

II

(Meddelanden)

MEDDELANDEN FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER, BYRÅER
OCH ORGAN

EUROPEISKA KOMMISSIONEN

KOMMISSIONENS TILLKÄNNAGIVANDE

Riktlinjer om rekommenderade standardlicenser, datauppsättningar och avgifter för vidareutnyttjande av handlingar

(2014/C 240/01)

1. SYFTET MED TILLKÄNNAGIVANDET

Att ge allmän åtkomst till information från den offentliga sektorn för vidareutnyttjande innebär stora socioekonomiska fördelar. Data från den offentliga sektorn kan utnyttjas som utgångsmaterial för innovativa förädlade tjänster och produkter som gynnar ekonomin genom att nya arbetstillfällen skapas och investeringar i databaserade sektorer uppmuntras. De spelar också en roll för att öka statens ansvarighet och öppenhet. Dessa fördelar har nyligen erkänts av G8-ledarna och slagits fast i en stadga för öppna data⁽¹⁾.

Men studier som gjorts på uppdrag av Europeiska kommissionen visar att näringsliv och privatpersoner fortfarande har svårt att hitta och vidareutnyttja sådana data. Som en reaktion på detta antog kommissionen i december 2011 ett åtgärds paket⁽²⁾ för att undanröja hinder för vidareutnyttjande och minska fragmenteringen av marknaderna för data. Det centrala inslaget var det nyligen antagna direktiv 2013/37/EU om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

I ändringsdirektivet uppmanas kommissionen att hjälpa medlemsstaterna att genomföra de nya reglerna genom att utfärda riktlinjer om rekommenderade standardlicenser, datauppsättningar och avgifter för vidareutnyttjande av handlingar. Riktlinjerna är en viktig del i kommissionens insatser för att hjälpa EU:s ekonomi att skapa mera värde på grundval av data (inbegripet vetenskapliga data och "stordata" från andra källor än den offentliga sektorn). De kommer också att underlätta utbyggnaden av infrastruktur för öppna data genom Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE).

I augusti 2013 arrangerade kommissionen ett webbsamråd följt av en offentlig utfrågning och ett sammanträde med en expertgrupp från medlemsstaterna om information från den offentliga sektorn. Syftet var att få in synpunkter från alla berörda parter om omfattningen av och innehållet i kommissionens framtida riktlinjer.

Reaktionerna⁽³⁾ visar en ökande trend mot ett öppnare och mer samverkande system för licensiering i Europa samt enighet om behovet av att snabbt frisläppa flera värdefulla datauppsättningar. Beträffande avgifter är det uppenbart att ett stort antal olika metoder tillämpas; majoriteten av de som svarade ifrågasatte dock inte de nyligen införda prissättningsprinciperna. Detta tyder på att marknaden för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn fortfarande är under utveckling, och att riktlinjer om huvuddragen i det nyligen ändrade direktivet är brådskande om de kommersiella och icke-kommersiella möjligheter som vidareutnyttjandet av offentlig information erbjuder ska kunna tillvaratas fullt ut.

⁽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⁾ Slutrapport med en sammanfattning av resultaten av samrådet: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

Syftet med detta tillkännagivande från kommissionen är att tillhandahålla icke bindande riktlinjer om bästa praxis inom de tre områden som är särskilt relevanta för vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn i Europa.

2. RIKTLINJER OM REKOMMENDERADE STANDARDLICENSER

I artikel 8.1 i det ändrade direktivet föreskrivs att offentliga myndigheter får tillåta vidareutnyttjande av handlingar utan att ställa villkor, eller får ställa villkor när så är lämpligt genom licens. Sådana villkor ska inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande och får inte användas för att begränsa konkurrensen. I skäl 26 i direktiv 2013/37/EU anges två sådana godtagbara villkor som exempel: källan ska anges och det ska anges om handlingen har ändrats. Det fastställs även att licenser, om sådana används, under alla omständigheter bör innefatta så få restriktioner för vidareutnyttjande som möjligt, exempelvis genom att begränsas till krav på källangivelse.

Det reviderade direktivet uppmuntrar också användningen av standardlicenser, vilka måste finnas tillgängliga i digitalt format och behandlas på elektronisk väg (artikel 8.2). I skäl 26 i ändringsdirektivet uppmuntras användningen av öppna licenser, som så småningom bör bli standard i hela unionen.

Genom att betona behovet av att inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande, och att uppmuntra införandet av en standard i hela unionen, uppmanar direktivet medlemsstaterna att med sina strategier för licensiering skapa öppenhet och interoperabilitet.

Det bör erinras om att direktivet inte är tillämpligt på handlingar för vilka tredje man innehar immateriella rättigheter. Sådana handlingar omfattas inte av detta tillkännagivande.

2.1 Meddelande eller licens

Även om offentliga myndigheter ofta föredrar heltäckande licenser för att behålla kontrollen över formuleringar och uppdateringar ger inte direktivet mandat för användning av formella licenser, utan noterar bara att sådana bör tillämpas *när så är lämpligt*. Medlemsstaterna bör överväga om, i enskilda fall och beroende på handlingen, ett meddelande kan användas i stället (i form av en text, ett popup-fönster eller en länk till en extern webbplats).

Ett enkelt meddelande (t.ex. Creative Commons public domain-märke)⁽⁴⁾ som tydligt anger rättslig status rekommenderas särskilt för offentliga handlingar (t.ex. där den immateriella rättigheten har löpt ut, eller i jurisdiktioner där officiella handlingar är undantagna från upphovsrättsligt skydd enligt lag).

En hänvisning till villkoren för vidareutnyttjande bör i vilket fall som helst vara väl synlig när informationen visas, eller åtfölja informationen.

2.2 Öppna licenser

På internet finns flera licenser som uppfyller principerna om öppenhet⁽⁵⁾ så som de beskrivs av Open Knowledge Foundation för att främja obegränsat vidareutnyttjande av webbmaterial. De har översatts till många språk, uppdateras centralt och används redan i stor omfattning över hela världen. Öppna standardlicenser, t.ex. de senaste licenserna från Creative Commons (CC)⁽⁶⁾ (version 4.0), skulle kunna göra det möjligt att vidareutnyttja information från den offentliga sektorn utan att specialanpassade licenser på nationell eller regional nivå behöver utvecklas och uppdateras. Av dessa är CC0 public domain-dedikation⁽⁷⁾ av särskilt intresse. Som rättsligt instrument för undantag från upphovsrätt och databasrättigheter för information från den offentliga sektorn garanterar det full flexibilitet för dem som vidareutnyttjar informationen, och begränsar de komplikationer som är förknippade med hanteringen av ett stort antal licenser, med eventuellt motstridiga bestämmelser. Om CC0 public domain-dedikation inte kan användas uppmuntras offentliga myndigheter att använda öppna standardlicenser som är lämpliga enligt medlemsstatens egna nationella lagar för immateriella rättigheter och avtalsrätt och som uppfyller de rekommenderade licensbestämmelser som anges nedan. Mot bakgrund av dessa rekommendationer bör också möjligheten att utveckla en lämplig nationell öppen licens övervägas.

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

⁽⁵⁾ <http://opendefinition.org/>

⁽⁶⁾ <http://creativecommons.org/licenses/?lang=sv>

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

2.3 Rekommenderade licensbestämmelser

2.3.1 Tillämpningsområde

Denna bestämmelse bör fastställa det tidsmässiga och geografiska tillämpningsområdet för de rättigheter som omfattas av licensavtalet, vilka typer av rättigheter som beviljas och omfattningen av det vidareutnyttjande som tillåts. För att göra det lättare att skapa nya produkter och tjänster som vidareutnyttjar kombinerat innehåll som innehas av olika offentliga myndigheter och som licensierats enligt olika öppna licenser (även kallat licensens interoperabilitet⁽⁸⁾) skulle en allmän formulering vara att föredra snarare än detaljerade förteckningar över olika möjligheter till utnyttjande och rättigheter.

I syfte att proaktivt främja vidareutnyttjande av licensierat material bör licensgivaren bevilja världsomfattande (i den mån det är tillåtet enligt nationell lagstiftning), tidsmässigt obegränsad, royaltymfri, oåterkallelig (i den mån det är tillåtet enligt nationell lagstiftning) och icke exklusiv rätt att utnyttja den information som omfattas av licensen.

Rättigheter som inte omfattas av licensen bör uttryckligen anges och de typer av rättigheter som beviljas (t.ex. upphovsrätt, databasrätt, och närstående rättigheter) bör ges en bred definition.

Slutligen skulle bredast möjliga formulering kunna användas för att hänvisa till vad som kan göras med de data som licensen omfattar (uttryck som utnyttjande, vidareutnyttjande och delning kan beskrivas ytterligare genom en indikativ förteckning med exempel).

2.3.2 Tillskrivning

Om licens krävs enligt lag och inte kan ersättas med ett enkelt meddelande bör den endast omfatta krav angående tillskrivning, eftersom alla andra skyldigheter kan begränsa licenstagarnas kreativitet eller ekonomiska verksamhet, vilket påverkar möjligheterna till vidareutnyttjande av handlingarna i fråga.

Syftet med krav angående tillskrivning är att ålägga vidareutnyttjaren att uppge källan till handlingarna på det sätt som anges av licensgivaren (offentlig myndighet). Det rekommenderas att skyldigheterna (beroende på tillämplig lag) begränsas till ett minimum, och högst kräver

- a) en förklaring som identifierar källan till handlingarna, och
- b) en länk till relevant information om licensieringen (om möjligt).

2.3.3 Undantag

Om datauppsättningar som kan vidareutnyttjas görs tillgängliga tillsammans med sådana som inte kan vidareutnyttjas (t.ex. olika delar av samma handling eller tabell) är det lämpligt att uttryckligen ange vilka datauppsättningar som inte omfattas av licensen.

Denna bestämmelse syftar till att garantera ökad rättssäkerhet för vidareutnyttjare och offentliga myndigheter, och skulle kunna åtföljas av möjligheter till återkoppling så att användarna kan anmäla fall där datauppsättningar felaktigt verkar ha spridits enligt licensen eller där sådana felaktigt verkar ha undantagits. En friskrivningsklausul skulle vara lämpligt i sådana fall.

2.3.4 Definitioner

De viktigaste villkoren i licensen (licensgivare, utnyttjande, information, licenstagare etc.) bör definieras kortfattat och i möjligaste mån på ett lättbegripligt språk samt i enlighet med villkoren i direktivet och nationell införlivandelagstiftning.

I linje med punkt 2.3.1 ovan, och för att inte undergräva interoperabiliteten, bör *utnyttjande* eller *vidareutnyttjande* definieras med hjälp av en indikativ snarare än uttömmande förteckning över rättigheter.

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

2.3.5 Ansvarsfriskrivning

Denna bestämmelse bör användas (i den mån detta är tillåtet enligt gällande lagstiftning) för att uppmärksamma det faktum att licensgivaren lämnar informationen "som den är" och inte tar ansvar för om den är korrekt eller fullständig.

Om den offentliga myndigheten inte kan garantera kontinuerligt tillhandahållande av och tillgång till informationen i fråga bör detta också anges tydligt i licensen.

2.3.6 Följder av bristande efterlevnad

Följderna av bristande efterlevnad av licensvillkoren skulle kunna preciseras, särskilt om de innefattar automatiskt och omedelbart återkallande av vidareutnyttjarens rättigheter.

2.3.7 Information om licensens kompatibilitet och versionshantering

Denna bestämmelse skulle kunna tillämpas för att ange andra licenser som licensen är kompatibel med, dvs. att information som härrör från olika källor enligt olika kompatibla licenser kan vidareutnyttjas tillsammans så länge villkoren i någon av licenserna är uppfyllda.

Det är viktigt att upprätthålla och hänvisa till en tydlig plan för versioner och datum för licenserna för att indikera uppdateringar.

2.4 Personuppgifter

Användbara riktlinjer och bästa praxis inom området för vidareutnyttjande av personuppgifter finns i yttrande 06/2013 (om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn) från artikel 29-arbetsgruppen för skydd av personuppgifter⁽⁹⁾ och i liknande dokument från Europeiska datatillsynsmannen (EDPS)⁽¹⁰⁾.

I yttrande 06/2013 rekommenderas starkt att vidareutnyttjare, om information för vidareutnyttjande innehåller personuppgifter, redan från början görs medvetna om reglerna för behandling av sådana uppgifter. Detta skulle kunna göras genom att en lämplig bestämmelse införs i licensen, vilket gör skyddet av personuppgifter till en avtalsenlig förpliktelse, och som även skulle kunna användas för att förhindra återidentifiering av anonymiserade datauppsättningar. Ett annat alternativ är att anta en bestämmelse som helt och hållet utesluter personuppgifter från tillämpningsområdet för öppen licensiering. Andra lösningar, t.ex. "smarta meddelanden" ("smart notices")⁽¹¹⁾ förekommer också, där den offentliga myndigheten beslutar att tillåta utfärdande av licenser för personuppgifter. Sådana meddelanden kan vara fristående från licensen, lagras permanent på internet, ange det ursprungliga syftet med insamlingen och behandlingen av personuppgifter, och fungera som påminnelse om skyldigheterna vad gäller EU:s regler om skydd av personuppgifter och den nationella lagstiftning som införlivar dessa regler. Då meddelandena inte är en del av själva licensen skulle de inte motverka blandning av information från den offentliga sektorn som omfattas av olika licenser.

3. RIKTLINJER OM DATAUPPSÄTTNINGAR

Data från den offentliga sektorn inom vissa ämnesområden är en värdefull tillgång för ekonomin och samhället i stort. Internationella initiativ för allmän åtkomst till offentlig information (t.ex. G8:s stadga för öppna data⁽¹²⁾ och Open Government Partnership⁽¹³⁾) bekräftar detta genom att lägga tyngdpunkten på strategiska datauppsättningar som identifierats genom återkoppling från allmänheten eller med hjälp av experter.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_sv.pdf

⁽¹⁰⁾ EDPS yttrande av den 18 april 2012 om Europeiska kommissionens paket om öppna uppgifter, och EDPS kommentarer av den 22 november 2013 i reaktion på det offentliga samrådet om de planerade riktlinjerna för rekommenderade standardlicenser, datauppsättningar och avgifter för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, <http://edps.europa.eu>

⁽¹¹⁾ Se fotnot 8: LAPSI 2.0 Licence Interoperability Report, rekommendation nr 5, s. 17.

⁽¹²⁾ Se fotnot 1.

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

Tillgången till och vidareutnyttjandet av sådana datauppsättningar inte bara påskyndar uppkomsten av förädlade informationsprodukter och -tjänster, utan uppmuntrar också deltagandedemokrati. Dessutom leder en utbredd användning av dem inom hela förvaltningen till påtagliga effektivitetsvinster i utförandet av offentliga uppgifter.

3.1 Datakategorier – prioriteringar för frisläppande

Med inspiration från ovannämnda internationella initiativ och på grundval av de preferenser som uttrycktes under det öppna samrådet kan följande fem tematiska kategorier av datauppsättningar sägas vara de som efterfrågas mest av vidareutnyttjare i EU, och de skulle således kunna prioriteras för att göras tillgängliga för vidareutnyttjande:

Kategori	Exempel på datauppsättningar
1. Geospatiala data	Postnummer, nationella och lokala kartor (fastighetsregister, topografiska, marina och administrativa gränser osv.)
2. Jordobservation och miljö	Rymd- och in situ-data (övervakning av väder, mark- och vattenkvalitet, energiförbrukning, utsläppsnivåer osv.)
3. Transportdata	Tidtabeller för allmänna transportmedel (alla transportsätt) på nationell, regional och lokal nivå, vägarbeten, trafikinformation osv (*).
4. Statistik	Nationella, regionala och lokala statistiska uppgifter med de viktigaste demografiska och ekonomiska indikatorerna (BNP, ålder, hälsa, arbetslöshet, inkomst, utbildning osv.)
5. Företag	Företag och företagsregister (förteckningar över registrerade företag, ägare och ledning, organisationsnummer, balansräkningar osv.)

(*) Sektorspecifika regler (t.ex. EU:s järnvägslagstiftning) kan ha företräde.

Andra kategorier kan anses vara "grundläggande data" eller "mycket värdefulla data", beroende på omständigheterna (relevans för strategiska mål, marknadsutveckling, sociala tendenser osv.⁽¹⁴⁾). Det är därför lämpligt att de ansvariga offentliga myndigheterna på förhand, företrädesvis med återkoppling från berörda parter, bedömer vilka datauppsättningar som i första hand bör frisläppas. Detta bör framför allt innebära mätning av förväntade effekter på de tre områden som avses ovan – innovation och nyföretagande, öppenhet och ansvarighet i offentlig förvaltning, och förbättrad administrativ effektivitet.

3.2 Andra rekommendationer

För att maximera den avsedda nyttan med dessa mycket efterfrågade datauppsättningar bör särskild uppmärksamhet ägnas åt att säkerställa tillgänglighet, kvalitet, användbarhet och interoperabilitet.

Beträffande vidareutnyttjande av data omfattas både utbuds- och efterfrågesidan av tekniska begränsningar som spelar en viktig roll när det gäller att minska eller maximera det potentiella värdet av data från den offentliga sektorn för samhället och ekonomin.

För att underlätta utnyttjandet av data inom den offentliga sektorn och samtidigt avsevärt öka värdet av datauppsättningar för senare vidareutnyttjande rekommenderas att varje datauppsättning

a) offentliggörs på internet i sin ursprungliga, omodifierade form för att säkerställa snabbt frisläppande,

⁽¹⁴⁾ ISA:s rapport om värdefulla datauppsättningar kan användas som referens: http://ec.europa.eu/isa/actions/01-trusted-information-exchange/1-1action_en.htm

- b) offentliggörs och uppdateras med maximal detaljrikedom för att garantera fullständighet,
- c) offentliggörs och upprätthålls på en stabil plats, helst på högsta organisatoriska nivå inom förvaltningen, för att säkerställa enkel åtkomst och tillgänglighet på lång sikt,
- d) offentliggörs i maskinläsbara⁽¹⁵⁾ och öppna format⁽¹⁶⁾ (CSV, JSON, XML, RDF osv.) för att öka tillgängligheten,
- e) beskrivs i "rich metadata format" och klassificeras i enlighet med standardiserad vokabulär (DCAT, Eurovoc, ADMS osv.) för att underlätta sökning och interoperabilitet,
- f) är tillgängliga som datadumpar (stora mängder utdata) och genom gränssnitt för tillämpningsprogram (API) för att underlätta automatisk behandling,
- g) åtföljs av förklarande dokument om de metadata och den kontrollerade vokabulär som används, för att främja interoperabilitet mellan databaser, och
- h) är föremål för regelbunden återkoppling från vidareutnyttjare (offentliga samråd, kommentarsfält, bloggar, automatisk rapportering osv.) för att upprätthålla kvaliteten över tiden och främja allmänhetens deltagande.

4. RIKTLINJER OM AVGIFTER

Detta avsnitt avser situationer där handlingar som finns hos offentliga myndigheter görs tillgängliga för vidareutnyttjande mot betalning, under förutsättning att verksamheten i fråga omfattas av direktivet, dvs. att handlingarna framställdes för offentlig verksamhet, med beaktande av direktivets tillämpningsområde enligt artikel 1, och kommer att användas utanför den offentliga verksamhetens ansvarsområde av en extern vidareutnyttjare eller av den offentliga myndigheten själv⁽¹⁷⁾.

Strategin med sänkta avgifter har fått stöd av forskning⁽¹⁸⁾ och av resultaten från offentliga samråd som genomförts av kommissionen⁽¹⁹⁾.

4.1 Marginalkostnadsmetod

I det reviderade direktivet (artikel 6.1) fastställs en princip som gäller alla avgifter för vidareutnyttjande av data från den offentliga sektorn i EU, med undantag för de situationer som anges i artikel 6.2: offentliga myndigheter får inte ta ut avgifter som är större än marginalkostnaden⁽²⁰⁾ för framställning, reproduktion och spridning av handlingarna.

4.1.1 Kostnadsposter

I praktiken har det visat sig att de tre viktigaste kostnadskategorierna i samband med vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn avser

- a) dataframställning (inklusive insamling och underhåll),
- b) dataspridning, och
- c) försäljning och marknadsföring eller tillhandahållande av förädlade tjänster.

När dessa kategorier jämförs med vad som kan betraktas som marginalkostnader enligt direktivet är det tydligt att a och c sträcker sig längre än till reproduktion, tillhandahållande och spridning. Principen om avgifter baserade på marginalkostnader passar i stället bäst inom den breda kategorin dataspridning, som i samband med vidareutnyttjande av data kan definieras som kostnader som har ett direkt samband med och är nödvändiga för att reproducera ytterligare ett exemplar av en handling och göra det tillgängligt för vidareutnyttjarna.

⁽¹⁵⁾ Se skäl 21 i direktiv 2013/37/EU för en definition av *maskinläsbart format*.

⁽¹⁶⁾ Se artikel 2.7 i direktiv 2013/37/EU.

⁽¹⁷⁾ Direktivets exakta tillämpningsområde fastställs i artikel 1. Termen *vidareutnyttjande* definieras i artikel 2.4.

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

⁽¹⁹⁾ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar SEC(2011) 1552 final. Se fotnot 3.

⁽²⁰⁾ I ekonomisk terminologi avser *marginal* den skillnad som orsakas av ytterligare en enhet.

Avgiftsnivån kan variera ytterligare beroende på vilken spridningsmetod (offline/online) som används eller uppgifternas format (digitalt/icke digitalt).

Vid avgiftsberäkningen skulle följande kostnader kunna betraktas som berättigande:

- Infrastruktur: kostnader för utveckling, underhåll av programvara och maskinvara, anslutningsmöjligheter, inom gränserna för vad som är nödvändigt för att göra handlingar tillgängliga för åtkomst och vidareutnyttjande.
- Duplicering: kostnad för ytterligare ett exemplar av en DVD, ett USB-minne, ett SD-kort osv.
- Hantering: förpackningsmaterial, orderhantering.
- Rådfrågning: telefon- och e-postkontakter med vidareutnyttjare, kostnader för kundservice.
- Leverans: portokostnader, inklusive standardporto eller kurirföretag.
- Särskilda förfrågningar: kostnader för att bereda och formatera data på begäran.

4.1.2 Beräkning av avgifter

Artikel 6.1 i direktivet utesluter inte en nollkostnadsstrategi, utan ger möjlighet till att handlingar görs tillgängliga för vidareutnyttjande utan avgifter. Samtidigt begränsas i artikeln alla avgifter till marginalkostnaderna för reproduktion, tillhandahållande och spridning av handlingar.

Om icke digitala handlingar sprids fysiskt kan avgiften beräknas på grundval av samtliga dessa kostnads-kategorier. I en webbmiljö skulle dock de totala avgifterna kunna begränsas till de kostnader som direkt hänför sig till underhåll och drift av infrastrukturen (elektronisk databas), med förbehåll för vad som är nödvändigt för att reproducera handlingarna och förse vidareutnyttjaren med dessa. Eftersom de genomsnittliga löpande databaskostnaderna är låga och sjunkande kommer siffran sannolikt att vara nära noll.

Det rekommenderas därför att offentliga myndigheter regelbundet bedömer de potentiella kostnaderna och fördelarna med en nollkostnadsstrategi och en marginalkostnadsstrategi, och är medvetna om att avgifter i sig medför en kostnad (fakturahantering, uppföljning och kontroll av betalningar osv.).

Slutsatsen är att marginalkostnadsmetoden kan tillämpas för att säkerställa täckning av kostnader som avser ytterligare reproduktion och fysisk spridning av icke digitala handlingar, men att en nollkostnadsmetod skulle kunna rekommenderas för digitala handlingar (filer) som sprids elektroniskt (via nedladdning).

4.2 Kostnadstäckningsmetod

I artikel 6.2 anges under vilka omständigheter principen om avgifter baserade på marginalkostnader inte kommer att tillämpas för vissa offentliga myndigheter eller vissa kategorier av handlingar. I sådana fall ger direktivet möjlighet till täckning av faktiska kostnader (*kostnadstäckning*).

4.2.1 Kostnadsposter

I direktivet fastställs att de samlade intäkterna från leverans och tillåtelse till vidareutnyttjande inte kan överstiga kostnaden för insamling, framställning, reproduktion och spridning, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

I praktiken har det visat sig att följande direkta kostnader kan betraktas som berättigande:

- a) Kostnader som avser skapande av data.
 - Framställning: generering av data och metadata, kvalitetskontroll, kodning.
 - Insamling: sammanställning och sortering av data.
 - Anonymisering: borttagning, maskering, gallring av databaser.

b) Kostnader som allmänt avser spridning.

- Infrastruktur: utveckling, underhåll av programvara och maskinvara, media.
- Duplicering: kostnad för ytterligare ett exemplar av en DVD, ett USB-minne, ett SD-kort osv.
- Hantering: förpackningsmaterial, orderhantering.
- Rådfrågning: telefon- och e-postkontakter med vidareutnyttjare, kostnader för kundservice.
- Leverans: portokostnader, inklusive standardporto eller kurirföretag.

c) Särskilda kostnader för bibliotek (även universitetsbibliotek), museer och arkiv.

- Bevarande: datasäkrings- och lagringskostnader.
- Rättighetsklarering: tid och arbete som läggs på att identifiera och erhålla tillstånd från rättighetsinnehavare.

När det gäller omkostnader kan endast de som strikt hänför sig till kategorierna ovan vara berättigande.

4.2.2 Beräkning av avgifter

I direktivet krävs att beräkningsprocessen för avgifter styrs av en uppsättning objektiva, öppet redovisade och kontrollerbara kriterier, men ansvaret för utformningen och antagandet av dessa överlämnas helt och hållet till medlemsstaterna.

Det första steget i kostnadsberäkningen är att lägga ihop alla relevanta och berättigande kostnader. Alla intäkter som genereras i processen för insamling eller framställning av handlingar, t.ex. genom registreringsavgifter eller skatter, bör dras av från de totala faktiska kostnaderna, för att på så sätt fastställa nettokostnaden för insamling, framställning, reproduktion och spridning⁽²¹⁾.

Avgifter kan behöva fastställas på grundval av en uppskattad potentiell efterfrågan på vidareutnyttjande under en viss period (snarare än ett verkligt antal mottagna begäranden om vidareutnyttjande), eftersom gränsen för avgifterna är kopplad till den totala intäkten, som är okänd vid tidpunkten för beräkningen.

Samtidigt som en beräkning av kostnaderna för varje enskild handling eller datauppsättning skulle vara betungande, är det viktigt att en kvantifierbar effekt av den offentliga sektorns verksamhet används som referens för att se till att avgifterna beräknas på en korrekt och kontrollerbar grund. Detta krav ska helst uppfyllas på databas- eller katalognivå – det rekommenderas att en sådan sammanställning används som referens vid beräkningen av avgifter.

Offentliga myndigheter bör regelbundet genomföra bedömningar av kostnader och efterfrågan och anpassa avgifterna i enlighet med detta. Den *lämpliga redovisningsperiod* som avses i direktivet kan i de flesta fall antas vara ett år.

Beräkningen av de totala intäkterna skulle därför kunna bygga på kostnader som

- a) omfattas av en av kategorierna i förteckningen ovan (se punkt 4.2.1),
- b) avser en kvantifierbar uppsättning handlingar (t.ex. databas),
- c) justerats för de intäkter som genereras under framställning eller insamling,
- d) utvärderats och justerats årligen, och
- e) ökats på med ett belopp motsvarande en rimlig avkastning på investeringar.

⁽²¹⁾ För ytterligare vägledning, se Eftadomstolens dom av den 16 december 2013 i mål E-7/13 Creditinfo Lánstraust hf. v Þjóðskrá Íslands og íslenska.

4.2.3 Specialfall för bibliotek (även universitetsbibliotek), museer och arkiv

Ovannämnda institutioner är befriade från skyldigheten att tillämpa marginalkostnadsmetoden. För dessa institutioner är de steg som beskrivs i punkt 4.2.2 fortfarande relevanta, med tre viktiga undantag:

- a) Dessa institutioner är inte skyldiga att beakta de *objektiva, öppet redovisade och kontrollerbara kriterier* som ska fastställas av medlemsstaterna.
- b) Beräkningen av de totala intäkterna kan omfatta ytterligare två poster: kostnader för databevarande och rättighetsklarering. Detta avspeglar kultursektorns särskilda roll som omfattar en skyldighet att bevara kulturarv. De direkta och indirekta kostnaderna för lagring och underhåll av data och kostnaderna för att identifiera tredje parter som rättighetsinnehavare, med undantag för den faktiska kostnaden för licensieringstillstånd, bör betraktas som berättigande.
- c) Vid beräkning av en rimlig avkastning på investeringar kan dessa institutioner beakta de priser som den privata sektorn tar ut för vidareutnyttjande av identiska eller liknande handlingar.

4.2.4 Rimlig avkastning på investeringar

Även om det i direktivet inte specificeras vad som utgör en *rimlig avkastning på investeringar* kan dess huvuddrag beskrivas genom att hänvisa till anledningen till att frånga principen om marginalkostnader, dvs. att trygga normal drift av offentliga myndigheter som kan ställas inför ytterligare budgetbegränsningar.

Avkastning på investeringar kan således betraktas som en procentandel, utöver de berättigande kostnaderna, som ger möjlighet att

- a) täcka kapitalkostnaderna och
- b) innefatta en real avkastning (vinst).

När det gäller kommersiella aktörer på en jämförbar marknad skulle avkastningen spegla affärsriskens storlek. Det är dock inte lämpligt att hänvisa till affärsrisker i samband med vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn eftersom framställning av sådan information är en del av de offentliga myndigheternas ansvarsområde. Enligt direktivet ska avkastningen vara *rimlig*, och denna skulle kunna vara något högre än de löpande kapitalkostnaderna, men långt under den genomsnittliga avkastningen för kommersiella aktörer, som sannolikt är mycket högre på grund av den högre graden av faktisk risk.

Eftersom kapitalkostnaden hänger nära samman med kreditinstitutens räntesatser (som i sig fastställs på grundval av ECB:s fasta räntesats för huvudsakliga refinansieringstransaktioner) kan en *rimlig avkastning på investeringar* i allmänhet inte förväntas vara mer än 5 % högre än ECB:s fasta räntesats. Denna förväntan delades av de som svarade under kommissionens offentliga samråd, där bara ett av tio svar angav en nivå över 5 %⁽²²⁾. För medlemsstater utanför euroområdet bör den *rimliga avkastningen* kopplas till den gällande fasta räntesatsen.

4.3 Öppenhet

Enligt direktivet (artikel 7) ska följande uppgifter fastställas i förväg och offentliggöras, på internet där så är möjligt och lämpligt, så att de visuellt och funktionellt kopplas samman med de handlingar som är föremål för vidareutnyttjande:

- a) Tillämpliga villkor, beräkningsunderlag och belopp för standardavgifter (dvs. avgifter som kan tillämpas automatiskt på i förväg definierade handlingar eller uppsättningar av handlingar, utan krav på någon bedömning från fall till fall).

⁽²²⁾ Se s. 14 i slutrapporten med en sammanfattning av resultaten av samrådet: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

- b) Faktorer som ska beaktas vid beräkningen av andra avgifter än standardavgifter.
- c) Krav för att generera tillräckliga intäkter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna som är kopplade till insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingar för vilka det enligt artikel 6.2 b är tillåtet att ta ut avgifter som överstiger marginalkostnaderna.

I linje med resultaten från det öppna samrådet uppmuntras offentliga myndigheter också att offentliggöra beloppen för de intäkter som kommer från avgifter för vidareutnyttjande av de handlingar myndigheterna innehar. Sådan information bör sammanställas på en högre nivå (databas eller hel institution) och uppdateras varje år.
