití veřejných dat nabízí.

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

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

⁽³⁾ Závěrečná zpráva shrnující výsledek konzultace: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

Cílem tohoto sdělení Komise je poskytnout nezávazné pokyny ohledně osvědčených postupů v rámci tří oblastí, které mají zvláštní význam pro opakované použití informací veřejného sektoru v Evropě.

2. POKYNY TÝKAJÍCÍ SE DOPORUČENÝCH STANDARDNÍCH LICENCÍ

V čl. 8 odst. 1 revidované směrnice se stanoví, že subjekty veřejného sektoru mohou povolit opakované použití dokumentů bez dalších podmínek nebo mohou uložit podmínky, případně na základě licence. Tyto podmínky nesmějí zbytečně omezovat možnosti opakovaného použití a nesmějí být použity pro omezování hospodářské soutěže. 26. bod odůvodnění směrnice 2013/37/EU uvádí jako příklad dvě takové přijatelné podmínky: uvedení zdroje a uvedení toho, zda byl dokument jakýmkoli způsobem pozměněn. Rovněž stanoví, že pokud jsou použity licence, měly by každopádně klást co nejméně omezení opakovaného použití, například požadovat pouze uvádění zdrojů.

Revidovaná směrnice krom toho podporuje používání standardních licencí, které musí být dostupné v elektronické formě a zpracovávány elektronicky (čl. 8 odst. 2). 26. bod odůvodnění pozměňující směrnice podporuje používání veřejných licencí, které by se postupem času měly stát běžnou praxí v celé Unii.

Zdůrazněním nutnosti předcházet „zbytečnému omezování možnosti opakovaného použití“ a podporou zavedení „běžné praxe v celé Unii“ tedy směrnice vyzývá členské státy, aby v rámci svých politik udělování licencí zajistily otevřenost a interoperabilitu.

Je třeba mít na paměti, že směrnice se nevztahuje na dokumenty, k nimž mají práva duševního vlastnictví třetí strany. Takových dokumentů se toto sdělení netýká.

2.1. Oznámení nebo licence

Ačkoli orgány veřejné moci často upřednostňují vypracování plnohodnotných licencí, aby si udržely kontrolu nad jejich zněním a aktualizacemi, směrnice nevyžaduje používání formálních licencí, ale pouze uvádí, že by měly být používány „případně“. Členské státy by měly zvážit, zda lze v konkrétních případech a v závislosti na dokumentu místo toho použít oznámení (ve formě textu, automaticky otevíraného okna nebo hypertextového odkazu na externí internetové stránky).

Jednoduché oznámení (například označení volných děl „Creative Commons Public Domain Mark“) ⁽⁴⁾, které jasně uvádí právní status, je zvláště doporučeno pro volná díla (tj. dokumenty, u kterých již uplynula lhůta ochrany práv duševního vlastnictví, nebo v jurisdikcích, kde jsou úřední dokumenty zákonem vyloučeny z autorskoprávní ochrany).

V každém případě by se odkaz na podmínky, za nichž je povoleno opakované použití, měl nápadně objevit při zobrazení dotčené informace, nebo by k ní měl být připojen.

2.2. Veřejné licence

Na webu lze nalézt několik licencí, které splňují zásady „otevřenosti“ ⁽⁵⁾ popsané nadací Open Knowledge Foundation, jejichž cílem je podporovat neomezené opakované použití online obsahu. Tyto licence byly přeloženy do mnoha jazyků, jsou centrálně aktualizovány a už se ve velké míře používají na celém světě. Standardní veřejné licence, například nejnovější licence Creative Commons (CC) ⁽⁶⁾ (verze 4.0), by mohly umožnit opakované použití informací veřejného sektoru, aniž by bylo nutné vypracovávat a aktualizovat individuální licence na vnitrostátní nebo nižší úrovni. Z nich je zvláště zajímavý nástroj „CC0“ ⁽⁷⁾ k prohlášení díla za dílo volné. Jako právní nástroj, který umožňuje vzdát se autorských práv a práv k databázím v souvislosti s informacemi veřejného sektoru, zajišťuje uživatelům plnou flexibilitu a omezuje komplikace spojené s prací s četnými licencemi, které mohou obsahovat protichůdná ustanovení. Pokud však nástroj CC0 k prohlášení díla za volné nelze použít, doporučuje se subjektům veřejného sektoru používat standardní veřejné licence, které jsou vhodné s ohledem na právo duševního vlastnictví a smluvní právo členského státu a které splňují doporučená licenční ustanovení uvedená níže. S ohledem na tato doporučení by také měla být zvážena možnost vypracovat vhodnou vnitrostátní veřejnou licenci.

⁽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. Doporučená licenční ustanovení

2.3.1. Oblast působnosti

Toto ustanovení by mělo vymezit časovou a zeměpisnou působnost práv, jež jsou předmětem licenční smlouvy, druhy udělených práv a rozsah povoleného opakovaného použití. K usnadnění tvorby výrobků a služeb, které opakovaně používají kombinovaný obsah v držení různých subjektů veřejného sektoru a poskytovaný na základě různých veřejných licencí (problematika často nazývaná „interoperabilita licencí“⁽⁸⁾), se spíše než podrobný seznam případů použití a práv upřednostňuje obecná formulace.

S cílem aktivně podporovat opakované použití materiálů poskytnutých na základě licence se doporučuje, aby poskytovatel licence udělil celosvětová (v míře povolené podle vnitrostátního práva), časově neomezená, bezúplatná, neodvolatelná (v míře povolené podle vnitrostátního práva) a nevýlučná práva používat informace, na něž se licence vztahuje.

Doporučuje se, aby práva, na něž se licence nevztahuje, byla stanovena explicitně, a druhy práv, které licence uděluje (autorská práva, práva k databázím a příbuzná práva), byly vymezeny široce.

K označení toho, co lze provádět s daty, na něž se licence vztahuje, by pak měla být použita co možná nejširší formulace (výrazy jako užití, opakované použití či sdílení lze dále popsat orientačním seznamem příkladů).

2.3.2. Uvedení zdroje

Pokud jsou licence vyžadovány právními předpisy a nelze je nahradit jednoduchými oznámeními, je vhodné, aby tyto licence obsahovaly pouze požadavky na uvedení zdroje, neboť jakékoli další povinnosti by mohly omezit tvořivost nebo hospodářskou činnost nabyvatelů licencí, čímž by ovlivnily možnosti opakovaného použití dotčených dokumentů.

Cílem požadavků na uvedení zdroje je uložit uživateli povinnost uvést zdroj dokumentů způsobem, který stanoví poskytovatel licence (subjekt veřejného sektoru). Doporučuje se, aby tyto povinnosti (s ohledem na použitelné právní předpisy) byly omezeny na minimum a nevyžadovaly více než:

- a) prohlášení identifikující zdroj dokumentů; a
- b) odkaz na příslušné licenční informace (případně).

2.3.3. Výjimky

Pokud jsou opakovaně použitelné datové soubory zpřístupněny společně s datovými soubory, které nelze opakovaně použít (např. jako různé části téhož dokumentu nebo tabulky), doporučuje se výslovně uvést, na které datové soubory se licence nevztahuje.

Toto ustanovení má zajistit větší právní jistotu pro uživatele i pro subjekt veřejného sektoru a může jej doprovázet mechanismus pro zpětnou vazbu, pomocí kterého mohou uživatelé hlásit případy, kdy byly datové soubory zřejmě šířeny na základě licence omylem nebo kdy byly datové soubory zřejmě omylem vyloučeny. V takových případech je vhodné prohlášení o vyloučení odpovědnosti.

2.3.4. Definice

Doporučuje se, aby hlavní pojmy v licenci (poskytovatel licence, použití, informace, nabyvatel licence atd.) byly definovány stručně, pokud možno bez použití odborného jazyka a v souladu s definicemi ve směrnici a ve vnitrostátních prováděcích předpisech.

V souladu s úvahami v bodě 2.3.1 výše, a aby nebyla narušena interoperabilita, se doporučuje, aby pojmy „užití“ nebo „opakované použití“ byly vymezeny pomocí informativního, a nikoli taxativního seznamu práv.

⁽⁸⁾ LAPSI 2.0 Licence Interoperability Report (Zpráva projektu LAPSI 2.0 o interoperabilitě licencí), http://lapsi-project.eu/sites/lapsi-project.eu/files/D5_1_Licence_interoperability_Report_final.pdf

2.3.5. Vyloučení odpovědnosti

Pomocí tohoto ustanovení by se mělo (v míře povolené použitelnými právními předpisy) upozornit na skutečnost, že poskytovatel licence poskytuje informaci „tak, jak je“ a nenese žádnou odpovědnost za její správnost nebo úplnost.

Pokud subjekt veřejného sektoru nemůže zaručit trvalé poskytování dotčených informací a přístup k nim, mělo by to být také jasně uvedeno v licenci.

2.3.6. Důsledky nedodržení

Mohou být uvedeny důsledky nedodržení podmínek licence, zejména pokud zahrnují automatické a okamžité pozbytí práv k opakovanému použití.

2.3.7. Informace týkající se slučitelnosti licence a jejích verzí

Toto ustanovení může být použito k uvedení jiných licencí, s nimiž je licence slučitelná – to znamená, že informace získané z různých zdrojů na základě různých slučitelných licencí mohou být společně opakovane použity, pokud je splněna kterákoli z dotčených licencí.

Stejně tak je důležité udržovat a uvést jasný systém vytváření verzí a datování licencí, aby byly zřejmé aktualizace.

2.4. Osobní údaje

Užitečné pokyny a osvědčené postupy v oblasti opakovaného použití osobních údajů jsou uvedeny ve stanovisku č. 06/2013 (k veřejně přístupným údajům a opakovanému použití informací veřejného sektoru) pracovní skupiny pro ochranu údajů zřízené podle článku 29 ⁽⁹⁾ a v souvisejících dokumentech evropského inspektora ochrany údajů ⁽¹⁰⁾.

Stanovisko č. 06/2013 důrazně doporučuje, aby v případech, kdy opakovaně použitelné informace zahrnují osobní údaje, byli uživatelé od počátku informováni o pravidlech pro zpracování těchto údajů. Toho lze dosáhnout začleněním příslušného ustanovení do licence, čímž se z ochrany osobních údajů stane smluvní závazek, který by mohl být rovněž použit k zamezení opětovné identifikace anonymizovaných datových souborů. Jinou možností je přijmout ustanovení, kterým se osobní údaje úplně vyloučí z oblasti působnosti veřejné licence. Existují i jiná řešení, například „inteligentní oznámení“ ⁽¹¹⁾, kdy subjekt veřejného sektoru rozhodne, že umožní licencování osobních údajů. Takováto oznámení mohou být oddělena od licence, být uložena na stálém místě online, uvádět původní účel shromažďování a zpracování osobních údajů a sloužit jako připomenutí povinností plynoucích z pravidel EU pro ochranu osobních údajů a z vnitrostátních právních předpisů, kterými se tato pravidla provádějí. Oznámení by nebyla součástí licence samotné, neodrazovala by tedy od směřování informací veřejného sektoru poskytnutých na základě různých licencí.

3. POKYNY TÝKAJÍCÍ SE DATOVÝCH SOUBORŮ

Údaje veřejného sektoru v některých tematických oblastech mají velkou hodnotu pro hospodářství i pro společnost jako celek. Mezinárodní iniciativy usilující o zpřístupnění informací veřejné správy (např. Charta o veřejně přístupných údajích skupiny G8 ⁽¹²⁾ a Partnerství pro otevřené vládnutí ⁽¹³⁾) tuto skutečnost uznávají tím, že kladou důraz na strategické datové soubory určené s využitím zpětné vazby od veřejnosti nebo s pomocí odborníků.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_cs.pdf

⁽¹⁰⁾ Stanovisko evropského inspektora ochrany údajů ze dne 18. dubna 2012 k balíčku opatření Evropské komise týkajících se veřejně přístupných údajů a připomínky evropského inspektora ochrany údajů ze dne 22. listopadu 2013 v rámci veřejné konzultace týkající se plánovaných pokynů k doporučeným standardním licencím, datovým souborům a poplatkům za opakované použití informací veřejného sektoru, <http://edps.europa.eu>

⁽¹¹⁾ Viz poznámka pod čarou č. 8: LAPSÍ 2.0 Licence Interoperability Report, doporučení č. 5, s. 17.

⁽¹²⁾ Viz poznámka pod čarou č. 1.

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

Přístup k takovým datovým souborům a jejich opakované použití jednak urychluje vývoj informačních produktů a služeb s přidanou hodnotou, jednak podporuje participativní demokracii. Kromě toho jejich širší používání v rámci veřejné správy samotné vede k prokazatelnému zvýšení efektivity při plnění veřejných úkolů.

3.1. Kategorie dat – priority pro zpřístupnění

S ohledem na výše uvedené mezinárodní iniciativy a na preference vyjádřené v průběhu veřejné konzultace lze říci, že ze strany uživatelů v celé EU je nejvíce poptáváno následujících pět tematických kategorií datových souborů, které by tedy měly být prioritou, pokud jde o zpřístupnění k opakovanému použití:

Kategorie	Příklady datových souborů
1. Geoprostorová data	Poštovní směrovací čísla, vnitrostátní a místní mapy (katastrální, topografické, námořní, správních hranic atd.)
2. Pozorování Země a životní prostředí	Data z kosmu a data <i>in situ</i> (monitorování počasí, kvalita půdy a vody, spotřeba energie, úrovně emisí atd.)
3. Data o dopravě	Jízdní řády veřejné dopravy (všechny druhy dopravy) na vnitrostátní, regionální a místní úrovni, silniční práce, dopravní informace atd. (*)
4. Statistika	Vnitrostátní, regionální a místní statistické údaje s hlavními demografickými a ekonomickými ukazateli (HDP, věk, zdraví, nezaměstnanost, příjmy, vzdělání atd.)
5. Podniky	Obchodní a živnostenské rejstříky (seznamy registrovaných společností, údaje o vlastnictví a řízení, identifikační údaje pro účely registrace, rozvahy atd.)

(*) Mohou mít přednost odvětvové předpisy (například železniční právo EU).

V závislosti na okolnostech (význam pro strategické cíle, vývoj na trhu, sociální tendence) mohou být za „hlavní“ nebo „vysoce hodnotné“ považovány další kategorie⁽¹⁴⁾. Proto se doporučuje, aby příslušné orgány veřejné moci předem posoudily, pokud možno se zohledněním zpětné vazby od příslušných zúčastněných stran, které datové soubory by měly být zpřístupněny přednostně. Tento postup by měl zahrnovat zejména posouzení očekávaného dopadu ve třech výše uvedených oblastech: inovace a zakládání podniků, transparentnost a odpovědnost státní správy a zlepšení účinnosti veřejné správy.

3.2. Další doporučení

Aby byly zamýšlené přínosy těchto často poptávaných datových souborů co nejvyšší, měla by se věnovat zvláštní pozornost jejich dostupnosti, kvalitě, použitelnosti a interoperabilitě.

Nicméně jak na straně nabídky opakovaného použití dat, tak na straně poptávky existují technická omezení, která mají zásadní vliv na omezení nebo maximalizaci potenciální hodnoty dat veřejného sektoru pro společnost a hospodářství.

Za účelem snadnějšího používání dat ve veřejném sektoru a výrazného zvýšení hodnoty datových souborů pro následné opakované použití se doporučuje, aby datové soubory byly:

- a) zveřejněny online ve své původní, nezměněné podobě, aby byly včas k dispozici;

⁽¹⁴⁾ Jako referenci lze použít zprávu programu ISA o datových souborech s vysokou hodnotou: http://ec.europa.eu/isa/actions/01-trusted-information-exchange/1-1action_en.htm

- b) zveřejněny a aktualizovány s nejvyšší možnou úrovní podrobností, aby byla zajištěna úplnost;
- c) zveřejněny a udržovány na stálém místě, pokud možno na nejvyšší organizační úrovni v rámci správy, aby byly zajištěn snadný přístup a dlouhodobá dostupnost;
- d) pro lepší přístupnost zveřejněny ve strojově čitelných⁽¹⁵⁾ a otevřených⁽¹⁶⁾ formátech (CSV, JSON, XML, RDF apod.);
- e) popsány ve formátech „rich metadata“ a klasifikovány podle standardních slovníků (DCAT, Eurovoc, ADMS atd.) s cílem usnadnit vyhledávání a interoperabilitu;
- f) přístupné jako „data dumps“ (rozsáhlé výstupy dat) a prostřednictvím aplikačních programovacích rozhraní (API) pro usnadnění automatického zpracování;
- g) doplněny vysvětlujícími dokumenty, pokud jde o použítá metadata a kontrolované slovníky, s cílem podpořit interoperabilitu databází; a
- h) předmětem pravidelné zpětné vazby od uživatelů (veřejné konzultace, formulář pro připomínky, blogy, automatizované zprávy atd.) s cílem zachovat kvalitu v průběhu času a podporovat zapojení veřejnosti.

4. POKYNY TÝKAJÍCÍ SE VYBÍRÁNÍ POPLATKŮ

Tento oddíl se týká situací, kdy jsou dokumenty v držení subjektů veřejného sektoru zpřístupněny pro opakované použití za úplatu, za předpokladu, že se na dotčené činnosti vztahuje směrnice, tj. pokud byly dokumenty vytvořeny pro plnění veřejného úkolu, přičemž se zohlední oblast působnosti směrnice stanovená v článku 1, a budou použity mimo oblast veřejného úkolu externím uživatelem nebo přímo dotčeným subjektem veřejného sektoru⁽¹⁷⁾.

Politika snižování poplatků je podpořena výzkumem⁽¹⁸⁾ a výsledkem veřejných konzultací prováděných Komisí⁽¹⁹⁾.

4.1. Metoda mezních nákladů

Revidovaná směrnice (čl. 6 odst. 1) stanoví zásadu, která se použije pro veškerý výběr poplatků za opakované použití dat veřejného sektoru v EU, s výjimkou situací uvedených v čl. 6 odst. 2: subjekty veřejného sektoru mohou účtovat nejvýše mezní⁽²⁰⁾ náklady na rozmnožování, zpřístupňování a rozšiřování dokumentů.

4.1.1. Nákladové položky

Praxe ukázala, že v souvislosti s opakovaným použitím informací veřejného sektoru se tři hlavní kategorie nákladů týkají:

- a) vytváření dat (včetně shromažďování a údržby);
- b) šíření dat; a
- c) prodeje a uvádění na trh nebo poskytování služeb s přidanou hodnotou.

Při porovnání těchto kategorií s tím, co lze podle směrnice považovat za mezní náklady, je zřejmé, že kategorie a) a c) jdou nad rámec rozmnožování, zpřístupňování a rozšiřování. Zásada účtování mezních nákladů naopak nejlépe zapadá do široké kategorie „šíření dat“, kterou lze v kontextu opakovaného použití dat definovat jako nutné náklady přímo související s reprodukcí jedné další kopie dokumentu a jejím zpřístupněním uživatelům.

⁽¹⁵⁾ Definice „strojově čitelného formátu“ viz 21. bod odůvodnění směrnice 2013/37/EU.

⁽¹⁶⁾ Viz čl. 2 odst. 7 směrnice.

⁽¹⁷⁾ Přesnou oblast působnosti směrnice stanoví článek 1; termín „opakované použití“ je definován v čl. 2 odst. 4.

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

⁽¹⁹⁾ Pracovní dokument útvarů Komise, SEK(2011) 1552 v konečném znění; viz poznámka pod čarou č. 3.

⁽²⁰⁾ V ekonomické terminologii se „mezními“ náklady rozumí rozdíl způsobený jednou jednotkou navíc.

Výše poplatků se může dále lišit podle použité metody rozšiřování (offline/online) nebo formátu dat (digitální/nedigitální).

Při výpočtu poplatků lze za způsobilé považovat tyto náklady:

- infrastruktura: náklady na vývoj, údržbu softwaru, údržbu hardwaru, připojení, v mezích toho, co je nezbytné, aby dokumenty byly přístupné a k dispozici pro opakované použití,
- duplikace: cena další kopie disku DVD, USB flash disku, paměťové karty SD apod.,
- balné: obalový materiál, příprava objednávky,
- konzultace: telefonická a e-mailová komunikace s uživateli, náklady na služby klientům,
- doručení: poštovné, včetně standardního poštovného nebo nákladů na expresní dopravu, a
- zvláštní požadavky: náklady na přípravu a formátování dat na žádost.

4.1.2. Výpočet poplatků

Ustanovení čl. 6 odst. 1 směrnice nevylučuje politiku nulových poplatků: umožňuje, aby dokumenty byly zpřístupněny pro opakované použití bezplatně. Současně omezuje případné poplatky na mezní náklady vzniklé při rozmnožování, zpřístupňování a rozšiřování dokumentů.

V případě fyzického rozšiřování nedigitálních dokumentů může být poplatek vypočten na základě všech výše uvedených kategorií nákladů. V online prostředí by však celkové náklady mohly být omezeny na náklady, které přímo souvisejí s údržbou a fungováním infrastruktury (elektronické databáze), s výhradou toho, co je nezbytné pro reprodukci dokumentů a jejich zpřístupnění jednomu dalšímu uživateli. Vzhledem k tomu, že průměrné náklady na provoz databáze jsou nízké a klesají, bude se částka pravděpodobně blížit nule.

Proto se doporučuje, aby subjekty veřejného sektoru pravidelně posuzovaly potenciální náklady a přínosy politiky nulových poplatků a politiky mezních nákladů, přičemž je třeba mít na paměti, že i výběr poplatků něco stojí (fakturace, sledování a kontrola plateb atd.).

Závěrem: k zajištění náhrady výdajů souvisejících s dalším rozmnožováním a fyzickým šířením nedigitálních dokumentů lze použít metodu mezních nákladů, ale při elektronickém rozšiřování (stahování) digitálních dokumentů (souborů) lze doporučit metodu nulových nákladů.

4.2. Metoda náhrady nákladů

Ustanovení čl. 6 odst. 2 uvádí okolnosti, za nichž se zásada účtování mezních nákladů nepoužije na některé subjekty veřejného sektoru nebo na některé kategorie dokumentů. V takových případech směrnice umožňuje získat náhradu vynaložených nákladů („náhrada nákladů“).

4.2.1. Nákladové položky

Směrnice stanoví, že celkový příjem z poskytování a povolování opakovaného použití dokumentů nesmí přesahovat náklady na jejich shromažďování, vytváření, reprodukci a šíření, se započítáním přiměřené návratnosti investic.

Praxe ukázala, že za způsobilé mohou být považovány tyto přímé náklady:

A) Náklady související s tvorbou dat

- vytváření: generování dat a metadat, kontrola kvality, kódování,
- shromažďování: sběr a třídění dat,
- anonymizace: odstraňování a zamlžování (*obfuscation*) dat, ochuzování (*impoverishment*) databází.

B) Náklady, které volně souvisí s „šířením“

- infrastruktura: vývoj, údržba softwaru, údržba hardwaru, média,
- duplikace: cena další kopie disku DVD, USB flash disku, paměťové karty SD apod.,
- balné: obalový materiál, příprava objednávky,
- konzultace: telefonická a e-mailová komunikace s uživateli, náklady na služby klientům,
- doručení: poštovné, včetně standardního poštovního nebo nákladů na expresní dopravu.

C) Náklady specifické pro knihovny (včetně univerzitních knihoven), muzea a archivy

- zachování: náklady na správu a uchovávání dat,
- zúčtování práv: čas/úsilí vynaložené na zjištění práv a jejich získání od držitelů.

Pokud jde o režijní náklady, mohou být způsobilé pouze náklady, které úzce souvisí s výše uvedenými kategoriemi.

4.2.2. Výpočet poplatků

Směrnice požaduje, aby poplatky byly vypočteny podle objektivních, transparentních a ověřitelných kritérií, ale odpovědnost za stanovení a přijetí těchto kritérií ponechává plně na členských státech.

První fází výpočtu výše poplatků je sečtení všech relevantních a způsobilých nákladových položek. Doporučuje se od celkových vynaložených nákladů odečíst případný příjem vzniklý v rámci shromažďování nebo vytváření dokumentů, např. z registračních poplatků nebo daní, aby se dospělo k „čistým nákladům“ na shromažďování, vytváření, reprodukci a šíření⁽²¹⁾.

Poplatky může být nutné stanovit na základě odhadované potenciální poptávky po opakovaném použití v daném období (namísto skutečného počtu obdržených žádostí o opakované použití), neboť omezení poplatků se vztahuje k celkovému příjmu, který v době výpočtu není znám.

Jelikož výpočet nákladů na jednotlivý dokument nebo datový soubor by byl zatěžující, je podstatné, aby se jako reference použil kvantifikovatelný výstup z činností veřejného sektoru, díky čemuž bude zajištěno, že základ pro výpočet poplatků bude správný a ověřitelný. Splnění tohoto požadavku se upřednostňuje na úrovni databáze nebo katalogu – doporučuje se jako referenci při výpočtu poplatků používat právě takový agregát.

Subjektům veřejného sektoru se doporučuje, aby pravidelně posuzovaly náklady a poptávku a poplatky patřičně upravovaly. Ve většině případů lze za „odpovídající účetní období“ uvedené ve směrnici považovat jeden rok.

Výpočet celkového příjmu by proto mohl být založen na nákladech:

- a) spadajících do některé z kategorií uvedených výše (viz bod 4.2.1);
- b) souvisejících s kvantifikovatelným souborem dokumentů (např. databází);
- c) upravených o příjmy generované při vytváření nebo shromažďování;
- d) každoročně posuzovaných a upravovaných; a
- e) navýšených o částku odpovídající přiměřené návratnosti investic.

⁽²¹⁾ Další pokyny viz rozhodnutí Soudního dvora ESVO ze dne 16. prosince 2013 ve věci E-7/13 – *Creditinfo Lánstraust hf. v. Þjóðskrár Íslands og Íslenska*.

4.2.3. Zvláštní případ knihoven (včetně univerzitních knihoven), muzeí a archivů

Výše uvedené instituce jsou zproštěny povinnosti používat metodu mezních nákladů. Pro tyto instituce nadále platí kroky popsané v bodě 4.2.2 se třemi důležitými výjimkami:

- a) tyto instituce nejsou povinny zohledňovat „objektivní, transparentní a ověřitelná kritéria“, která stanoví členské státy; a
- b) výpočet celkového příjmu může obsahovat další dvě položky: náklady na uchovávání dat a na zúčtování práv. V tom se odráží zvláštní úloha odvětví kultury, která zahrnuje odpovědnost za zachování kulturního dědictví. Za způsobilé by se měly považovat přímé a nepřímé náklady na správu a uchovávání dat a náklady na zjištění držitelů práv – třetích stran, s vyloučením samotných nákladů na licence;
- c) při výpočtu přiměřené návratnosti investic mohou tyto instituce brát v úvahu poplatky účtované soukromým sektorem za opakované použití totožných nebo podobných dokumentů.

4.2.4. Přiměřená návratnost investic

Směrnice sice neupřesňuje, co je „přiměřená návratnost investic“, její hlavní charakteristické znaky lze však uvést odkazem na důvod odklonu od zásady mezních nákladů, kterým je chránit běžný provoz subjektů veřejného sektoru, jež mohou čelit dodatečným rozpočtovým omezením.

„Návratnost investic“ lze tedy chápat jako procento nad rámec způsobilých nákladů, které umožní:

- a) náhradu kapitálových nákladů; a
- b) zahrnutí reálné výnosnosti (zisku).

V případě hospodářských subjektů na srovnatelném trhu by výnosnost zohledňovala úroveň podnikatelského rizika. V souvislosti s opakovaným použitím informací veřejného sektoru však není namístě hovořit o podnikatelském riziku, neboť vytváření informací veřejného sektoru je součástí úkolů subjektů veřejného sektoru. Směrnice vyžaduje, aby výnosnost byla „přiměřená“, může tedy být mírně nad úrovní běžných kapitálových nákladů, avšak výrazně pod průměrnou výnosností u hospodářských subjektů, která pravděpodobně bude mnohem vyšší z důvodu vyšší úrovně podstupovaného rizika.

Vzhledem k tomu, že kapitálové náklady jsou úzce spjaté s úrokovými sazbami úvěrových institucí (a tyto sazby vycházejí z pevné úrokové sazby ECB pro hlavní refinanční operace), nelze obecně očekávat, že by „přiměřená návratnost investic“ byla o více než 5 % vyšší než pevná úroková sazba ECB. Toto očekávání sdíleli respondenti ve veřejné konzultaci Komise, přičemž jen jedna z deseti odpovědí uváděla míru vyšší než 5 %⁽²²⁾. U států mimo eurozónu by „přiměřená návratnost“ měla být spojena s použitelnou pevnou úrokovou sazbou.

4.3. Transparentnost

Směrnice (článek 7) vyžaduje, aby byly stanoveny předem a zveřejněny následující informace, a to online, je-li to možné a vhodné, a tak, aby vizuálně a funkčně souvisely s dokumenty k opakovanému použití:

- a) u standardních poplatků (tj. poplatků, které lze automaticky vybírat za předem stanovené dokumenty nebo soubory dokumentů bez posouzení případ od případu) veškeré na ně se vztahující podmínky, základ pro jejich výpočet a jejich výše;

⁽²²⁾ Viz strana 14 závěrečné zprávy shrnující výsledky konzultace: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

- b) faktory, které se zohlední při výpočtu jiných než standardních poplatků; a
- c) požadavky na vytváření dostatečných příjmů k úhradě podstatné části nákladů na shromažďování, vytváření, reprodukci a šíření dokumentů, u kterých je podle čl. 6 odst. 2 písm. b) přípustné vybírat poplatky převyšující mezní náklady.

V souladu s výsledky veřejné konzultace se subjektům veřejného sektoru rovněž doporučuje zveřejňovat příjmy z vybírání poplatků za opakované použití dokumentů v jejich držení. Tyto informace by měly být sestavovány na agregované úrovni (databáze nebo celé instituce) a každoročně aktualizovány.
