

## II

(Meddelelser)

MEDDELELSER FRA DEN EUROPÆISKE UNIONS INSTITUTIONER,  
ORGANER, KONTORER OG AGENTURER

## EUROPA-KOMMISSIONEN

## MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**Retningslinjer om anbefalede standardlicenser, datasæt og gebyrer for videreanvendelse af dokumenter**

(2014/C 240/01)

## 1. MEDDELELSENS FORMÅL

Der er store samfundsøkonomiske fordele ved at åbne op for og videreanvende den offentlige sektors informationer (PSI). Data genereret af den offentlige sektor kan anvendes som råmateriale i innovative tjenesteydelser og produkter af forøget værdi, der sætter skub i økonomien ved at skabe nye arbejdspladser og fremme investeringer i datadrevne sektorer. De øger desuden de offentlige myndigheders ansvarlighed og gennemsigtighed. Disse fordele er for nylig blevet anerkendt af G8-lederne og forankret i et charter om åbne data<sup>(1)</sup>.

Undersøgelser udført på vegne af Kommissionen viser imidlertid, at virksomhederne og borgerne stadig har vanskeligt ved at finde og videreanvende disse informationer. Kommissionen vedtog på denne baggrund en pakke af foranstaltninger<sup>(2)</sup> i december 2011 for at afhjælpe hindringerne for videreanvendelse og reducere fragmenteringen af datamarkeder. Hovedelementet var det nyligt vedtagne direktiv 2013/37/EU om ændring af direktiv 2003/98/EF om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer.

I det reviderede direktiv opfordres Kommissionen til at bistå medlemsstaterne med at gennemføre de nye regler ved at udstikke retningslinjer om anbefalede standardlicenser, datasæt og gebyrer for videreanvendelse af dokumenter. Retningslinjerne er et vigtigt led i Kommissionens bestræbelser på at hjælpe virksomhederne i EU med at få et større udbytte af data (herunder videnskabelige data og »big data« fra andre kilder end den offentlige sektor). De vil ligeledes lette udrulningen af infrastrukturer for åbne data inden for rammerne af Connecting Europe-faciliteten (CEF).

I august 2013 lancerede Kommissionen en onlinehøring, der blev efterfulgt af en offentlig høring og et møde i medlemsstaternes PSI-ekspertgruppe, med det formål at indhente alle interesserede parters synspunkter om anvendelsesområdet for og indholdet af Kommissionens kommende retningslinjer.

Den modtagne feedback<sup>(3)</sup> viser en tendens i retning af et mere åbent og interoperabelt licenssystem i Europa, og at der er enighed om, at der er behov for at sikre hurtig adgang til en række datasæt af høj værdi. Med hensyn til gebyrer er tilgangen tydeligvis meget forskellig, men de fleste respondenter anfægtede ikke de nyligt indførte gebyrprincipper. Det viser, at markedet for videreanvendelse af PSI stadig er under udvikling, og at der er et presserende behov for retningslinjer om hovedelementerne i det nyligt reviderede direktiv, hvis de kommercielle og ikkekommercielle muligheder for videreanvendelse af offentlige data skal udnyttes fuldt ud.

<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> Endelig rapport med en kort gennemgang af resultaterne af høringen: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

Formålet med Kommissionens meddelelse er at udstikke ikkebindende retningslinjer for bedste praksis på de tre områder, der er af særlig relevans for videreanvendelse af den offentlige sektors informationer i Europa.

## 2. RETNINGSLINJER OM ANBEFALEDE STANDARDLICENSER

I henhold til artikel 8, stk. 1, i det reviderede direktiv kan offentlige myndigheder tillade videreanvendelse uden betingelser, eller de kan stille betingelser, eventuelt gennem en licens. Disse betingelser må ikke begrænse mulighederne for videreanvendelse unødigt og må ikke benyttes til at begrænse konkurrencen. I betragtning 26 i direktiv 2013/37/EU anføres to betingelser, der kan pålægges, nemlig kildeangivelse og angivelse af, om dokumentet er blevet ændret. Det anføres ligeledes, at enhver licens til videreanvendelse under alle omstændigheder bør indeholde så få restriktioner for videreanvendelsen som muligt, f.eks. begrænset til et krav om angivelse af kilde.

I det reviderede direktiv tilskyndes ligeledes til anvendelse af standardlicenser, som skal gøres tilgængelige i digitalt format og kunne behandles elektronisk (artikel 8, stk. 2). I betragtning 26 i det reviderede direktiv tilskyndes til anvendelse af åbne licenser, som med tiden bør blive almindelig praksis i hele Unionen.

I direktivet opfordres medlemsstaterne således til at sikre åbenhed og interoperabilitet i deres licenspolitikker ved at understrege behovet for ikke at »begrænse mulighederne for videreanvendelse unødigt« og støtte udbredelsen af »almindelig praksis i hele Unionen«.

Det skal bemærkes, at direktivet ikke finder anvendelse på dokumenter, som tredjemand har intellektuelle ejendomsrettigheder til. Nærværende meddelelse er ikke relevant for disse dokumenter.

### 2.1. Meddelelse eller licens

Selv om offentlige myndigheder ofte foretrækker at udstede egentlige licenser for at bevare kontrollen over deres ordlyd og opdateringer, stilles der i direktivet ikke krav om anvendelse af formelle licenser, idet det blot anføres, at de »eventuelt« kan anvendes. Medlemsstaterne skal overveje, om der i de enkelte tilfælde og afhængigt af dokumentet i stedet kan gøres brug af en meddelelse (i form af en tekst, et pop-up-vindue eller et hyperlink til et eksternt websted).

En simpel meddelelse (f.eks. en Creative Commons-public domain markering<sup>(4)</sup>), der klart angiver den retlige status, anbefales specifikt for offentligt tilgængelige dokumenter (f.eks. hvor beskyttelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder er udløbet, eller i jurisdiktioner, hvor officielle dokumenter ikke er omfattet af ophavsretlig beskyttelse efter loven).

Det skal under alle omstændigheder klart angives, under hvilke betingelser videreanvendelse er tilladt, det sted, hvor informationerne vises, eller alternativt angives i de ledsagende oplysninger.

### 2.2. Åbne licenser

En række licenser, der overholder principperne om »åbenhed«<sup>(5)</sup> som beskrevet af Open Knowledge Foundation til fremme af ubegrænset videreanvendelse af onlineindhold, er tilgængelige på internettet. De er blevet oversat til mange sprog, opdateres centralt og anvendes allerede i vidt omfang verden over. Åbne standardlicenser, f.eks. de nyeste Creative Commons (CC)-licenser<sup>(6)</sup> (version 4.0), gør det muligt at anvende PSI uden at skulle udvikle og opdatere specifikke licenser på nationalt eller subnationalt niveau. I denne forbindelse er CC0 public domain-dedikationen<sup>(7)</sup> af særlig interesse. Som et retligt redskab, der gør det muligt at give afkald på ophavs- og databaserettigheder til PSI, sikrer det videreanvendere fuld fleksibilitet og forenkler håndteringen af forskellige licenser, der kan have modstridende bestemmelser. Hvis CC0 public domain-dedikationen ikke kan anvendes, tilskyndes de offentlige myndigheder til at anvende åbne standardlicenser, der er i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats nationale bestemmelser om intellektuel ejendomsret og aftaleret og nedenstående anbefalede licensbestemmelser. I lyset af disse anbefalinger skal det også overvejes at udvikle en egnet national åben licens.

<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. Anbefalede licensbestemmelser

#### 2.3.1. Anvendelsesområde

Denne bestemmelse bør fastlægge det tidsmæssige og geografiske anvendelsesområde af de rettigheder, der er omfattet af licensaftalen, de tildelte typer rettigheder og det tilladte omfang af videreanvendelsen. For at fremme udviklingen af produkter og tjenester baseret på videreanvendelse af kombineret indhold, som forskellige offentlige myndigheder er i besiddelse af, og som er omfattet af forskellige åbne licenser (ofte kaldet »licensens interoperabilitet«<sup>(8)</sup>), er det mest hensigtsmæssigt at anvende en generel formulering i stedet for at opstille en detaljeret liste over eksempler på anvendelser og rettigheder.

For aktivt at fremme videreanvendelsen af licensindhold bør licenshaveren tildele verdensdækkende (i det omfang, det er tilladt i henhold til national lovgivning), evige, royaltiefri, uigenkaldelige (i det omfang, det er tilladt i henhold til national lovgivning) og ikkeeksklusive rettigheder til at anvende de informationer, der er omfattet af licensen.

De rettigheder, der ikke er omfattet af licensen, skal angives udtrykkeligt, og de tildelte typer rettigheder (ophavsret, databaserettigheder og beslægtede rettigheder) skal defineres bredt.

Endelig bør den mulige anvendelse af de data, der er omfattet af licensen, angives i bredest mulige vendinger (vilkår såsom anvendelse, videreanvendelse og deling kan beskrives nærmere ved hjælp af en vejledende liste med eksempler).

#### 2.3.2. Tildeling

Lovpligtige licenser, der ikke kan erstattes af simple meddelelser, bør kun omfatte tildelingskravene, da andre krav kan begrænse licenstagernes kreativitet eller økonomiske aktiviteter og således berøre de pågældende dokumenters videreanvendelsespotentialer.

Formålet med tildelingskravene er at forpligte videreanvenderen til at angive dokumentkilden som angivet af licenshaveren (offentlig myndighed). Det tilrådes (afhængigt af gældende lov) at begrænse forpligtelserne til et minimum, og kun stille krav om:

- a) angivelse af dokumentkilden
- b) angivelse af et link til relevant licensinformation (når det er muligt).

#### 2.3.3. Undtagelser

Hvis videreanvendelige datasæt stilles til rådighed sammen med ikkevidereanvendelige datasæt (f.eks. som forskellige dele af samme dokument eller tabel), bør det udtrykkeligt angives, hvilke datasæt der ikke er omfattet af licensen.

Denne bestemmelse skal sikre videreanvendere og offentlige myndigheder større retssikkerhed og kan ledsages af feedbackordninger, således at brugerne kan indberette tilfælde, hvor datasæt tilsyneladende er blevet fejlagtigt formidlet under licensen, eller hvor datasæt tilsyneladende er blevet fejlagtigt udelukket. Der bør anvendes en ansvarsfraskrivelse i sådanne tilfælde.

#### 2.3.4. Definitioner

Det tilrådes at definere de vigtigste licensbetingelser (licenshaver, anvendelse, informationer, licenstagere osv.) præcist og så vidt muligt på lægmandssprog og i overensstemmelse med betingelserne i direktivet og national gennemførelseslovgivning.

I overensstemmelse med overvejelserne i punkt 2.3.1 ovenfor og for ikke at underminere interoperabiliteten tilrådes det at definere »anvendelse« og »videreanvendelse« ved at opstille en vejledende liste over rettigheder og ikke en udtømmende liste.

<sup>(8)</sup> LAPSI 2.0 Licence Interoperability Report [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. Ansvarsfraskrivelse

Bestemmelsen bør anvendes (i det omfang det er tilladt i henhold til national lovgivning) til at understrege, at licenshaveren stiller oplysninger til rådighed »som de foreligger« og ikke påtager sig ansvaret for korrektheden eller fuldstændigheden af oplysningerne.

Hvis den offentlige myndighed ikke kan sikre den fortsatte levering af og adgang til de pågældende oplysninger, skal det også anføres klart i licensen.

### 2.3.6. Konsekvenser af manglende overholdelse

Konsekvenserne af manglende overholdelse af licensbetingelserne skal angives klart, navnlig hvis de indebærer automatisk og umiddelbar tilbagekaldelse af videreanvendernes rettigheder.

### 2.3.7. Information om licenskompatibilitet og licensversioner

Denne bestemmelse kan anvendes til at angive andre licenser, som licensen er kompatibel med, dvs. hvor oplysninger fra forskellige kilder under forskellige kompatible licenser kan videreanvendes sammen, hvis betingelserne i alle licenserne overholdes.

Endelig er det vigtigt at have styr på licensversioner og datosystemer i forbindelse med opdateringer.

## 2.4. Personoplysninger

Der udstikkes retningslinjer og redegøres for bedste praksis i udtalelse nr. 06/2013 (om videreanvendelse af åbne data og den offentlige sektors informationer) udarbejdet af Artikel 29-gruppen vedrørende databeskyttelse<sup>(9)</sup> og i tilknyttede dokumenter fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS)<sup>(10)</sup>.

Det understreges kraftigt i udtalelse nr. 06/2013, at videreanvendere helt fra starten skal informeres om reglerne for behandling af videreanvendelige data, der omfatter personoplysninger. Det kan gøres ved at inkludere en passende bestemmelse i licensen og således gøre beskyttelsen af personoplysninger til en kontraktlig forpligtelse, der også kan anvendes til at forhindre genkendelse af anonymiserede datasæt. En anden mulighed er at vedtage en bestemmelse, der udelukker personoplysninger helt fra anvendelsesområdet for åbne licenser. Der findes også andre løsninger, f.eks. »intelligente meddelelser«<sup>(11)</sup>, når den offentlige myndighed beslutter at tillade licensering af personoplysninger. Disse meddelelser kan være adskilt fra licensen, lagret et permanent sted online, angive det oprindelige formål med indsamlingen og behandlingen af personoplysninger og tjene som en påmindelse om forpligtelserne i EU-reglerne om beskyttelse af personoplysninger og i national lovgivning til gennemførelse af disse regler. Idet meddelelserne ikke er integreret i licensen, vil de ikke være til hinder for den samtidige anvendelse af den offentlige sektors informationer omfattet af de forskellige licenser.

## 3. RETNINGSLINJER OM DATASÆT

Den offentlige sektors informationer på bestemte tematiske områder er et værdifuldt aktiv for økonomien og samfundet som helhed. Dette anerkendes i internationale initiativer om øget adgang til offentlige informationer (f.eks. G8's charter om åbne data<sup>(12)</sup> og partnerskabet Open Government Partnership<sup>(13)</sup>), hvor der lægges vægt på strategiske datasæt, der identificeres på grundlag af feedback fra offentligheden eller med bistand fra eksperter.

<sup>(9)</sup> [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207\\_da.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_da.pdf)

<sup>(10)</sup> Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) af 18. april 2012 om Kommissionens »åbne data«-pakke og EDPS' bemærkninger af 22. november 2013 til den offentlige høring om de planlagte retningslinjer om anbefalede standardlicenser, datasæt og gebyrer for videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, <http://edps.europa.eu>

<sup>(11)</sup> Se fodnote 8. LAPSI 2.0 Licence Interoperability Report, anbefaling nr. 5, s. 17.

<sup>(12)</sup> Se fodnote 1.

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

Adgang til og genanvendelse af disse datasæt fremskynder ikke blot udviklingen af informationsprodukter og -tjenester af forøget værdi, men styrker ligeledes det participatoriske demokrati. Derudover resulterer deres bredere anvendelse i hele administrationen i konkrete effektivitetsgevinster i forbindelse med udførelsen af offentlige opgaver.

### 3.1. Datakategorier — prioritering af adgang

På baggrund af ovennævnte internationale initiativer og de præferencer, som er blevet udtrykt under den offentlige høring, kan følgende fem kategorier af datasæt anses som de mest efterspurgte af videreanvenderne i hele EU, og det kan således prioriteres at gøre disse datasæt tilgængelige til videreanvendelse:

Kategori	Eksempler på datasæt
1. Geospatiale data	Postkoder, nationale og lokale kort (matrikel-, topografi- og søkort og kort over administrative grænser osv.).
2. Jordobservation og miljø	Rum- og in situ-data (overvågning af vejret, jord- og vandkvaliteten, energiforbruget, emissionsniveauer osv.).
3. Transportdata	Køreplaner for offentlig transport (alle transportformer) på nationalt, regionalt og lokalt niveau, vejarbejder, trafikinformation, osv. (*).
4. Statistik	Nationale, regionale og lokale statistiske data med de vigtigste demografiske og økonomiske indikatorer (BNP, alder, sundhed, arbejdsløshed, indkomst, uddannelse, osv.).
5. Virksomheder	Erhvervsregistre (lister over registrerede virksomheder, data om ejerskab og ledelse, registreringsidentifikatorer, regnskaber, osv.).

(\*) Sektorspecifikke regler (f.eks. EU's jernbanelovgivning) kan have forrang.

Andre kategorier kan betragtes som »nøgledata« eller »data af høj værdi« afhængigt af omstændighederne (relevans for strategiske mål, markedsudvikling, social udvikling, osv.<sup>(14)</sup>). De ansvarlige offentlige myndigheder bør derfor på forhånd vurdere, fortrinsvis på grundlag af feedback fra de relevante interessenter, hvilke datasæt der først skal gives adgang til. De bør navnlig vurdere den forventede indvirkning på de tre ovennævnte områder: innovation og forretningsudvikling, de offentlige myndigheders gennemsigtighed og ansvarlighed og øget administrativ effektivitet.

### 3.2. Andre anbefalinger

For at maksimere de tilsigtede fordele af disse datasæt af »høj værdi«, bør der navnlig være fokus på at sikre, at de er tilgængelige, af høj kvalitet, brugbare og interoperable.

Der er imidlertid tekniske begrænsninger for videreanvendelsen af data på såvel udbuds- og efterspørgselsiden, som spiller en afgørende rolle i mindskelsen eller maksimeringen af den potentielle værdi af den offentlige sektors informationer for samfundet og økonomien.

Med henblik på at lette anvendelsen af data i den offentlige sektor og samtidig øge værdien af datasæt til efterfølgende videreanvendelse betydeligt bør datasæt:

- a) offentliggøres online i oprindelig og uændret form for at sikre en rettidig adgang

<sup>(14)</sup> Der henvises til ISA-rapporten om datasæt af høj værdi: [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) offentliggøres og opdateres med den højst mulige granularitet for at sikre dataenes fuldstændighed
- c) offentliggøres og opbevares et permanent sted, helst på det højeste niveau i administrationen, for at sikre nem adgang og langsigtet tilgængelighed
- d) offentliggøres i maskinlæsbare<sup>(15)</sup> og åbne formater<sup>(16)</sup> (CSV, JSON, XML, RDF, osv.) for at øge tilgængeligheden
- e) beskrives i formatet rige metadata og klassificeres i henhold til standardvokabularer (DCAT, EUROVOC, ADMS, osv.) for at lette søgningen og fremme interoperabilitet
- f) være tilgængelige som datadumper (massive dataoutput) og via grænseflader til programmering af applikationer (API'er) for at fremme elektronisk databehandling
- g) ledsages af forklarende dokumenter om metadataene og anvendte kontrollerede vokabularer for at fremme databasernes interoperabilitet
- h) være genstand for jævnlig feedback fra videreanvendere (offentlige høringer, kommentarfelter, automatisk indberetning, osv.) for at opretholde kvaliteten på længere sigt og fremme offentlighedens inddragelse.

#### 4. RETNINGSLINJER OM GEBYRER

Dette afsnit omhandler situationer, hvor offentlige myndigheders dokumenter gøres tilgængelige til videreanvendelse mod betaling, forudsat at de pågældende aktiviteter er omfattet af direktivet, dvs. når dokumenterne er blevet udarbejdet i forbindelse med en offentlig opgave under hensyntagen til direktivets anvendelsesområde som anført i artikel 1 og anvendes af en ekstern videreanvender eller af den offentlige myndighed selv til aktiviteter, der falder uden for de offentlige opgaver<sup>(17)</sup>.

Forskningen<sup>(18)</sup> og resultaterne af Kommissionens offentlige høring<sup>(19)</sup> understøtter en nedsættelse af gebyrerne.

##### 4.1. Metoden baseret på marginale omkostninger

I det reviderede direktiv (artikel 6, stk. 1) fastsættes det princip for opkrævning af gebyrer for videreanvendelse af den offentlige sektors informationer i EU, som finder anvendelse i de tilfælde, der ikke er omhandlet i artikel 6, stk. 2. Offentlige myndigheder må således kun opkræve gebyrer til dækning af de marginale<sup>(20)</sup> omkostninger ved indsamling, produktion, reproduktion og formidling.

##### 4.1.1. Omkostninger

I praksis er der tale om tre primære omkostningskategorier i forbindelse med videreanvendelse af PSI:

- a) dataproduktion (herunder indsamling og vedligeholdelse)
- b) dataformidling
- c) salg og markedsføring eller levering af tjenesteydelser af forøget værdi.

Når disse kategorier sammenholdes med de omkostninger, der kan betragtes som marginale omkostninger i henhold til direktivet, står det klart, at a) og c) ikke blot omfatter reproduktion, levering og formidling. Det er mest hensigtsmæssigt at anvende princippet om opkrævning af gebyrer baseret på marginale omkostninger i den brede kategori »dataformidling«, der i forbindelse med videreanvendelse af data kan defineres som nødvendige omkostninger, der er direkte forbundet med reproduktionen af en yderligere kopi af et dokument og formidlingen til videreanvenderne.

<sup>(15)</sup> Udtrykket »maskinlæsbart format« er defineret i betragtning 21 i direktiv 2013/37/EU.

<sup>(16)</sup> Jf. direktivets artikel 2, stk. 7.

<sup>(17)</sup> Direktivets præcise anvendelsesområde er fastlagt i artikel 1, og termen »videreanvendelse« er defineret i artikel 2, stk. 4.

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

<sup>(19)</sup> Arbejdsdokument fra Kommissions tjenestegrene SEC(2011) 1552 final, fodnote 3.

<sup>(20)</sup> Inden for økonomisk terminologi forstås ved »marginal« den forskel, som en yderligere enhed indebærer.

Gebyrniveauet kan variere yderligere alt efter den anvendte formidlingsmetode (offline/online) eller dataformatet (digitalt/ikkedigitalt).

Beregningen af gebyrer kan baseres på følgende omkostninger:

- Infrastruktur: udviklingsomkostninger, vedligeholdelse af software, vedligeholdelse af hardware, konnektivitet i nødvendigt omfang for at give adgang til dokumenter til videreanvendelse
- Duplikering: omkostninger forbundet med duplikering af en DVD, USB-nøgle, SD-kort osv.
- Håndtering: emballagemateriale, ordrebehandling
- Konsultation: telefon- og e-mailkontakt med videreanvendere, kundeserviceomkostninger
- Levering: forsendelsesomkostninger, herunder standardforsendelse eller kurerforsendelse
- Særlige anmodninger: omkostninger forbundet med udarbejdelse og formatering af data efter anmodning.

#### 4.1.2. Beregning af gebyrer

Artikel 6, stk. 1, i direktivet udelukker ikke en gebyrfri politik, idet dokumenter kan stilles til rådighed gratis. Gebyrerne begrænses samtidig til de marginale omkostninger ved reproduktion, tilrådgivningsstillelse og formidling af dokumenterne.

Gebyrer for fysisk formidling af ikkedigitale dokumenter kan beregnes på grundlag af alle ovenstående omkostningskategorier. I et onlinemiljø vil de samlede gebyrer imidlertid være begrænset til de direkte omkostninger forbundet med infrastrukturens (elektronisk database) vedligeholdelse og funktion og være baseret på de nødvendige omkostninger til reproduktion af dokumenterne og videreformidling til en eller flere videreanvendere. Da de gennemsnitlige driftsomkostninger i forbindelse med databaser er lave og faldende, vil gebyret ofte være tæt på nul.

Offentlige myndigheder bør derfor jævnligt vurdere de potentielle omkostninger og fordele ved en gebyrfri politik og en gebyrpolitik baseret på marginale omkostninger under hensyntagen til, at selve opkrævningen er forbundet med omkostninger (fakturastyring, overvågning og opkrævning af gebyrer osv.).

Metoden baseret på marginale omkostninger kan således anvendes til at sikre dækning af omkostninger forbundet med yderligere reproduktion og fysisk formidling af ikkedigitale dokumenter, men i forbindelse med elektronisk formidling (downloading) af digitale dokumenter (filer) anbefales en gebyrfri politik.

## 4.2. Omkostningsdækningsmetoden

I artikel 6, stk. 2, anføres de omstændigheder, under hvilke princippet om opkrævning af gebyrer baseret på marginale omkostninger ikke finder anvendelse på bestemte offentlige myndigheder eller bestemte kategorier af dokumenter. I disse tilfælde giver direktivet mulighed for dækning af omkostninger («omkostningsdækning»).

### 4.2.1. Omkostninger

I henhold til direktivet må den samlede indtægt fra udlevering og tilladelse til videreanvendelse af dokumenter ikke overstige omkostningerne ved indsamling, produktion, reproduktion og formidling af disse samt en rimelig forrentning af investeringerne.

I praksis er der tale om følgende direkte omkostninger:

A) Omkostninger forbundet med oprettelse af data

- Produktion: generering af data og metadata, kvalitetskontrol og kodning
- Indsamling: indsamling og sortering af data
- Anonymisering: sletning, tilsløring, forringelse af databaser.

B) Generelle omkostninger forbundet med »formidling«

- Infrastruktur: udvikling, vedligeholdelse af software, vedligeholdelse af hardware, medier
- Duplikering: omkostninger forbundet med duplikering af en DVD, USB-nøgle, SD-kort osv.
- Håndtering: emballagemateriale, ordrebehandling
- Konsultation: telefon- og e-mailkontakt med videreanvendere, kundeserviceomkostninger
- Levering: forsendelsesomkostninger, herunder standardforsendelse eller kurerforsendelse.

C) Omkostninger til biblioteker (herunder universitetsbiblioteker), museer og arkiver

- Opbevaring: omkostninger forbundet med sikring og opbevaring af data
- Rettighedsclearance: tid/arbejde forbundet med at identificere og opnå tilladelse fra rettighedshavere.

Med hensyn til driftsomkostningerne kan kun de omkostninger, der er strengt knyttet til ovennævnte kategorier, være omfattet.

#### 4.2.2. Beregning af gebyrer

I henhold til direktivet skal gebyrerne fastsættes i henhold til objektive, gennemsigtige og kontrollerbare kriterier, men det er udelukkende medlemsstaterne ansvar at definere og fastsætte disse kriterier.

I omkostningsberegningens første fase sammenlægges alle relevante omkostninger. Det tilrådes at trække eventuelle indtægter fra indsamling eller produktion af dokumenter, f.eks. fra registreringsgebyrer eller afgifter, fra de samlede omkostninger for at beregne »nettoomkostningerne« ved indsamling, produktion, reproduktion og formidling <sup>(21)</sup>.

Det kan være nødvendigt at fastsætte gebyrerne på grundlag af den forventede potentielle efterspørgsel i en bestemt periode (og ikke det konkrete antal modtagne anmodninger om videreanvendelse), da gebyrbegrænsningen er knyttet til den samlede indtægt, der ikke kendes på beregningstidspunktet.

Det ville være byrdefuldt at beregne omkostningerne for de enkelte dokumenter eller datasæt, men det er afgørende at anvende et kvantificerbart output af den offentlige sektors aktiviteter som grundlag for at sikre, at gebyrerne beregnes på et korrekt og kontrollerbart grundlag. Dette krav opfyldes bedst på data-base- eller katalogniveau, og det tilrådes således at anvende et sådant aggregat som grundlag for beregningen af gebyrer.

Offentlige myndigheder bør jævnligt vurdere omkostningerne og efterspørgslen og justere gebyrerne i overensstemmelse hermed. Den »relevante regnskabsperiode«, der henvises til i direktivet, vil normalt være et år.

Beregningen af den samlede indtægt kan således være baseret på omkostninger:

- a) henhørende under en af kategorierne i ovennævnte liste (punkt 4.2.1)
- b) vedrørende kvantificerbare dokumenter (f.eks. database)
- c) fratrukket indtægterne fra produktion eller indsamling
- d) vurderet og justeret hvert år
- e) forhøjet med et beløb svarende til en rimelig forrentning af investeringerne.

<sup>(21)</sup> Yderligere vejledning findes i EFTA-Domstolens dom af 16. december 2013 i sag E-7/13 *Creditinfo Lánstraust hf. v Þjóðskrá Íslands og Íslenska*.



#### 4.2.3. *Det særlige tilfælde med biblioteker (herunder universitetsbiblioteker), museer og arkiver.*

Ovennævnte institutioner er undtaget forpligtelsen til at anvende metoden baseret på marginale omkostninger. For disse institutioner er de trin, der beskrevet i punkt 4.2.2, fortsat relevante med tre vigtige undtagelser:

- a) Disse institutioner skal ikke tage udgangspunkt i »objektive, gennemsigtige og kontrollerbare kriterier«, der fastsættes af medlemsstaterne.
- b) Beregningen af den samlede indtægt kan omfatte to yderligere elementer, nemlig omkostninger vedrørende dataopbevaring og rettigheds clearance. Dette afspejler kultursektorens særlige rolle, der omfatter et ansvar for bevarelse af kulturarv. De direkte og indirekte omkostninger forbundet med vedligeholdelse og opbevaring af data og omkostningerne forbundet med identificering af tredjemandrettighedshavere, bortset fra omkostningerne ved udstedelse af licenser, bør indgå i beregningsgrundlaget.
- c) Disse institutioner kan tage hensyn til priserne for videreanvendelse af identiske eller lignende dokumenter i den private sektor ved beregningen af den rimelige forrentning af investeringerne.

#### 4.2.4. *Rimelig forrentning af investeringerne*

Selv om »en rimelig forrentning af investeringerne« ikke defineres præcist i direktivet, kan den beskrives i hovedtræk ved at redegøre for årsagen til afvigelsen fra princippet om marginale omkostninger, nemlig at sikre den normale funktion af offentlige myndigheder, som kan pålægges yderligere budgetmæssige begrænsninger.

Den »rimelige forrentning af investeringerne« er således en procentdel ud over direkte omkostninger til dækning af:

- a) kapitalomkostningerne
- b) et realafkast (overskud).

Kommercielle aktører på et sammenligneligt marked tager højde for forretningsrisikoen ved beregningen af forrentningen. Der bør imidlertid ikke tages højde for forretningsrisikoen i forbindelse med videreanvendelse af PSI, da produktionen af PSI henhører under de offentlige myndigheders ansvarsområde. I henhold til direktivet skal forrentningen være »rimelig«, og den kan være lidt højere end de nuværende kapitalomkostninger, men en del lavere end kommercielle aktørers gennemsnitlige forrentning, der ofte vil være langt højere på grund af den større risiko.

Da kapitalomkostningerne er stærkt knyttet til kreditinstitutternes rentesatser (baseret på ECB's faste rente for de vigtigste refinansieringsoperationer), kan den »rimelige forrentning af investeringerne« generelt ikke forventes at ligge mere end 5 % over ECB's faste rente. Respondenterne i Kommissionens offentlige høring var enige heri, idet blot hver tiende angav en rente på over 5 %<sup>(22)</sup>. I medlemsstater uden for euroområdet bør den »rimelige forrentning« være knyttet til den gældende faste rente.

### 4.3. **Gennemsigtighed**

I henhold til direktivet (artikel 7) skal følgende oplysninger fastlægges på forhånd og offentliggøres, såfremt det er muligt og hensigtsmæssigt, i elektronisk form og relatere visuelt og funktionelt til de dokumenter, der videreanvendes:

- a) betingelserne, beregningsgrundlaget og standardgebyrernes størrelse (dvs. gebyrer, der automatisk kan opkræves for forudbestemte dokumenter eller dokumentsæt, hvor der ikke kræves en konkret vurdering fra sag til sag)

<sup>(22)</sup> Jf. s. 14 i den endelige rapport med en kort gennemgang af resultaterne af høringen: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

- b) de faktorer, der vil blive lagt til grund for beregningen af ikkestandardgebyrer
- c) forpligtelserne til at generere indtægter til dækning af en betydelig del af omkostningerne ved indsamling, produktion, reproduktion og formidling af dokumenter, hvor opkrævning af gebyrer ud over de marginale omkostninger er tilladt i henhold til artikel 6, stk. 2, litra b).

I overensstemmelse med resultaterne af den offentlige høring tilskyndes de offentlige myndigheder ligeledes til at offentliggøre deres gebyrindtægter fra videreanvendelse af dokumenter, der er i deres besiddelse. Disse oplysninger bør indsamles på aggregeret niveau (database eller institution) og opdateres en gang om året.

---