

II

(Közlemények)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL, SZERVEITŐL, HIVATALAITÓL ÉS
ÜGYNÖKSÉGEITŐL SZÁRMAZÓ KÖZLEMÉNYEK

EURÓPAI BIZOTTSÁG

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

**Iránymutatások az ajánlott általános felhasználási szerződésekről, adatkészletekről és
a dokumentumok további felhasználására vonatkozó díjazásról**

(2014/C 240/01)

1. A KÖZLEMÉNY CÉLJA

A közzféra információinak további felhasználás céljából történő hozzáférhetővé tétele igen jelentős társadalmi-gazdasági előnyökkel jár. A közzférában keletkező adatokat olyan hozzáadott értéket teremtő innovatív szolgáltatások és termékek alapanyagaként lehet felhasználni, amelyek új munkahelyek teremtése és az adatközpontú ágazatokba történő beruházások ösztönzése révén fellendítik a gazdaságot. Ezen adatok rendelkezésre állása növeli a kormányzatok elszámoltathatóságát és átláthatóságát is. Ezeket az előnyöket a G8-csoport vezetői a közelmúltban elismerték és belefoglalták a nyílt hozzáférésű adatokról szóló chartába ⁽¹⁾.

Az Európai Bizottság megbízásából készített tanulmányokból ugyanakkor az derül ki, hogy az ipar és a polgárok számára továbbra is nehézkes az adatokhoz való hozzáférés és azok további felhasználása. A Bizottság ezért az adatok további felhasználását megnehezítő akadályok megszüntetése és az adatpiacok széttagoltságának csökkentése érdekében 2011 decemberében intézkedéscsomagot ⁽²⁾ fogadott el. Az intézkedéscsomag központi eleme a közzféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról szóló 2013/37/EU irányelv, amelyet a Bizottság a közelmúltban fogadott el.

A módosított irányelv arra szólítja fel a Bizottságot, hogy az ajánlott általános felhasználási szerződésekről, adatkészletekről és a dokumentumok további felhasználására vonatkozó díjazásról szóló iránymutatások kiadásával segítse a tagállamokat az új szabályok végrehajtásában. Az iránymutatások fontos részét képezik a Bizottság arra irányuló erőfeszítésének, hogy az Unió gazdaságát segítse abban, hogy az adatokból (többek között a tudományos adatokból és a közzférától eltérő területekről származó, óriási méretű adathalmazokból) nagyobb értéket teremtsen. Az iránymutatások ezenkívül megkönnyítik a nyílt adat-infrastruktúráknak az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz keretében történő bevezetését.

A Bizottság 2013 augusztusában online konzultációt indított, amelyet nyilvános meghallgatás, valamint a tagállamok közzféra információival foglalkozó szakértői csoportjának ülése követett. Mindezek célja az volt, hogy összegyűjtsék valamennyi érdekelt fél véleményét a jövőben kiadandó bizottsági iránymutatások hatókörével és tartalmával kapcsolatban.

A visszajelzések ⁽³⁾ egyre növekvő tendenciát mutatnak egy nyíltabb és átjárhatóbb európai engedélyezési rendszer megteremtésére, és egyöntetűen jelzik azt az igényt, hogy számos nagy értékű adatkészletet mielőbb hozzáférhetővé kell tenni. Egyértelmű, hogy a díjazást tekintve sokféle megközelítést alkalmaznak, ugyanakkor az újonnan bevezetett díjszabási alapelveket a válaszadók többsége nem kérdőjelezte meg. Ez arra utal, hogy a közzféra információit tovább felhasználó piac Európában jelenleg fejlődési fázisban van, és amennyiben a nyilvános adatok további felhasználásában rejlő kereskedelmi és nem kereskedelmi jellegű lehetőségeket teljes mértékben ki akarjuk aknázni, a közelmúltban felülvizsgált irányelv legfontosabb elemeire vonatkozó iránymutatásra haladéktalanul szükség van.

⁽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⁾ A konzultáció eredményét összefoglaló végleges jelentés: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

Ennek a bizottsági közleménynek az a célja, hogy nem kötelező iránymutatást adjon a közzsféra információinak további felhasználásával kapcsolatban a három legfontosabb területen alkalmazott európai bevált gyakorlatokról.

2. AZ AJÁNLOTT ÁLTALÁNOS FELHASZNÁLÁSI SZERZŐDÉSEKRE VONATKOZÓ IRÁNYMUTATÁSOK

A felülvizsgált irányelv 8. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a közigazgatási szervek engedélyezhetik a dokumentumok feltételekhez nem kötött, további felhasználását, vagy indokolt esetben felhasználási szerződések útján feltételeket támaszthatnak. E feltételek nem korlátozhatják szükségtelenül a további felhasználás lehetőségeit, és nem szolgálhatnak a verseny korlátozására. A 2013/37/EU irányelv (26) preambulumbekkezdése ilyen elfogadható feltételleként a következő két példát említi: a forrás megjelölését és a dokumentum bármilyen módosításának feltüntetését. Előírja továbbá, hogy a felhasználási szerződésnek minden esetben csak a lehető legkisebb mértékben – például a forrás megjelölésének kötelezettségével – szabad korlátoznia a további felhasználást.

A felülvizsgált irányelv emellett ösztönzi a szabványos felhasználási szerződések alkalmazását, amelyeknek digitális formátumban elérhetőnek és elektronikusan feldolgozhatónak kell lenniük (a 8. cikk (2) bekezdése). A módosító irányelv (26) preambulumbekkezdése ösztönzi a nyílt felhasználási szerződések használatát, amelynek végül Unió-szerte általános gyakorlattá kellene válnia.

Az irányelv tehát azzal, hogy hangsúlyozza a további felhasználás szükségtelen korlátozásának elkerülését és támogatja, hogy a nyílt felhasználási szerződések alkalmazása Unió-szerte általános gyakorlattá váljon, arra ösztönzi a tagállamokat, hogy engedélyezési politikáikban nyílt környezetet és átjárhatóságot teremtsenek.

Szem előtt kell tartani, hogy az irányelv a harmadik felek szellemi tulajdonjogával védett dokumentumokra nem alkalmazható. Ez a közlemény az ilyen dokumentumokat nem érinti.

2.1. Figyelmeztetés vagy felhasználási szerződés

Noha a közigazgatási szervek gyakran a teljes körű felhasználási szerződéseket részesítik előnyben annak érdekében, hogy az azok szövege és hatályos változata feletti ellenőrzést megőrizze, az irányelv nem teszi kötelezővé a hivatalos felhasználási szerződések használatát, mindössze azt jegyzi meg, hogy „megfelelő esetben” azokat kell alkalmazni. A tagállamoknak fontolóra kell venniük, hogy egyes esetekben és dokumentumtól függően inkább figyelmeztetést alkalmazzanak (szöveg, felugró ablak vagy egy külső weboldalra mutató hiperhivatkozás formájában).

Egy olyan egyszerű figyelmeztetés (például a Creative Commons közkincs megjelölés⁽⁴⁾), amelyből egyértelműen kiderül a jogi státusz, különösen ajánlott a köztulajdonban lévő dokumentumok esetében (például amennyiben a szellemi tulajdonhoz fűződő jog alapján biztosított oltalom már nem áll fenn, vagy olyan jogrendekben, ahol a hivatalos dokumentumok a jogszabályi előírások alapján nem tartoznak szerzői jogi védelem alá).

A további felhasználás feltételeire vonatkozó utalásnak minden esetben jól láthatóan meg kell jelennie az információ közzétételének helyén vagy az információ mellett.

2.2. Nyílt felhasználási szerződések

Az interneten számos olyan felhasználási szerződés található, amely megfelel a „nyíltság”⁽⁵⁾ alapelveinek, amelyeket az Open Knowledge Foundation fogalmazott meg annak érdekében, hogy előmozdítsa az internetes tartalmak korlátlan további felhasználását. Ezeket számos nyelvre lefordították, központilag aktualizálják és világszerte széles körben alkalmazzák. A nyílt szabványos felhasználási szerződések, mint például a Creative Commons (CC) legújabb felhasználási szerződése⁽⁶⁾ (4.0 változat) anélkül tehetik lehetővé a közzsféra információinak további felhasználását, hogy szükség volna egyedi felhasználási szerződések nemzeti vagy alsóbb szintű kidolgozására és aktualizálására. Az egyik ilyen felhasználási szerződés, a CC0 közkincs megjelölés⁽⁷⁾ különös jelentőséggel bír. A közzsféra információira vonatkozó szerzői jogról és az ilyen információkat tartalmazó adatbázisokhoz kötődő jogokról való lemondást lehetővé tevő jogi eszközként maximális rugalmasságot biztosít a további felhasználók számára és csökkenti az engedélyek sokaságával kapcsolatos ügyintézésből, valamint az egymással esetleg ellentétes előírásokból eredő bonyodalmakat. Amennyiben a CC0 közkincs megjelölés nem alkalmazható, a Bizottság arra biztatja a közigazgatási szerveket, hogy olyan nyílt szabványos felhasználási szerződéseket használjanak, amelyek megfelelnek az adott tagállam szellemi alkotásokkal és szerződésekkel kapcsolatos hatályos jogszabályainak, valamint összhangban vannak az alább előírt ajánlott engedélyezési rendelkezésekkel. Az említett ajánlásokra figyelemmel fontolóra kell venni egy megfelelő, nemzeti nyílt felhasználási szerződés kidolgozásának lehetőségét is.

⁽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. Ajánlott engedélyezési rendelkezések

2.3.1. Hatály

Ennek a rendelkezésnek a licencszerződésben foglalt jogok időbeli és földrajzi hatályát, a biztosított jogok típusait és az engedélyezett további felhasználás körét kell meghatároznia. A különböző közigazgatási szervek birtokában lévő és különféle nyílt felhasználási szerződések hatálya alá tartozó kombinált tartalmakat tovább felhasználó termékek és szolgáltatások létrehozásának megkönnyítése érdekében (amelyre gyakran a felhasználási szerződések átjárhatóságaként⁽⁸⁾ hivatkoznak) a felhasználási módok és jogok részletes felsorolása helyett általános megfogalmazás használata volna célszerű.

A védett anyagok további felhasználásának proaktív előmozdítása érdekében az engedélyezőnek tanácsos (a nemzeti jog által megengedett mértékben) az egész világra kiterjedő, örökös, jogdíjmentes, (a nemzeti jog által megengedett mértékben) visszavonhatatlan és nem kizárólagos jogot biztosítani a felhasználási szerződés hatálya alá tartozó információk felhasználására.

A felhasználási szerződés által nem érintett jogokat tanácsos pontosan előírni és a biztosított jogokat (szerzői jog, adatbázisjog és a kapcsolódó jogok) általánosan meghatározni.

Végül a lehető legtágabban célszerű megfogalmazni, hogy a felhasználási szerződés hatálya alá tartozó adatokkal mit lehet tenni (a példák tájékoztató jellegű felsorolásával részletesen meg lehet határozni olyan kifejezéseket, mint például: felhasználás, további felhasználás és megosztás).

2.3.2. A forrás megjelölése

Amennyiben a jogszabályok felhasználási szerződéseket írnak elő, amelyeket nem lehet egyszerű figyelmeztetésekkel helyettesíteni, javasolt, hogy a felhasználási szerződések csak forrásmegjelölési követelményekre terjedjenek ki, mivel bármely egyéb kötelezettség korlátozhatja a felhasználó kreativitását és gazdasági tevékenységét, és ezáltal befolyásolja a szóban forgó dokumentumok további felhasználásának lehetőségét.

A forrásmegjelölési követelmények előírásának célja, hogy a további felhasználót a dokumentumok forrásának az engedélyező (közigazgatási szerv) által előírt módon történő megjelölésére kötelezze. Javasolt (az alkalmazandó jogszabályoktól függően) a lehető legkevesebb kötelezettséget előírni, például legfeljebb az alábbiakat:

- a) a dokumentum forrását megjelölő nyilatkozat; és
- b) (amennyiben megoldható) az engedélyezéssel kapcsolatos lényeges információkra való hivatkozás.

2.3.3. Kivételek

Amennyiben tovább felhasználható adatkészleteket tovább nem használható adatkészletekkel együtt tesznek elérhetővé (például ugyanazon dokumentum vagy táblázat különböző részeit), tanácsos pontosan megjelölni, hogy a felhasználási szerződés mely adatkészletekre nem terjed ki.

Ez a rendelkezés nagyobb jogbiztonságot kíván nyújtani a további felhasználók és a közigazgatási szervek számára, és azt ki lehet egészíteni olyan, visszajelzést szolgáló intézkedésekkel, amelyek révén a felhasználók jelenteni tudják azokat az eseteket, amikor felhasználási szerződés hatálya alá tartozó adatkészleteket valószínűleg tévedésből hoztak nyilvánosságra vagy egyes adatkészleteket tévedésből kizártak a hozzáférhető adatok köréből. Ilyen esetben a felelősségi nyilatkozat megfelelő eszköz lehet.

2.3.4. Fogalommeghatározások

A felhasználási szerződés legfontosabb kifejezéseit (engedélyező, felhasználás, információ, felhasználó stb.) tanácsos tömören és laikusok számára is érthető módon, valamint az irányelv és a nemzeti jogba átültető jogszabályok fogalommeghatározásaival összhangban meghatározni.

A fenti 2.3.1. pontban szereplő szempontok figyelembevételével és az átjárhatóság biztosítása érdekében tanácsos a „felhasználás” és a „további felhasználás” kifejezéseket a jogok tájékoztató jellegű, semmint teljes körű felsorolásával meghatározni.

⁽⁸⁾ LAPSI 2.0 Licence Interoperability Report (A felhasználási szerződések átjárhatóságáról szóló jelentés), http://lapsi-project.eu/sites/lapsi-project.eu/files/D5_1_Licence_interoperability_Report_final.pdf

2.3.5. A felelősség kizárása

E rendelkezés (az alkalmazandó jogszabályok által megengedett mértékben) arra használandó, hogy felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy az engedélyező „adott formában” szolgáltatja az információt, és semmiféle felelősséget nem vállal annak pontosságáért és hiánytalanságáért.

Amennyiben a közigazgatási szerv nem tudja garantálni a szóban forgó információ folyamatos szolgáltatását és az információhoz való hozzáférést, a felhasználási szerződésben ezt is egyértelműen fel kell tüntetni.

2.3.6. A követelmények be nem tartásának következményei

A felhasználási szerződésben foglalt feltételek be nem tartásának következményeit pontosan meg lehet határozni, különösen, ha azok a további felhasználók jogainak automatikus és azonnali visszavonását vonják maguk után.

2.3.7. A felhasználási szerződés összeegyeztethetősége és verziószámozás

Ezzel a rendelkezéssel megjelölhetők azok az egyéb felhasználási szerződések, amelyekkel az adott felhasználási szerződés összeegyeztethető, azaz a különböző, egymással összeegyeztethető felhasználási szerződések hatálya alá tartozó forrásokból összegyűjtött információkat együttesen újra fel lehet használni mindaddig, amíg a szóban forgó felhasználási szerződésekben foglalt valamennyi feltételnek eleget tesznek.

Végül a frissítések jelzése érdekében fontos fenntartani egy egyértelmű verziószámozási rendszert a felhasználási szerződések egyes verzióinak és dátumának megjelölésére, és hivatkozni kell erre a rendszerre.

2.4. Személyes adatok

A 29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport (nyílt adatok és a közzféra információi további felhasználásáról szóló) 06/2013. sz. véleménye⁽⁹⁾ és az európai adatvédelmi biztos ezzel kapcsolatos dokumentumai⁽¹⁰⁾ hasznos iránymutatásokat és bevált gyakorlatokat tartalmaznak a személyes adatok további felhasználásáról.

A 06/2013. sz. vélemény határozottan azt javasolja, hogy amennyiben a további felhasználásra kerülő információk személyes adatokat tartalmaznak, a további felhasználókat kezdetől fogva tájékoztatni kell az ilyen jellegű adatok feldolgozására vonatkozó szabályokról. Ez történhet oly módon, hogy a felhasználási szerződésbe egy megfelelő rendelkezés kerül, és így a személyes adatok védelme szerződéses kötelezettséggé válik, amely arra is alkalmas, hogy a névtelenített adatállományból történő újraazonosítást megakadályozza. Egy másik lehetőség egy olyan rendelkezés alkalmazása, amely teljesen kizárja a személyes adatokat a nyílt felhasználási szerződések hatálya alól. Léteznek egyéb megoldások is, például „intelligens figyelmeztetések”⁽¹¹⁾, arra az esetre, ha a közigazgatási szerv úgy dönt, hogy engedélyezi a személyes adatok felhasználását. Az ilyen figyelmeztetések elkülönülhetnek a felhasználási szerződéstől, állandó online tárhelyen tárolhatók, jelezhetik a személyes adatok összegyűjtésének és feldolgozásának eredeti célját, valamint emlékeztetőül szolgálhatnak a személyes adatok védelmére vonatkozó uniós szabályok és az ezeket átültető nemzeti jogszabályok tekintetében. Mivel a figyelmeztetések nem képezik a felhasználási szerződés részét, nem akadályozzák meg a közzsférából származó, különböző felhasználási szerződések hatálya alá tartozó információk egyesítését.

3. AZ ADATKÉSZLETEKRE VONATKOZÓ IRÁNYMUTATÁSOK

A közzféra birtokában lévő, egyes tematikus területekre vonatkozó adatok gazdasági és társadalmi szempontból igen jelentős értéket képviselnek. A kormányzati információk hozzáférhetővé tételére vonatkozó nemzetközi kezdeményezések (például a G8-csoport nyílt hozzáférésű adatokról szóló chartája⁽¹²⁾ és a nyílt kormányzati partnerség⁽¹³⁾) elismerték ezt azáltal, hogy a lakosságtól származó visszajelzések révén vagy szakértők segítségével meghatározott stratégiai adatkészletekre helyezték a hangsúlyt.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_hu.pdf

⁽¹⁰⁾ Az európai adatvédelmi biztos 2012. április 18-i véleménye az Európai Bizottság nyílt adatokról szóló csomagjáról és az európai adatvédelmi biztos 2013. november 22-i észrevételei az ajánlott általános felhasználási szerződésekről, az adatkészletekről és a dokumentumok további felhasználására vonatkozó díjazásról szóló tervezett iránymutatásokkal kapcsolatos nyilvános konzultáció kapcsán, <http://edps.europa.eu>

⁽¹¹⁾ Lásd a 8. lábjegyzetet: LAPSI 2.0 Licence Interoperability Report (A felhasználási szerződések átjárhatóságáról szóló jelentés), 5. számú ajánlás, 17. o.

⁽¹²⁾ Lásd az 1. lábjegyzetet:

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

Az ilyen adatkészletekhez való hozzáférés és azok további felhasználása nemcsak felgyorsítja a hozzáadott értéket képviselő információs termékek és szolgáltatások megjelenését, hanem előmozdítja a részvételen alapuló demokráciát is. Ezen túlmenően az említett adatkészletek széles körű felhasználása a kormányzaton belül jelentősen növeli a közfeladatok ellátásának hatékonyságát.

3.1. Adatkategóriák – a felszabadítás prioritásai

A fent említett nemzetközi kezdeményezések és a nyilvános konzultáció során kifejezett preferenciák alapján megállapítható, hogy az alábbi öt tematikus adatkészlet-kategóriára volna a további felhasználóknak a legnagyobb igénye Unió-szerte, így ezeket lehetne legelőször további felhasználás céljára hozzáférhetővé tenni:

Kategória	Példák az adatkészletekre
1. Térinformatikai adatok	Postai irányítószámok, országos és helyi térképek (kataszteri, topográfiai, tengeri térképek, közigazgatási határok stb.)
2. Föld-megfigyelés és környezet	Világűrűből származó és helyi adatok (az időjárás, a talaj és a vízminőség nyomon követése, energiafogyasztás, kibocsátási szintek stb.)
3. Közlekedési adatok	Tömegközlekedési menetrendek (minden közlekedési eszközre vonatkozóan) országos, regionális és helyi szinten, közúton folyó munkák, közlekedési információk stb. (*)
4. Statisztikák	Országos, regionális és helyi statisztikai adatok a legfontosabb demográfiai és gazdasági mutatókkal (GDP, életkor, egészségügy, munkanélküliség, jövedelem, oktatás stb.)
5. Vállalkozások	Vállalati és üzleti nyilvántartások (bejegyzett vállalkozások listája, a vállalkozások tulajdonosaira és vezetőségére vonatkozó adatok, nyilvántartási számok, mérlegek stb.)

(*) Az ágazatspecifikus szabályok (például az uniós vasúti jogszabályok) elsőbbséget élvezhetnek.

Más kategóriákat a körülményektől függően (jelentőségük a stratégiai célkitűzések, a piac fejlődése, a társadalmi tendenciák stb. szempontjából⁽¹⁴⁾) „kulcsfontosságú” vagy „nagy értékű” adatoknak lehet tekinteni. Ezért javasolt, hogy az illetékes hatóságok – lehetőleg az érintett felektől származó visszajelzések alapján – előzetesen értékeljék, hogy mely adatkészleteket tegyenek legelőször hozzáférhetővé. Ennek keretében először is ajánlatos felmérni a fent említett három területen várható hatásokat: innováció és vállalatalapítás, a kormányzat átláthatósága és elszámoltathatósága, valamint a közigazgatás hatékonyságának növelése.

3.2. Egyéb ajánlások

A „nagyon keresett” adatkészletekből származó várható előnyök teljes mértékű kihasználása érdekében különös figyelmet kell fordítani az adatkészletek hozzáférhetőségének, minőségének, felhasználhatóságának és átjárhatóságának biztosítására.

Az adatok további felhasználását illetően ugyanakkor mind a keresleti, mind a kínálati oldal olyan technikai korlátoknak van kitéve, amelyek központi szerepet játszanak abban, hogy a közszférából származó adatok potenciális értéke társadalmi és gazdasági szempontból csökken vagy teljes mértékben kiaknázható-e.

A közszférából származó adatok felhasználásának megkönnyítése, ugyanakkor az adatkészletek értékének a további felhasználás szempontjából való jelentős növelése érdekében javasolt az adatkészleteket:

- a) eredeti formájukban, módosítás nélkül online közzétenni az időben történő megjelenés biztosítása érdekében;

⁽¹⁴⁾ Az ISA nagy értékű adatkészletekről szóló jelentése referenciaként használható: http://ec.europa.eu/isa/actions/01-trusted-information-exchange/1-1action_en.htm

- b) a lehető legnagyobb részletességgel közzétenni és frissíteni a hiánytalanság biztosítása érdekében;
- c) állandó helyen, lehetőleg a közigazgatás legmagasabb szervezeti szintjén közzétenni és őrizni a könnyű hozzáférés és a hosszú távú elérhetőség biztosítása érdekében;
- d) számítógéppel olvasható⁽¹⁵⁾ és nyílt formátumban⁽¹⁶⁾ (CSV, JSON, XML, RDF stb.) közzétenni a hozzáférhetőség javítása érdekében;
- e) gazdag metaadat-formátumokban leírni és a szabványos szótáraknak (DCAT, EUROVOC, ADMS, stb.) megfelelően osztályozni a keresés és az átjárhatóság megkönnyítése érdekében;
- f) adatgyűjteményként (nagy mennyiségű nyers adat), illetve alkalmazásprogramozási felületek révén hozzáférhetővé tenni az automatikus feldolgozás megkönnyítése érdekében;
- g) az alkalmazott metaadatokra és „irányított” fogalomtárakra vonatkozó magyarázó dokumentumokkal kísérve közzétenni az adatbázisok átjárhatóságának előmozdítása érdekében; és
- h) a további felhasználóktól (nyilvános konzultációk, hozzászólások lehetővé tétele, blogok, automatikus hibabejelentés stb. révén) rendszeresen érkező visszajelzések alapján kiigazítani a megfelelő minőség fenntartása és a nyilvánosság bevonásának előmozdítása érdekében.

4. A DÍJAZÁSRA VONATKOZÓ IRÁNYMUTATÁSOK

Ez a fejezet olyan esetekről szól, amikor a közigazgatási szervek birtokában lévő dokumentumokat díjazás ellenében bocsátják további felhasználás céljából rendelkezésre, feltéve, hogy a szóban forgó tevékenységek az irányelv hatálya alá tartoznak, azaz – az irányelv 1. cikkében foglalt hatályt figyelembe véve – a dokumentumokat közfeladat ellátása keretében állították elő, és azokat további külső felhasználó vagy maga a közigazgatási szerv a közfeladat ellátásától eltérő célra használja fel⁽¹⁷⁾.

A díjak mérséklésére irányuló politikát kutatások⁽¹⁸⁾ és a Bizottság által lefolytatott nyilvános konzultációk eredményei⁽¹⁹⁾ is alátámasztják.

4.1. Határköltség-módszer

A felülvizsgált irányelv (6. cikkének (1) bekezdése) előírja azt az elvet, amelyet a közzétett adatainak további felhasználásáért felszámított valamennyi díjazás tekintetében – a 6. cikk (2) bekezdésében meghatározott esetek kivételével – az Unióban alkalmazni kell: a közigazgatási szervek által felszámított díjak nem haladhatják meg a dokumentumok feldolgozásának, rendelkezésre bocsátásának és terjesztésének határköltégeit⁽²⁰⁾.

4.1.1. Költségtételek

A gyakorlat azt mutatja, hogy a közzétett információinak további felhasználását tekintve a három fő költségkategória az alábbi tevékenységekhez kapcsolódik:

- a) az adatok előállítása (beleértve azok összegyűjtését és karbantartását);
- b) adatforgalmazás; és
- c) értékesítés és marketing vagy hozzáadott értéket képviselő szolgáltatások nyújtása.

Amennyiben ezeket a kategóriákat összehasonlítjuk azzal, hogy az irányelv szerint mit lehet határköltségnek tekinteni, egyértelmű, hogy az a) és c) pontokban foglalt tevékenységek túlmutatnak a feldolgozáson, rendelkezésre bocsátáson és terjesztésen. Ehelyett a határköltségnek megfelelő díjazás elve leginkább a tág értelemben vett „adatforgalmazás” kategóriájába tartozik, ami az adatok további felhasználását tekintve oly módon határozható meg, hogy a dokumentum egy további példányának előállításához közvetlenül kapcsolódó és szükséges költség, valamint a dokumentum további felhasználók számára történő rendelkezésre bocsátása.

⁽¹⁵⁾ A „számítógéppel olvasható formátum” kifejezés fogalommeghatározását lásd a 2013/37/EU irányelv (21) preambulumbeközlésében.

⁽¹⁶⁾ Lásd az irányelv 2. cikkének (7) bekezdését.

⁽¹⁷⁾ Az irányelv pontos hatályát az 1. cikk írja le; a „további felhasználás” kifejezés meghatározását a 2. cikk 4. pontja tartalmazza.

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

⁽¹⁹⁾ SEC(2011) 1552 final bizottsági munkadokumentum; lásd a 3. lábjegyzetet.

⁽²⁰⁾ A közgazdasági terminológiában a „határ” kifejezés egy tényező egységnyi növelése révén bekövetkező különbségre utal.

A díjak mértéke a terjesztés módjától (offline/online) vagy az adat formátumától (digitális/nem digitális) függően tovább változhat.

A díjak kiszámítása során a következő költségek tekinthetők elszámolhatónak:

- infrastruktúra: fejlesztési költségek, szoftverkarbantartás, hardverkarbantartás, adatkapcsolatok, a dokumentumok hozzáférhetővé és további felhasználás céljából elérhetővé tételéhez szükséges költségek határain belül,
- másolatok készítése: egy további DVD, USB-kulcs, SD-kártya stb. előállításának költsége,
- kezelés: csomagolóanyag, a megrendelt cikkek összekészítése,
- konzultáció: telefonbeszélgetés és e-mailváltás a további felhasználókkal, az ügyfélszolgálat költsége,
- kiszállítás: postaköltségek, beleértve a hagyományos postai szolgáltatás vagy a gyorsposta költségeit, és
- különleges kérések: az adatok külön kérés alapján történő előkészítésének és összerendezésének költségei.

4.1.2. A díjak kiszámítása

Az irányelv 6. cikkének (1) bekezdése nem zárja ki a költségmentesség elvét: lehetővé teszi, hogy a dokumentumokat díjmentesen tegyék további felhasználás céljára hozzáférhetővé. Ugyanakkor a felszámított díjat a dokumentumok feldolgozásának, rendelkezésre bocsátásának és terjesztésének határkölségeire korlátozza.

Amennyiben a nem digitális dokumentumokat fizikai formában terjesztik, a díj kiszámítása történhet a fenti összes költségkategória figyelembevételével. Online környezetben ugyanakkor a teljes díj az infrastruktúra (elektronikus adatbázis) karbantartásához és működéséhez közvetlenül kapcsolódó költségekre korlátozódhat attól függően, hogy mi az, ami a dokumentumok feldolgozásához és egy további felhasználó rendelkezésére bocsátásához szükséges. Tekintettel arra, hogy az adatbázisok átlagos működési költségei alacsonyak és csökkennek, az összeg valószínűleg a nullához közelít.

Ezért javasolt, hogy a közigazgatási szervek rendszeresen értékeljék a költségmentesen és a határkölségen történő rendelkezésre bocsátás költségeit és előnyeit, szem előtt tartva, hogy a díjak felszámítása maga is költséggel jár (számlázás, nyomon követés és a befizetések ellenőrzése stb.).

Összegezve: a határkölség módszerét a nem digitális dokumentumok egy további példányának előállítása és fizikai formában történő terjesztése során felmerülő költségek megtérülésének biztosítására lehet alkalmazni, ugyanakkor amennyiben digitális dokumentumokat (fájlokat) elektronikus úton (letöltéssel) terjesztnek, a költségmentes rendelkezésre bocsátás javasolt.

4.2. A költségek beszédésének módszere

A 6. cikk (2) bekezdése azokat a körülményeket írja le, amelyek fennállása esetén a határkölségeknek megfelelő díjak felszámításának elve nem alkalmazandó egyes közigazgatási szervek vagy egyes dokumentumtípusok esetében. Ilyen esetekben az irányelv lehetővé teszi a felmerült költségek beszédését.

4.2.1. Költségátvitel

Az irányelv előírja, hogy a dokumentumok rendelkezésre bocsátásából és további felhasználásának engedélyezéséből eredő teljes bevétel egy ésszerű nyereséghányaddal együtt sem haladhatja meg a dokumentumok összegyűjtésének, előállításának, feldolgozásának és terjesztésének költségét.

A gyakorlat azt mutatja, hogy a következő közvetlen költségek tekinthetők elszámolhatónak:

A. Az adatok létrehozásával kapcsolatos költségek

- előállítás: adatok és metaadatok létrehozása, minőség-ellenőrzés, kódolás,
- gyűjtés: az adatok összegyűjtése és osztályozása,
- névtelenítés: adattörlés, adatmaszkolás, adatbázisszűrés.

B. Általában véve a „forgalmazáshoz” kapcsolódó költségek

- infrastruktúra: fejlesztés, szoftverkarbantartás, hardverkarbantartás, adathordozók,
- másolatok készítése: egy további DVD, USB-kulcs, SD-kártya stb. előállításának költsége,
- kezelés: csomagolóanyag, a megrendelt cikkek összekészítése,
- konzultáció: telefonbeszélgetés és e-mailváltás a további felhasználókkal, az ügyfélszolgálat költsége,
- kiszállítás: postaköltségek, beleértve a hagyományos postai szolgáltatás vagy a gyorsposta költségeit.

C. Kifejezetten a könyvtárakra (köztük az egyetemi könyvtárakra), a múzeumokra és a levéltárakra jellemző költségek

- megőrzés: az adatok gondozásának és tárolásának költsége,
- a jogok tisztázása: a jogok birtokosának megállapítására és az engedélyek megszerzésére fordított idő/munka.

A felmerült költségek közül csak azok tekinthetők elszámolhatónak, amelyek a fenti kategóriákhoz szorosan kapcsolódnak.

4.2.2. A díjak kiszámítása

Az irányelv megköveteli, hogy a díjak kiszámítása objektív, átlátható és ellenőrizhető kritériumok alapján történjen, ugyanakkor ezek megállapításának és elfogadásának felelősségét teljes egészében a tagállamokra ruházza.

A költségek kiszámításának első lépése az összes releváns és elszámolható költségtétel összeadása. A dokumentumok összegyűjtése és előállítása során szerzett bármely bevételt, például regisztrációs díjat vagy adót tanácsos a felmerült összes költségből levonni ahhoz, hogy a gyűjtéssel, előállítással, feldolgozással és terjesztéssel összefüggő „nettó költséget” meg lehessen állapítani ⁽²¹⁾.

Előfordul, hogy a díjakat a további felhasználásra irányuló, egy adott időszakra vonatkozó várható kereslet (nem pedig a beérkező kérelmek tényleges száma) alapján kell megállapítani, mivel a díjszámítási korlát a teljes bevételhez kapcsolódik, ami a kalkuláció időpontjában még nem ismert.

Az egyes dokumentumokra vagy adatkészletekre eső költségeket ugyan nehéz lenne kiszámítani, elengedhetetlen, hogy a közigazgatási szervek tevékenységének mennyiségileg meghatározható eredményét használják referenciaként annak biztosítása érdekében, hogy a díjak kiszámításának alapja pontos és ellenőrizhető legyen. Ennek a követelménynek lehetőleg az adatbázisok vagy katalógusok szintjén kell eleget tenni – a díjak kiszámításához egy ilyen összesített állományt javasolt referenciaként használni.

A közigazgatási szerveknek tanácsos a költségeket és a keresletet rendszeresen értékelni, és a díjakat ennek megfelelően módosítani. Az irányelvben említett „vonatkozó elszámolási időszak” a legtöbb esetben feltételezhetően egy év.

A teljes bevétel kiszámításának ezért azokon a költségeken kell alapulnia, amelyek:

- a) a fenti kategóriák egyikébe tartoznak (lásd a 4.2.1. pontot);
- b) mennyiségileg meghatározható dokumentumcsomaghoz (pl. adatbázishoz) kapcsolódnak;
- c) az előállítás vagy összegyűjtés során keletkező bevétel összegével ki lettek igazítva;
- d) értékelése és kiigazítása évente történik; és
- e) egy ésszerű nyereséghányadnak megfelelő összeggel lettek megnövelve.

⁽²¹⁾ További iránymutatásért lásd az EFTA-Bíróság E-7/13. számú, *Creditinfo Lánstraust hf. v Þjóðskrár Íslands og Íslenska* ügyben hozott 2013. december 16-i ítéletét.

4.2.3. A könyvtárak (köztük az egyetemi könyvtárak), a múzeumok és a levéltárak sajátos helyzete

A fent említett intézmények esetében nem kell a határkötség módszerét alkalmazni. Ezen intézmények esetében a 4.2.2. pontban leírt lépéseket kell követni az alábbi három fontos kivétel szem előtt tartásával:

- a) ezeknek az intézményeknek nem kell a tagállamok által meghatározandó „objektív, átlátható és ellenőrizhető kritériumokat” figyelembe venniük; és
- b) a teljes bevétel kiszámítása során két további tételt is számításba vehetnek: az adatmegőrzés és a jogok tisztázásának költségeit is. Ez a kulturális ágazat különleges szerepét tükrözi, amely magában foglalja a kulturális örökség megőrzésének feladatát is. Az adatkarbantartás és -tárolás közvetlen és közvetett költségei, valamint a jogbirtokos harmadik felek azonosításának költségei – a felhasználási szerződés tényleges költségének kivételével – elszámolhatónak tekinthetők;
- c) az ésszerű nyereséghányad meghatározásakor ezek az intézmények figyelembe vehetik a magánszféra által a megegyező vagy hasonló dokumentumok további felhasználásáért felszámított díjakat.

4.2.4. Ésszerű nyereséghányad

Noha az irányelv nem írja elő pontosan, hogy mi tekinthető „ésszerű nyereséghányadnak”, ennek legfontosabb jellemzőit a határkötségek elvétől való eltérés indokára való utalással lehetne meghatározni, nevezetesen hogy a költségvetési megszorításokkal küzdő közigazgatási szervek rendes működése biztosítható legyen.

A „nyereséghányad” kifejezés alatt ezért azt az elszámolható költségeken felüli százalékos arányt kell érteni, amely lehetővé teszi:

- a) a tőkekötségek megtérülését; és
- b) egy tényleges megtérülési ráta (nyereség) felszámítását.

Hasonló piacok gazdasági szereplői esetében a megtérülési ráta meghatározásánál figyelembe vennék az üzleti kockázat szintjét. A közszféra információinak további felhasználásával összefüggésben ugyanakkor nem helyénvaló üzleti kockázatra hivatkozni, mivel a közszférabeli információk előállítása a közigazgatási szervek feladatainak része. Az irányelv azt írja elő, hogy a nyereséghányad „ésszerű” legyen, ami csekély mértékben meghaladhatja az aktuális tőkekötségeket, ugyanakkor jóval alacsonyabbnak kell lennie a gazdasági szereplők átlagos megtérülési rátájánál, amely a nagyobb kockázat miatt lényegesen magasabb.

Mivel a tőkekötség szorosan összefügg a hitelintézetek kamataival (amelyek az EKB irányadó refinanszírozási műveletekre vonatkozó rögzített kamatlábain alapulnak), az „ésszerű nyereséghányad” általában várhatóan nem haladja meg 5 %-nál nagyobb mértékben az EKB rögzített kamatlábát. A Bizottság nyilvános konzultációjában részt vevő felek egyetértettek ezzel a gondolatmenettel, és tízből mindössze egy esetben említettek 5 %-ot meghaladó rátát⁽²²⁾. Az euróövezeten kívüli tagállamok esetében az „ésszerű nyereséghányad” az alkalmazandó fix kamatlábbal kapcsolódik.

4.3. Átláthatóság

Az irányelv (7. cikke) előírja, hogy az alábbi információkat előzetesen rögzíteni kell, és amennyiben lehetséges és szükséges, azokat elektronikus úton közzé kell tenni, valamint azoknak vizuálisan és funkcionálisan kapcsolódniuk kell a további felhasználásra kerülő dokumentumokhoz:

- a) az alkalmazandó feltételek, a díjak kiszámításának alapja és a szokásos díjak összege (vagyis az előre meghatározott dokumentumok vagy dokumentumcsomagok esetében automatikusan alkalmazható díjak, amelyek nem igényelnek egyedi értékelést);

⁽²²⁾ Lásd a konzultáció eredményét összefoglaló végleges jelentés 14. oldalát: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

- b) a szokásostól eltérő díjak kiszámítása esetén figyelembe veendő tényezők; és
- c) az olyan dokumentumok összegyűjtésével, előállításával, feldolgozásával és terjesztésével összefüggő költségek jelentős részének fedezéséhez szükséges bevétel elérésére vonatkozó követelmények, amelyek esetében a határköltséget meghaladó díjazás alkalmazása a 6. cikk (2) bekezdésének b) pontja értelmében megengedett.

A nyilvános konzultáció eredményeivel összhangban a Bizottság azt is kéri a közigazgatási szervektől, hogy lehetőleg hozzák nyilvánosságra a birtokukban lévő dokumentumok további felhasználásáért felszámított díjakból keletkező bevételeik összegét. Az ilyen információkat összesítve (az adatbázis vagy az egész intézmény szintjére vonatkozóan) kell közzétenni, és évente aktualizálni kell.
