

II

(Comunicações)

COMUNICAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA
UNIÃO EUROPEIA

COMISSÃO EUROPEIA

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

Orientações sobre as licenças-tipo recomendadas, os conjuntos de dados e a cobrança de encargos pela reutilização de documentos

(2014/C 240/01)

1. OBJETIVO DA COMUNICAÇÃO

A disponibilização das informações do setor público (ISP) para fins de reutilização tem importantes consequências positivas a nível socioeconómico. Os dados gerados pelo setor público podem ser utilizados como matéria-prima para produtos e serviços inovadores de valor acrescentado que dinamizarão a economia, criando novos postos de trabalho e encorajando o investimento em setores cuja atividade se baseia em dados. Tais dados são também fundamentais para aumentar a responsabilidade e a transparência da administração pública. As consequências positivas referidas foram recentemente reconhecidas pelos líderes do G8 e consagradas numa Carta dos Dados Abertos ⁽¹⁾.

No entanto, estudos realizados pela Comissão Europeia mostram que a indústria e os cidadãos ainda têm dificuldades em encontrar e reutilizar os dados em questão. Atenta ao problema, a Comissão adotou, em dezembro de 2011, um pacote de medidas ⁽²⁾ destinadas a eliminar os obstáculos à reutilização e a reduzir a fragmentação dos mercados dos dados. O elemento fundamental foi a Diretiva 2013/37/UE, recentemente adotada, que altera a Diretiva 2003/98/CE relativa à reutilização de informações do setor público.

A diretiva alterada insta a Comissão a ajudar os Estados-Membros a implementarem as novas regras por via da emissão de orientações sobre as licenças-tipo e os conjuntos de dados recomendados e sobre os encargos cobrados pela reutilização dos documentos. As orientações são um elemento importante dos esforços da Comissão para ajudar a economia da União Europeia a gerar mais valor a partir dos dados (incluindo os dados científicos e os «grandes volumes de dados» de outras fontes que não o setor público). Além disso, facilitarão a implantação de infraestruturas para dados abertos no âmbito do Mecanismo Interligar a Europa (MIE).

Em agosto de 2013, a Comissão lançou uma consulta em linha, seguida de uma audição pública e de uma reunião de um grupo de peritos dos Estados-Membros, sobre as ISP. O objetivo era recolher o parecer de todas as partes interessadas sobre o âmbito e o conteúdo das futuras orientações da Comissão.

O *feedback* recebido ⁽³⁾ mostra uma tendência crescente em favor de um sistema de licenças mais aberto e interoperável na Europa e um consenso quanto à necessidade de disponibilização rápida de vários conjuntos de dados de elevado valor. No que diz respeito à tarifação, vê-se claramente que o leque de abordagens seguidas é diversificado, mas os princípios tarifários recentemente introduzidos não foram postos em causa pela maioria dos respondentes. Isto sugere que o mercado da reutilização das ISP na Europa ainda está em desenvolvimento e que, para se poder tirar pleno partido das oportunidades comerciais e não comerciais oferecidas pela reutilização dos dados públicos, é urgente definir orientações sobre os elementos fundamentais da diretiva recentemente revista.

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

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

⁽³⁾ Relatório final que resume os resultados da consulta: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

O objetivo da presente comunicação da Comissão é fornecer orientações não vinculativas sobre as melhores práticas nos três domínios temáticos de particular relevância para a reutilização das informações do setor público na Europa.

2. ORIENTAÇÕES SOBRE AS LICENÇAS-TIPO RECOMENDADAS

O artigo 8.º, n.º 1, da diretiva revista dispõe que os organismos do setor público podem autorizar a reutilização de documentos sem condições ou impor condições, se adequado através de uma licença. Essas condições não devem restringir desnecessariamente as possibilidades de reutilização e não devem ser utilizadas para limitar a concorrência. O considerando 26 da Diretiva 2013/37/UE menciona, a título de exemplo, duas condições aceitáveis: a menção da fonte e a indicação das eventuais alterações do documento. Além disso, dispõe que as licenças, quando utilizadas, devem, de qualquer forma, impor o menor número possível de restrições à reutilização, e.g. limitando-as à indicação da fonte.

A diretiva revista também encoraja a utilização de licenças-tipo, que devem estar disponíveis em formato digital e ser processadas eletronicamente (artigo 8.º, n.º 2). O considerando 26 da diretiva de alteração encoraja a utilização de licenças abertas, que devem, a prazo, tornar-se uma prática corrente na União.

Assim, ao salientar a necessidade de evitar «restringir desnecessariamente a reutilização» e ao apoiar a adoção de uma «prática comum em toda a União», a diretiva insta os Estados-Membros a garantirem a abertura e a interoperabilidade nas suas políticas de licenciamento.

Importa recordar que a diretiva não se aplica aos documentos sobre os quais terceiros detenham direitos de propriedade intelectual. Esses documentos não são abrangidos pela presente comunicação.

2.1. Aviso oficial ou licença

Embora as autoridades públicas prefiram, muitas vezes, redigir licenças oficiais para manterem o controlo sobre o seu teor e as suas atualizações, a diretiva não torna obrigatória a utilização de licenças formais, mas indica apenas que as mesmas devem ser aplicadas «se adequado». Os Estados-Membros devem determinar se, em casos individuais e em função do documento, pode, em vez da licença, ser utilizado um aviso oficial (em forma de texto, janela instantânea no ecrã ou hiperligação para um sítio *web* externo).

Um simples aviso (por exemplo, a marca de domínio público da organização Creative Commons)⁽⁴⁾ que indique claramente o estatuto jurídico é especificamente recomendado para os documentos do domínio público (por exemplo, caso a proteção dos DPI tenha caducado ou nas jurisdições em que os documentos oficiais estão isentos, por lei, de proteção dos direitos de autor).

Seja como for, uma referência às condições em que a reutilização é permitida deve figurar de forma destacada no ponto de exposição das informações ou acompanhar as informações.

2.2. Licenças abertas

Estão disponíveis na Web várias licenças que respeitam os princípios de «abertura»⁽⁵⁾ descritos pela Fundação «Open Knowledge» para promover a reutilização sem restrições dos conteúdos em linha. Foram traduzidas para muitas línguas e atualizadas a nível central e já são largamente utilizadas em todo o mundo. As licenças abertas-tipo, por exemplo, as licenças mais recentes⁽⁶⁾ da «Creative Commons» (CC) (versão 4.0), podem permitir a reutilização das ISP sem necessidade de elaborar e atualizar as licenças «por medida» a nível nacional ou subnacional. Destas, é particularmente interessante a licença *public domain dedication* CC0⁽⁷⁾. Como instrumento jurídico que permite renunciar aos direitos de autor e aos direitos de bases de dados sobre as ISP, garante uma flexibilidade total para os reutilizadores e reduz as complicações associadas ao tratamento de numerosas licenças, que podem conter disposições incompatíveis. Se a *public domain dedication* CC0 não puder ser utilizada, recomenda-se que os organismos do setor público utilizem licenças abertas-tipo adequadas à legislação nacional do próprio Estado-Membro relativa à propriedade intelectual e ao seu direito contratual e que cumpram as disposições recomendadas e a seguir enunciadas em matéria de licenças. À luz das referidas recomendações, deve igualmente considerar-se a possibilidade de criar uma licença aberta nacional adequada.

⁽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. Disposições recomendadas relativas à atribuição de licenças

2.3.1. Âmbito de aplicação

Esta disposição deve definir o âmbito geográfico e temporal dos direitos cobertos pelo acordo da licença, os tipos de direitos conferidos e a gama de reutilizações autorizada. Para facilitar a criação de produtos e serviços que reutilizem conteúdos combinados detidos por diferentes organismos do setor público e licenciados ao abrigo de diferentes licenças abertas (questão muitas vezes referida como «interoperabilidade da licença») ⁽⁸⁾ será preferível uma formulação genérica em vez de listas detalhadas de casos de utilizações e de direitos.

A fim de promover proativamente a reutilização do material licenciado, é aconselhável que o licenciante conceda direitos mundiais (na medida do permitido pelo direito nacional), perpétuos, gratuitos, irrevogáveis (na medida do permitido pelo direito nacional) e não exclusivos de utilização das informações abrangidas pela licença.

É aconselhável que os direitos não abrangidos pela licença sejam enunciados expressamente e que os tipos de direitos concedidos (direitos de autor, direito de base de dados e direitos conexos) sejam definidos de um modo geral.

Por último, poderá descrever-se da forma mais geral possível o que pode ser feito com os dados abrangidos pela licença (termos como «utilização», «reutilização», «partilha» podem ser clarificados somando-lhes uma lista indicativa de exemplos).

2.3.2. Atribuição

Caso as licenças sejam exigidas por lei e não possam ser substituídas por simples avisos, é aconselhável que mencionem apenas os requisitos da atribuição, dado que quaisquer outras obrigações podem limitar a criatividade dos licenciados ou a atividade económica, afetando assim o potencial de reutilização dos documentos em questão.

O objetivo dos requisitos de atribuição é obrigar o reutilizador a indicar a fonte dos documentos da forma especificada pelo licenciante (organismo do setor público). Recomenda-se que (dependendo da legislação aplicável) essas obrigações sejam reduzidas ao mínimo e que não exijam mais do que:

- a) a menção da fonte dos documentos; e
- b) uma ligação eletrónica para as informações relevantes sobre o licenciamento (se praticável).

2.3.3. Isenções

Caso sejam disponibilizados conjuntos de dados reutilizáveis em conjugação com conjuntos de dados não reutilizáveis (por exemplo, partes diferentes do mesmo documento ou quadro), é aconselhável indicar expressamente quais os conjuntos de dados não abrangidos pela licença.

Esta disposição destina-se a garantir maior segurança jurídica aos reutilizadores e ao organismo do setor público e poderá ser acompanhada de disposições relativas a *feedback*, nos termos das quais os utilizadores podem assinalar os casos em que conjuntos de dados parecem ter sido distribuídos ao abrigo de uma licença, ou dela excluídos, por erro. Uma declaração de exoneração de responsabilidade será adequada nestes casos.

2.3.4. Definições

É aconselhável que os principais termos da licença (licenciante, utilização, informações, licenciado, etc.) sejam definidos de forma concisa e, tanto quanto possível, numa linguagem corrente e que sejam consonantes com os da diretiva e com os da legislação nacional que a transpõe.

Em conformidade com as considerações que figuram no ponto 2.3.1 *supra*, e a fim de não comprometer a interoperabilidade, é aconselhável que os termos «utilização» ou «reutilização» sejam definidos utilizando uma lista indicativa e não exaustiva de direitos.

⁽⁸⁾ Relatório LAPSI 2.0 sobre a interoperabilidade das licenças: http://lapsi-project.eu/sites/lapsi-project.eu/files/D5_1_Licence_interoperability_Report_final.pdf

2.3.5. Exoneração de responsabilidade

Esta disposição deverá ser utilizada (na medida do permitido pela legislação aplicável) para chamar a atenção para o facto de o licenciante fornecer as informações «tal como estão» e não assumir qualquer responsabilidade pela sua exatidão ou exaustividade.

Se o organismo do setor público não estiver em condições de garantir o fornecimento das informações em questão ou o acesso às mesmas de maneira sustentada, a licença deve claramente mencioná-lo.

2.3.6. Consequências do não cumprimento

As consequências do desrespeito dos termos da licença poderão ser especificadas, em especial se incluírem a revogação automática e imediata dos direitos do reutilizador.

2.3.7. Informações sobre a compatibilidade e as versões das licenças

Esta disposição poderá servir para indicar outras licenças com as quais a licença é compatível, ou seja, as informações provenientes de diferentes fontes ao abrigo de diferentes licenças compatíveis podem ser reutilizadas em conjunto, desde que qualquer das licenças seja respeitada.

Por último, é importante manter e referir um sistema claro de versões e de data das licenças que indique as atualizações.

2.4. Dados pessoais

No parecer 06/2013 (sobre dados abertos e informações do setor público) do grupo de trabalho do artigo 29.º para a proteção de dados⁽⁹⁾ e em documentos conexos da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD)⁽¹⁰⁾, são indicadas orientações úteis e as melhores práticas no referente à reutilização de dados pessoais.

O parecer 06/2013 aconselha vivamente que, caso as informações reutilizáveis incluam dados pessoais, os reutilizadores sejam informados das regras aplicáveis ao tratamento desses dados desde o início. Tal poderá ser feito através da inclusão de uma disposição adequada na licença e, por conseguinte, tornando a proteção de dados pessoais uma obrigação contratual, que poderá também ser utilizada para impedir a reidentificação de conjuntos de dados anonimizados. Outra possibilidade é a adoção de uma disposição que exclua pura e simplesmente os dados pessoais do âmbito de aplicação do licenciamento aberto. Existem também outras soluções, como os «avisos oficiais inteligentes»⁽¹¹⁾, em que o organismo do setor público decide autorizar o licenciamento de dados pessoais. Esses avisos podem ser separados da licença, armazenados num local permanente em linha, indicar a finalidade original da recolha e do processamento dos dados pessoais e servir para recordar as obrigações impostas pelas disposições da UE em matéria de proteção de dados pessoais e da legislação nacional que as transpõe. Não fazendo parte da licença propriamente dita, os avisos não dissuadirão ninguém de combinar informações do setor público abrangidas por diferentes licenças.

3. ORIENTAÇÕES SOBRE CONJUNTOS DE DADOS

Os dados do setor público em certos domínios temáticos constituem um trunfo para a economia e para a sociedade em geral. As iniciativas internacionais no sentido da abertura das informações dos organismos públicos (por exemplo, a Carta dos Dados Abertos do G8⁽¹²⁾ e a Parceria «Governo Aberto»⁽¹³⁾) reconhecem-no ao colocarem a tónica nos conjuntos de dados estratégicos identificados por via do *feedback* do público ou através da ajuda de peritos.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_en.pdf

⁽¹⁰⁾ Parecer da AEPD, de 18 de abril de 2012, sobre o «pacote relativo aos dados abertos» da Comissão Europeia e comentários da AEPD, de 22 de novembro de 2013, em resposta à consulta pública sobre o projeto de orientações sobre licenças-tipo recomendadas, conjuntos de dados e cobrança de encargos pela reutilização de informações do setor público, <http://edps.europa.eu>.

⁽¹¹⁾ Ver nota de rodapé n.º 8: Relatório LAPS 2.0 sobre a interoperabilidade das licenças, Recomendação n.º 5, p. 17.

⁽¹²⁾ Ver nota 1.

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

O acesso a esses dados e a sua reutilização não só acelera o surgimento de produtos e serviços de informação de valor acrescentado, mas também promove a democracia participativa. Além disso, a sua utilização generalizada em toda a administração pode gerar ganhos de eficiência tangíveis na execução das tarefas públicas.

3.1. Categorias de dados: prioridades da divulgação

Inspiradas nas iniciativas internacionais acima mencionadas e guiadas pelas preferências expressas na consulta pública, as seguintes cinco categorias temáticas de dados podem ser consideradas as mais procuradas pelos reutilizadores em toda a União Europeia, podendo, por isso, ser-lhes dada prioridade na disponibilização para nova utilização:

Categoria	Exemplos de conjuntos de dados
1. Dados geoespaciais	Mapas de zonas postais, mapas nacionais e locais (planos cadastrais, mapas topográficos, da marinha, das fronteiras administrativas, etc.)
2. Observação da Terra e ambiente	Dados espaciais e <i>in situ</i> (monitorização das condições meteorológicas, qualidade dos solos e da água, consumo de energia, níveis de emissões, etc.)
3. Dados sobre os transportes	Horários dos transportes públicos (todos os modos de transporte) aos níveis nacional, regional e local, obras nas estradas, informações de tráfego, etc. (*)
4. Dados estatísticos	Dados estatísticos nacionais, regionais e locais, com os principais indicadores demográficos e económicos (PIB, idade, saúde, desemprego, rendimento, educação, etc.)
5. Empresas	Ficheiros de empresas e de atividades (listas de empresas registadas, dados sobre a propriedade e a gestão, identificadores de registo, balanços, etc.)

(*) As regras específicas dos setores (por exemplo, a legislação ferroviária da União Europeia) podem ganhar precedência.

Outras categorias de dados podem ser consideradas «fundamentais» ou «de elevado valor» consoante as circunstâncias (pertinência para objetivos estratégicos, para aferir a evolução do mercado, as tendências sociais, etc.)⁽¹⁴⁾. Por conseguinte, recomenda-se que as autoridades públicas responsáveis determinem antecipadamente, de preferência com sugestões das partes interessadas pertinentes, quais os conjuntos de dados que devem ser disponibilizados prioritariamente. Esse processo deve implicar sobretudo uma avaliação do impacto esperado nos três domínios acima referidos: inovação e criação de negócios, transparência e prestação de contas do Governo e melhoria da eficiência administrativa.

3.2. Outras recomendações

Para maximizar os benefícios esperados destes conjuntos de dados «de grande procura», deve procurar-se por todos os meios garantir a sua disponibilidade, qualidade, facilidade de utilização e interoperabilidade.

No entanto, tanto a oferta como a procura de reutilização de dados estão sujeitas a condicionalismos técnicos que desempenham um papel essencial na redução ou na maximização do valor potencial dos dados do setor público para a sociedade e a economia.

Para facilitar a utilização de dados no setor público e ao mesmo tempo aumentar significativamente o valor dos conjuntos de dados para posterior reutilização, recomenda-se que os conjuntos de dados sejam:

- a) publicados em linha na sua forma original, sem alterações, para garantir a sua disponibilização em tempo útil;

⁽¹⁴⁾ Pode ser tomado como referência o relatório ISA sobre conjuntos de dados de elevado valor: http://ec.europa.eu/isa/actions/01-trusted-information-exchange/1-1action_en.htm

- b) publicados e atualizados ao mais alto nível possível de granularidade para garantir a exaustividade;
- c) publicados e mantidos num local estável, de preferência ao mais alto nível organizacional dentro da administração pública, para garantir o fácil acesso e a disponibilidade a longo prazo;
- d) publicados em formatos legíveis por máquina⁽¹⁵⁾ e abertos⁽¹⁶⁾ (CSV, JSON, XML, RDF, etc.) para melhorar a acessibilidade;
- e) descritos em formatos ricos de metadados e classificados de acordo com vocabulários normalizados (DCAT, EUROVOC, ADMS, etc.) para facilitar a pesquisa e a interoperabilidade;
- f) acessíveis enquanto depósitos de dados (produções maciças de dados), bem como através de interfaces de programação de aplicações (API), para facilitar o processamento automático;
- g) acompanhados de documentos explicativos sobre os metadados e os vocabulários controlados utilizados, para promover a interoperabilidade das bases de dados; e
- h) sujeitos a *feedback* regular dos reutilizadores (consultas públicas, caixas de comentários, blogues, comunicação automatizada, etc.) para manter constantemente a qualidade e promover o envolvimento do público.

4. ORIENTAÇÕES SOBRE A TARIFICAÇÃO

Esta secção refere-se às situações em que os documentos na posse de organismos do setor público são disponibilizados para reutilização mediante pagamento, desde que as atividades em causa estejam abrangidas pela diretiva, isto é, caso os documentos tenham sido produzidos tendo em vista uma função de serviço público, tendo em conta o âmbito de aplicação da diretiva descrito no artigo 1.º, e sejam utilizados fora do âmbito da sua missão pública por um reutilizador externo ou pelo próprio organismo do setor público⁽¹⁷⁾.

A política de redução dos encargos ancora-se na investigação⁽¹⁸⁾ e no resultado das consultas públicas realizadas pela Comissão⁽¹⁹⁾.

4.1. Método dos custos marginais

A diretiva revista (artigo 6.º, n.º 1) estabelece um princípio aplicável à cobrança de encargos pela reutilização de dados do setor público na União Europeia (as exceções constam do artigo 6.º, n.º 2): os organismos do setor público apenas podem cobrar o custo marginal da reprodução, disponibilização e divulgação dos documentos⁽²⁰⁾.

4.1.1. Elementos de custo

A prática tem mostrado que, no contexto da reutilização das ISP, as três grandes categorias de custos prendem-se com:

- a) a produção dos dados (incluindo a recolha e a manutenção);
- b) a distribuição dos dados; e
- c) as vendas e o *marketing* ou o fornecimento de serviços de valor acrescentado.

Quando estas categorias são comparadas com o que se pode considerar como custos marginais de acordo com a diretiva, é claro que a) e c) ultrapassam a reprodução, a disponibilização e a divulgação. Em contrapartida, o princípio da cobrança dos custos marginais enquadra-se melhor na categoria geral de custos de «distribuição dos dados», que, no contexto da reutilização dos dados, poderão ser definidos como os custos diretamente relacionados com, e exigidos pela, reprodução de uma cópia adicional de um documento e a sua disponibilização aos reutilizadores.

⁽¹⁵⁾ Ver considerando 21 da Diretiva 2013/37/UE para a definição de «formato legível por máquina».

⁽¹⁶⁾ Ver artigo 2.º, n.º 7, da diretiva.

⁽¹⁷⁾ O âmbito de aplicação exato da diretiva é definido no artigo 1.º; o termo «reutilização» é definido no artigo 2.º, n.º 4.

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

⁽¹⁹⁾ Documento de trabalho dos serviços da Comissão SEC(2011) 1552 final; ver nota 3.

⁽²⁰⁾ Na terminologia económica, «marginal» refere-se à diferença feita por uma unidade adicional.

O nível dos encargos também pode variar em função do método de divulgação utilizado (físico/em linha) ou do formato dos dados (digital/não digital).

No cálculo dos encargos, podem ser considerados elegíveis os seguintes custos:

- infraestrutura: custo de desenvolvimento, manutenção do *hardware* e do *software*, conectividade, dentro dos limites do que é necessário para tornar os documentos disponíveis para acesso e reutilização;
- duplicação: custo de uma cópia adicional de um DVD, uma chave USB, um cartão SD, etc.;
- serviço administrativo: embalamento do material, preparação da encomenda;
- consulta: chamadas telefónicas e trocas de mensagens de correio eletrónico com os reutilizadores, custos do serviço à clientela;
- entrega: custos de correio, incluindo correio normal ou expresso; e
- pedidos especiais: custos de preparação e formatação dos dados a pedido.

4.1.2. *Cálculo dos encargos*

O artigo 6.º, n.º 1, da diretiva não obsta a que se adote uma política de custo zero, pois permite que se disponibilizem os documentos para reutilização gratuitamente. Ao mesmo tempo, limita os encargos cobrados aos custos marginais de reprodução, disponibilização e divulgação dos documentos.

Nos casos em que os documentos são divulgados em formato não digital, isto é, fisicamente, os encargos podem ser calculados com base em todas as categorias de custos acima referidas. Num ambiente em linha, no entanto, os encargos totais poderão ser limitados aos custos diretamente relacionados com a manutenção e o funcionamento da infraestrutura (base de dados eletrónica), sem prejuízo do que for necessário para reproduzir os documentos e disponibilizá-los a mais um reutilizador. Atendendo a que as despesas médias de funcionamento da base de dados são reduzidas e a tendência é para baixarem ainda mais, o valor andarà provavelmente próximo de zero.

Por conseguinte, recomenda-se que os organismos públicos avaliem regularmente os custos e benefícios potenciais de uma política de custos zero e de custos marginais, tendo em conta que a própria cobrança implica custos (gestão das faturas, monitorização e controlo dos pagamentos, etc.).

Em conclusão, o método dos custos marginais pode ser aplicado para assegurar a recuperação das despesas decorrentes da reprodução adicional e da distribuição física de documentos não digitais, mas, nos casos em que os documentos digitais (ficheiros) sejam divulgados eletronicamente (descarregados) recomenda-se o método do custo zero.

4.2. **Método da recuperação de custos**

O artigo 6.º, n.º 2, define as circunstâncias em que o princípio da cobrança dos custos marginais não se aplica a determinados organismos do setor público ou a certas categorias de documentos. Em tais casos, a diretiva permite a recuperação dos custos suportados («recuperação de custos»).

4.2.1. *Elementos de custo*

A diretiva estipula que a receita total proveniente do fornecimento e da autorização de reutilização de informações não pode exceder o custo da sua recolha, produção, reprodução e divulgação, acrescido de uma rentabilidade razoável para o investimento.

A prática mostra que podem ser considerados elegíveis os seguintes custos diretos:

a) custos da criação dos dados

- produção: geração dos dados e metadados, controlo de qualidade, codificação,
- recolha: compilação e triagem dos dados,
- anonimização: apagamento, ofuscação, empobrecimento das bases de dados;

b) custos gerais de distribuição

- infraestrutura: desenvolvimento, manutenção do *software* e do *hardware*, suportes de informação,
- duplicação: custo de uma cópia adicional de um DVD, uma chave USB, um cartão SD, etc.,
- serviço administrativo: embalamento do material, preparação da encomenda,
- consulta: chamadas telefónicas e trocas de mensagens de correio eletrónico com os reutilizadores, custos do serviço à clientela,
- entrega: custos de correio, incluindo correio normal ou expresso;

c) custos específicos das bibliotecas (incluindo as universitárias), dos museus e dos arquivos

- preservação: custos de conservação e armazenamento dos dados,
- cessão de direitos: tempo/trabalho gasto com a identificação dos titulares dos direitos e a obtenção da sua autorização.

No que diz respeito às despesas gerais, apenas as estritamente relacionadas com as categorias acima mencionadas podem ser elegíveis.

4.2.2. Cálculo dos encargos

A diretiva exige que o processo de cálculo dos encargos se oriente por um conjunto de critérios objetivos, transparentes e verificáveis, mas deixa para os Estados-Membros a responsabilidade pela sua definição e aprovação.

A primeira coisa a fazer para calcular os custos é somar todos os elementos de custo pertinentes e elegíveis. É aconselhável que as receitas eventualmente auferidas no processo de recolha e produção de documentos, por exemplo, provenientes de impostos ou de taxas de registo, sejam deduzidas do total de custos suportados, por forma a determinar o «custo líquido» da recolha, produção, reprodução e divulgação ⁽²¹⁾.

As taxas podem ser fixadas com base na procura potencial estimada de reutilização ao longo de um determinado período (e não no número real de pedidos de reutilização recebidos), já que o limite dos encargos é função do total das receitas, que não é conhecido na altura do cálculo.

O cálculo dos custos para cada documento ou conjunto de dados é seguramente uma tarefa fastidiosa, mas é indispensável utilizar um produto quantificável de atividades do setor público como referência, para garantir que as taxas sejam calculadas de modo correto e verificável. Vale mais satisfazer este requisito ao nível da base de dados ou do catálogo e recomenda-se que tal agregado seja utilizado como referência no cálculo dos encargos.

É aconselhável que os organismos do setor público realizem regularmente avaliações dos custos e da procura e ajustem os encargos em conformidade. O «período contabilístico adequado» a que se refere a diretiva pode, na maioria dos casos, ser um ano.

O cálculo da receita total poderá, por conseguinte, basear-se nos custos:

- a) que se insiram numa das categorias acima elencadas (ver ponto 4.2.1);
- b) de um conjunto quantificável de documentos (por exemplo, base de dados);
- c) ajustados em relação ao montante das receitas geradas durante a produção ou recolha;
- d) avaliados e ajustados anualmente; e
- e) majorados de um montante equivalente a uma rentabilidade razoável para o investimento.

⁽²¹⁾ Para orientações suplementares, aconselha-se a leitura do acórdão do Tribunal da EFTA de 16 de dezembro de 2013 sobre o processo E-7/13 *Creditinfo Lánstraust hf. contra Þjóðskrár Íslands og íslenska*.

4.2.3. O caso especial das bibliotecas (incluindo as universitárias), dos museus e dos arquivos

As instituições acima referidas não são obrigadas a aplicar o método dos custos marginais. Para estas instituições, as etapas descritas em 4.2.2 continuam a ser pertinentes, com três exceções importantes:

- a) estas instituições não são obrigadas a ter em conta os «critérios objetivos, transparentes e verificáveis» a estabelecer pelos Estados-Membros; e
- b) o cálculo da receita total pode incluir dois elementos adicionais: os custos da preservação dos dados e da cessão de direitos. A justificação para isto reside no papel especial do setor da cultura, que inclui a responsabilidade de preservar o património cultural. Os custos diretos e indiretos da manutenção e do armazenamento dos dados e os custos da identificação de terceiros titulares de direitos, excluindo o custo efetivo das licenças, devem ser considerados elegíveis;
- c) ao calcular a rentabilidade razoável para o investimento, estas instituições podem ter em consideração os preços praticados pelo setor privado para a reutilização de documentos idênticos ou similares.

4.2.4. Rentabilidade razoável para o investimento

Embora a diretiva não especifique o que constitui uma «rentabilidade razoável para o investimento», as suas principais características podem ser definidas lembrando a razão para o afastamento em relação ao princípio dos custos marginais, a saber, a necessidade de salvaguardar o normal funcionamento dos organismos do setor público que podem estar confrontados com restrições orçamentais adicionais.

A «rentabilidade para o investimento» pode, por conseguinte, entender-se como uma percentagem, a acrescentar aos custos elegíveis, que permita:

- a) recuperar o custo de capital; e
- b) aplicar uma taxa real de rentabilidade (lucro).

No caso dos operadores comerciais num mercado comparável, a taxa de rentabilidade deverá ter em conta o nível de risco comercial. Contudo, não é adequado fazer referência ao risco comercial em relação à reutilização das ISP, dado que a produção de ISP faz parte das competências dos organismos do setor público. A diretiva exige que a taxa de rentabilidade seja «razoável», pelo que pode ser ligeiramente superior ao atual custo de capital, mas bastante inferior à taxa média de rentabilidade para os operadores comerciais, que é provavelmente bastante mais elevada, devido ao maior nível de risco incorrido.

Como o custo do capital está estreitamente associado às taxas de juro das instituições de crédito (elas próprias baseadas na taxa de juro fixa do BCE para as principais operações de refinanciamento), não se pode esperar de um modo geral que a «rentabilidade razoável para o investimento» seja mais de 5 % superior à taxa de juro fixa do BCE. Esta expectativa foi partilhada pelos respondentes à consulta pública lançada pela Comissão, em que apenas uma em cada dez respostas indicou uma taxa superior a 5 %⁽²²⁾. Para os Estados-Membros não pertencentes à zona euro, a «rentabilidade razoável» deve estar associada à taxa de juro fixa aplicável.

4.3. Transparência

A diretiva (artigo 7.º) exige que as seguintes informações sejam preestabelecidas e publicadas, se possível e adequado em linha e de modo a relacionarem-se visual e funcionalmente com os documentos destinados a serem reutilizados:

- a) condições aplicáveis, base de cálculo e montantes dos encargos normais (i.e. encargos que podem ser aplicados automaticamente aos documentos ou conjuntos de documentos predefinidos, que não exigem uma avaliação caso a caso);

⁽²²⁾ Ver p. 14 do relatório final que resume os resultados da consulta: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

- b) fatores a ter em conta no cálculo dos encargos especiais; e
- c) exigência de geração de receitas suficientes para cobrir uma parte substancial dos custos relacionados com a recolha, produção, reprodução e divulgação de documentos para os quais a cobrança de encargos superiores aos custos marginais é autorizada nos termos do artigo 6.º, n.º 2, alínea b).

Em consonância com os resultados da consulta pública, os organismos do setor público são também incentivados a publicar os montantes das receitas recebidas através da cobrança de encargos pela reutilização dos documentos que estão na sua posse. Estas informações devem ser reunidas num nível agregado (base de dados ou toda a instituição) e atualizadas anualmente.
