

Ett steg vidare

– nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar

Betänkande av PSI-utredningen

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:10

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2014

ISBN 978-91-38-24077-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Stefan Attefall

Regeringen beslutade den 17 januari 2013 att bemyndiga statsrådet Stefan Attefall att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå de författningsändringar som behövs för att genomföra ändringarna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet). I uppdraget ingick också att se över lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen i övrigt samt att föreslå åtgärder som skapar bättre förutsättningar för vidareutnyttjande av sådana handlingar (dir. 2013:2).

Den 5 februari 2013 förordnades dåvarande generaldirektören Göran Gräslund som särskild utredare.

Den 4 mars 2013 förordnades som experter i utredningen kanslirådet Gustaf Johnssén, departementssekreterarna Anita Stawarz och Eva Stengård, f.d. generaldirektören Peder Törnvall och förbundsjuristen Staffan Wikell.

Som sekreterare förordnades organisationsdirektören Michael Borchers och juristen Mikael Vall från och med den 11 februari 2013. Juristen Martin Brinnen förordnades som sekreterare från och med den 1 mars 2013.

Martin Brinnen entledigades den 31 oktober 2013 och förordnades som expert från och med den 1 november 2013.

Utredningen har antagit namnet PSI-utredningen.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar (SOU 2014:10). I och med det är utredningens uppdrag slutfört.

Stockholm den 28 februari 2014

Göran Gräslund

/Michael Borchers
Mikael Vall

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	13
1 Författningsförslag	17
2 Utredningens uppdrag och arbete	25
2.1 Utredningens uppdrag.....	25
2.2 Utredningens arbete	26
2.2.1 Några begrepp.....	27
2.3 Betänkandets disposition.....	29
3 Nyttan med vidareutnyttjande samt gällande rätt	31
3.1 Nyttan med att tillåta vidareutnyttjande av information	32
3.1.1 Innovation och tillväxt	32
3.1.2 Insyn, legitimitet och delaktighet.....	32
3.1.3 Förbättring för medborgarna.....	33
3.1.4 Effektivare förvaltning	33
3.1.5 Stora värden	33
3.1.6 Risker med ett ökat vidareutnyttjande.....	34
3.2 Gällande PSI-lagstiftning	35
3.2.1 Det ursprungliga PSI-direktivet	35
3.2.2 PSI-lagen	36
3.2.3 Övrig lagstiftning på området.....	37
3.2.4 Översyn av PSI-direktivet.....	39
3.2.5 Utvidgat tillämpningsområde	39
3.2.6 Huvudsakliga ändringar i övrigt	40

4	Erfarenheter av PSI-lagen	43
4.1	Statliga myndigheter och kommuner.....	43
4.1.1	Oklarheter i den nuvarande lagen.....	44
4.2	Vidareutnyttjare.....	45
4.3	Utredningens slutsats.....	45
5	PSI-lagens syfte och tillämpningsområde	47
5.1	Direktivets och lagens tillämpningsområden.....	47
5.1.1	PSI-direktivet och ändringsdirektivet.....	48
5.1.2	PSI-lagens tillämpningsområde.....	50
5.2	Lagens syfte.....	52
5.2.1	Överväganden och förslag.....	53
5.3	Myndigheter och organ som ska omfattas av lagen.....	55
5.3.1	Överväganden och förslag.....	55
5.4	Verksamhet som ska undantas från lagens tillämpningsområde.....	62
5.4.1	Överväganden och förslag.....	62
5.5	Övriga undantag från tillämpningsområdet.....	69
5.5.1	Handlingar som innehåller personuppgifter.....	69
5.5.2	Delar av handlingar som bara innehåller logotyper, heraldiska vapen och insignier.....	71
6	Handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande	73
6.1	Allmän princip om vidareutnyttjande.....	73
6.1.1	Direktivet och ändringsdirektivet.....	73
6.1.2	PSI-lagen.....	74
6.1.3	Överväganden och förslag.....	75
6.2	Tillgängliga format.....	77
6.2.1	Direktivet och ändringsdirektivet.....	77
6.2.2	PSI-lagen.....	78
6.2.3	Överväganden.....	79

6.3	Information om handlingar och villkor.....	85
6.3.1	Direktivet och ändringsdirektivet	85
6.3.2	PSI-lagen och övrig nationell lagstiftning.....	85
6.3.3	Överväganden och förslag.....	86
7	Avgifter	93
7.1	Nuvarande regler och tidigare utredning.....	93
7.2	Det nya PSI-direktivet.....	95
7.3	Avgifternas betydelse.....	96
7.3.1	Betydelsen för myndigheterna.....	96
7.3.2	Betydelsen för vidareutnyttjandet	98
7.3.3	Vad betyder marginalkostnader?	99
7.4	Behovet av och möjligheterna att reglera avgifterna.....	101
7.4.1	Räcker den spontana utvecklingen?	102
7.4.2	Avgiftsförordningen och myndigheternas bemyndiganden.....	104
7.4.3	Grunddatabasutredningens förslag och regeringens uttalande år 1998	106
7.4.4	Kommunernas avgifter	107
7.5	Överväganden och förslag	108
7.5.1	Reglering av avgifterna	108
8	Villkor och exklusiva rätter	111
8.1	Licenser och villkor.....	111
8.1.1	PSI-direktivet och ändringsdirektivet	111
8.1.2	PSI-lagen	112
8.1.3	Överväganden och förslag.....	112
8.2	Exklusiva rätter	116
8.2.1	PSI-direktivet och ändringsdirektivet	116
8.2.2	PSI-lagen	117
8.2.3	Överväganden och förslag.....	117
8.2.4	Översyn av regleringen om exklusiva rätter i övrigt	120

9	Överklagande av villkor.....	123
9.1	PSI-direktivet och ändringsdirektivet.....	123
9.2	PSI-lagen.....	125
9.3	Överväganden och förslag	126
9.3.1	Överprövning bör fortfarande göras av domstol.....	126
9.3.2	Kan möjligheterna att överklaga förbättras?	128
10	Övriga åtgärder för att främja vidareutnyttjande	133
10.1	Ledning och styrning	133
10.1.1	Uppdrag till myndigheterna.....	134
10.1.2	Standardisering.....	135
10.1.3	Påverka myndighetskultur och attityder	135
10.1.4	Tillfälliga eller sektorsvisa projekt	136
10.2	Uppföljning och utvärdering	136
10.3	Tydliga regler och låga avgifter.....	137
10.3.1	Bemyndiganden om avgifter.....	138
10.3.2	Avgifter för att finansiera myndigheternas verksamhet.....	139
10.4	Gemensam portal	142
10.5	Ta fram och förvalta tydliga och konkreta vägledningar	143
10.6	Skapa arenor, forum och nätverk	144
10.7	Ta fram en checklista för utformningen av nya databaser ...	145
10.8	Behövs särskilda insatser för arkiv, bibliotek och museer?	146
10.9	Riktade insatser mot kommunerna	147
10.10	Hur bör stödet organiseras?	149
10.10.1	Bör det inrättas en särskild ”PSI-myndighet”? ...	149
10.10.2	E-förvaltning	150
10.10.3	Uppföljning och utvärdering.....	151
10.10.4	Föreskrifter och portal för information om handlingar	152

10.10.5	Stöd om regelverk och avgifter	152
10.10.6	Tillsyn över och rådgivning om villkor	154
10.10.7	Sektorsvis samverkan	155
11	Författningskommentar	157
12	Konsekvenser av utredningens förslag	173
12.1	Finansiella konsekvenser	173
12.1.1	De nya reglerna för avgifter	174
12.1.2	Kravet på förteckningar och information	175
12.1.3	Utvidgad uppgift för Riksarkivet	175
12.1.4	Nya uppgifter och uppdrag.....	177
12.2	Konsekvenser för företag	177
12.3	Samhällsekonomiska konsekvenser	178
12.4	Konsekvenser för integritetsskyddet.....	179
	Referenser	183
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:2.....	185
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv 2013:41	193
Bilaga 3	Tilläggsdirektiv 2013:85.....	195
Bilaga 4	Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG.....	197
Bilaga 5	Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU	205

Sammanfattning

Utredningen har två uppgifter. Den ena är att föreslå de ändringar i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen) som krävs för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU av den 26 juni 2013 om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet). Den andra uppgiften är att analysera och föreslå övriga åtgärder som kan bidra till att främja ett ökat vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

Syftet med att öka vidareutnyttjandet är att det kan bidra till ekonomisk tillväxt, ökad öppenhet och bättre service till medborgarna. Enligt olika beräkningar handlar det om stora värden för samhället.

För att genomföra förändringarna i PSI-direktivet föreslår utredningen följande förändringar i PSI-lagen.

- Lagens tillämpningsområde utvidgas så att den också omfattar arkiv, bibliotek (inklusive högskolebibliotek) och museer.
- En ny huvudregel införs för hur höga avgifter som får tas ut för att ge tillgång till handlingar.
- Som allmän princip införs att handlingar som omfattas av lagen och tillhandahålls av myndigheterna får vidareutnyttjas.

För att göra lagen tydligare och enklare att tillämpa föreslår utredningen att begreppet affärsverksamhet byts mot konkurrensutsatt verksamhet i bestämmelsen om vilka handlingar som inte omfattas av lagen. Dessutom föreslås att myndigheterna ska vara skyldiga att informera om sina handlingar och villkoren för att vidareutnyttja dem, samt att en tillsynsfunktion införs för att hindra diskriminerande villkor. Slutligen föreslår utredningen att myndigheterna på begäran ska lämna skriftliga beslut om att inte

lämna ut handlingar eller om vidareutnyttjandet har förenats med villkor. Syftet är att göra sådana beslut lättare att överklaga.

Utredningens analys av åtgärder som kan främja ett ökat vidareutnyttjande mynnar ut i en rad förslag. Eftersom PSI-lagen i sig inte räcker för att driva på utvecklingen behöver regeringen styra myndigheterna så att de vidtar de åtgärder som krävs för att underlätta att deras information kan vidareutnyttjas.

En viktig del av styrningen är att besluta om hur myndigheterna får ta betalt för sina handlingar. Här måste regeringen beakta den nya huvudregeln för avgifter. Styrningen bör också ta sikte på att myndigheternas kultur och attityder till vidareutnyttjande kan behöva förändras i en del fall. För att regeringen ska kunna styra myndigheterna och vidta lämpliga åtgärder behöver utvecklingen följas upp och de olika åtgärderna utvärderas.

För att underlätta vidareutnyttjande behövs enligt utredningen fortsatta insatser för att standardisera myndigheternas information, till exempel när det gäller de begrepp och termer som används när den presenteras. Utredningen föreslår att det inrättas en gemensam portal som kan fungera som en ingång till informationen hos olika delar av den offentliga förvaltningen.

I stort sett alla myndigheter och kommuner behöver vidta åtgärder för att leva upp till de ändrade reglerna som utredningen föreslår. Som stöd i arbetet behövs tydliga och aktuella vägledningar som beskriver regelverket och vilka åtgärder som bör eller kan vidtas för att bidra till utvecklingen.

Utredningen föreslår att ett antal myndigheter får nya uppgifter till följd av de olika förslagen. I de flesta fall gäller det mindre förändringar med en tydlig koppling till myndigheternas nuvarande uppdrag. Det gäller bland annat Ekonomistyrningsverket och Konkurrensverket. Riksarkivet föreslås få ansvaret för den gemensamma portalen och för att ta fram föreskrifter om hur myndigheterna ska informera om de handlingar som de kan tillhandahålla för vidareutnyttjande.

PSI-direktivet innebär inga förändringar av de regler som finns om rätten att få tillgång till handlingar. Men när allt mer information sprids och används för olika ändamål ökar risken för att uppgifterna används på ett felaktigt eller olämpligt sätt. Det ställer krav på att myndigheterna har väl fungerande system och rutiner för att värna informationssäkerheten.

Summary

The Inquiry has two tasks. The first is to propose the amendments to the Act on the re-use of public administration documents (2010:566) that are necessary for the implementation of Directive 2013/37/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information (PSI Directive). The second task is to analyse and propose other measures that could help to promote greater re-use of public administration documents.

The aim of increasing such re-use is that it can contribute to economic growth, greater openness and better service for citizens. Various estimates point to considerable value for society.

To implement the amendments in the PSI Directive, the Inquiry proposes the following amendments to the Act on the re-use of public administration documents.

- The scope of application of the Act should be broadened so as to also include archives, libraries (including higher education institution libraries) and museums.
- A new main rule should be introduced determining how much can be charged for access to documents.
- A general principle should be introduced to the effect that documents that are covered by the Act and that government agencies have at their disposal may be re-used.

To make the Act clearer and easier to apply, the Inquiry proposes that the term 'commercial activity' be amended to 'activity subject to competition' in the provision on which documents are not covered by the Act. The Inquiry also proposes that agencies should be obliged to provide information about their documents and the terms for re-using them, and that a supervisory function is established to prevent discriminatory terms. Finally, the Inquiry

proposes that decisions not to disclose documents should be issued in writing so as to make it easier to appeal against them.

The Inquiry's analysis of measures that could promote increased re-use has resulted in a number of proposals. As the Act on the re-use of public administration documents is in itself not sufficient to advance developments, the Government needs to direct agencies so that they take the measures necessary for making their information easier to re-use.

An important part of this governance is deciding how agencies are allowed to charge for their documents. In this regard, the Government must take into account the new main rule for fees. This governance should also focus on the fact that some agencies' culture and attitudes towards re-use may need to change. For the Government to be able to govern agencies and take appropriate measures, developments need to be monitored and the various measures need to be evaluated.

To make re-use easier, the Inquiry considers that continued measures are needed to standardise agencies' information, e.g. with regard to the concepts and terms used when information is presented. The Inquiry proposes that a shared portal be established that could function as a point of entry to information held by various parts of the public sector.

Essentially all government agencies and municipalities need to take measures to comply with the rules proposed by the Inquiry. In support of this, clear and up-to-date guidelines are needed that describe the regulations and which measures should or can be taken to help move developments in the right direction.

The Inquiry proposes that a number of agencies be given new tasks as a result of the various proposals. In most cases these would be minor changes with a clear link to the agency's current assignment. This applies to the National Financial Management Authority and the Swedish Competition Authority. The Inquiry proposes that the National Archives be given responsibility for the shared portal and for drawing up regulations on how government agencies are to provide information about the documents they are able to make available for re-use.

The PSI Directive does not imply any changes to the rules that exist concerning the right to access documents. But as increasing amounts of information are being disseminated and used for various purposes, there is an increased risk of information being used incorrectly or inappropriately. This places demands on agencies, which must have efficient systems and routines for safeguarding the security of information.

1 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen *dels* att 1–11 och 14 §§ samt rubriken närmast före 14 §, *dels* att en ny övergångsbestämmelse ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Syftet med denna lag är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter.

Lagen *innehåller bestämmelser* som avser att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för *hur* handlingar *får användas* som begränsar konkurrensen.

Lagen avser att förhindra att myndigheter beslutar om villkor för *vidareutnyttjande av* handlingar som begränsar konkurrensen.

Bestämmelser om tillhandahållande av handlingar finns i annan författning.

¹ Jämför Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU av den 26 juni 2013 om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (EUT L175/1, 27.6.2013, s. 1, Celex 32013L0037).

² Senaste lydelse SFS 2010:566.

2 §³

Denna lag innehåller bestämmelser om villkor för att få vidareutnyttja handlingar hos statliga och kommunala myndigheter.

Lagen gäller för vidareutnyttjande av handlingar hos statliga och kommunala myndigheter.

Lagen gäller också för vidareutnyttjande av handlingar hos de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), om handlingarna hör till den verksamhet som anges där, samt handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Dessa organ ska vid tillämpningen av denna lag jämnställas med myndigheter.

3 §⁴

Denna lag gäller inte för handlingar hos

- 1. utbildnings- eller forskningsinstitutioner, eller*
- 2. kulturinstitutioner.*

Lagen gäller inte för handlingar som

- 1. inte får tillhandahållas,*
- 2. tillhandahålls i en myndighets konkurrensutsatta verksamhet,*
- 3. en myndighet tillhandahåller en annan myndighet, utom när det framgår att handlingarna ska användas i konkurrensutsatt verksamhet,*
- 4. finns hos andra utbildnings- eller forskningsinstitutioner än högskolebibliotek,*
- 5. finns hos andra kulturinstitutioner än arkiv, bibliotek och museer,*
- 6. utgör datorprogram, eller*
- 7. tredje man innehar rätt till enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.*

³ Senaste lydelse SFS 2010:566.

⁴ Senaste lydelse SFS 2010:566.

Lagen gäller inte för begränsningar i vidareutnyttjandet av handlingar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av författning.

4 §⁵

Denna lag gäller inte för handlingar eller uppgifter i handlingar som inte får tillhandahållas eller för begränsningar i vidareutnyttjandet av dessa som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av någon författning.

Lagen påverkar inte utövandet av sådan ensamrätt som följer av patentlagen (1967:837), mönsterskyddslagen (1970:485), firmalagen (1974:156), lagen (1992:1685) om skydd för kretsmönster för halvledarprodukter, växtförädlarrättslagen (1997:306) eller varumärkeslagen (2010:1877).

Lagen gäller inte för handlingar som en myndighet tillhandahåller en annan myndighet, utom när det framgår att handlingarna ska användas i affärsverksamhet. Lagen gäller inte heller för handlingar som en myndighet tillhandahåller i sin affärsverksamhet.

5 §⁶

Denna lag gäller inte för handlingar till vilka tredje man innehar rätt enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära eller konstnärliga verk.

Vidareutnyttjande är tillåtet för handlingar som tillhandahålls av myndigheter och som omfattas av denna lag.

Lagen påverkar inte utövandet av sådan ensamrätt som följer av varumärkeslagen (1960:644), patentlagen (1967:837), mönsterskyddslagen (1970:485), firmalagen (1974:156), lagen (1992:1685) om skydd för kretsmönster för halvle-

⁵ Senaste lydelse SFS 2010:566.

⁶ Senaste lydelse SFS 2010:566.

darprodukter eller växtförädlarrättslagen (1997:306).

6 §⁷

I denna lag avses med *handling detsamma* som i 2 kap. 3 § första stycket första meningen tryckfrihetsförordningen. *Ett datorprogram ska dock inte anses vara en handling.*

I denna lag avses med *handlingar; handlingar som avses i 2 kap. 3 § första stycket första meningen tryckfrihetsförordningen,*

vidareutnyttjande; användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet.

I lagen avses med vidareutnyttjande användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet.

7 §⁸

Om en myndighet får ta ut avgifter för vidareutnyttjande, får de samlade intäkterna från sådana avgifter tillsammans med de samlade intäkterna från avgifter för handlingar som myndigheten tillhandahåller inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Om en myndighet får ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar, får avgifterna inte överstiga kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Om en myndighet är skyldig att ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar för att täcka

⁷ Senaste lydelse SFS 2010:566.

⁸ Senaste lydelse SFS 2010:566.

en väsentlig del av kostnaderna för en verksamhet, får de samlade intäkterna inte överstiga kostnaderna för att samla in, framställa, reproducera och sprida handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Oavsett krav på kostnadsäckring får arkiv, bibliotek och museer tillämpa bestämmelsen i andra stycket.

8 §⁹

Villkor för vidareutnyttjande ska vara relevanta och *icke-diskriminerande* för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Villkoren får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

Villkor för vidareutnyttjande ska vara relevanta och får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

Villkor för vidareutnyttjande ska vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande.

Den myndighet regeringen bestämmer ska bedriva tillsyn avseende myndigheternas tillämpning av andra stycket. En granskad myndighet ska bistå tillsynsmyndigheten med de uppgifter och handlingar som tillsynsmyndigheten behöver för sin granskning. Tillsynsmyndighetens beslut får inte överklagas.

⁹ Senaste lydelse SFS 2010:566.

9 §¹⁰

Om en myndighet vidareutnyttjar handlingar i sin *affärsverksamhet* ska samma avgifter och andra villkor för tillhandahållande av handlingarna tillämpas för denna verksamhet som för andra som vidareutnyttjar handlingar.

Om en myndighet vidareutnyttjar handlingar i sin *konkurrensutsatta verksamhet* ska samma avgifter och andra villkor för tillhandahållande av handlingarna tillämpas för denna verksamhet som för andra som vidareutnyttjar handlingar.

10 §¹¹

En myndighet får inte bevilja någon en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar, utom när det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. En sådan exklusiv rätt får beviljas för en tid av högst tre år i taget. Den exklusiva rätten ska offentliggöras.

Om inte annat följer av andra stycket får en myndighet inte bevilja någon en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar, utom när det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. En sådan exklusiv rätt får beviljas för en tid av högst tre år i taget. Den exklusiva rätten ska offentliggöras.

Utöver vad som följer av första stycket får arkiv, bibliotek och museer bevilja en exklusiv rätt vid digitalisering av kulturreсурser. En exklusiv rätt enligt detta stycke får i allmänhet inte överstiga tio år och ska offentliggöras. Om den exklusiva rätten överstiger tio år ska den omprövas under det elfte året och i tillämpliga fall vart sjunde år därefter.

Den myndighet som ingått sådant avtal som avses i andra stycket ska, senast vid avtalets utgång, utan kostnad erhålla en kopia av de digitaliserade kulturreсурserna med rätt att fritt utnyttja och distribuera materialet.

¹⁰ Senaste lydelse SFS 2010:566.

¹¹ Senaste lydelse SFS 2010:566.

11 §¹²

En myndighet ska informera om avgifter och andra villkor för vidareutnyttjandet. *Denna information ska lämnas elektroniskt om det är möjligt och lämpligt.*

Myndigheten ska på begäran ange beräkningsgrunden för avgifterna.

En myndighet ska informera om avgifter, *inklusive beräkningsgrund*, och andra villkor för vidareutnyttjandet.

En myndighet ska publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande samt tillhörande information.

Information enligt första och andra stycket ska kunna lämnas elektroniskt och utan avgift.

*Motivering av beslut**Beslut om vidareutnyttjande*14 §¹³

Ett beslut om avslag på en begäran om vidareutnyttjande ska innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Om beslutet grundas på att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans rätt enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära eller konstnärliga verk, ska myndigheten i beslutet ange vem som är rättsinnehavare, om denne är känd, eller vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen från.

En myndighet ska på begäran lämna ett skriftligt beslut om vidareutnyttjandet har förenats med villkor eller om en begäran om vidareutnyttjande har avslagits. Sådana beslut ska innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet.

Om beslutet grundas på att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans rätt enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk,

¹² Senaste lydelse SFS 2010:566.

¹³ Senaste lydelse SFS 2010:566.

ska myndigheten i beslutet ange vem som är rättsinnehavare, om denne är känd, eller vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen från. Arkiv, bibliotek och museer behöver inte lämna information om sådana rättsinnehavare eller licensgivare.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

1. Avtal med sådana exklusiva rättigheter som avses i 10 § andra stycket som slöts före den 17 juli 2013 ska upphöra att gälla när avtalet löper ut, dock senast den 18 juli 2043.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är att föreslå de författningsändringar som behövs för att genomföra ändringarna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet) i svensk rätt.¹ I uppdraget ingår också att se över lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen) i övrigt samt att föreslå åtgärder som skapar bättre förutsättningar för vidareutnyttjande av sådana handlingar (se dir. 2013:2, bilaga 1). Utredaren ska bland annat

- analysera konsekvenserna av att direktivets tillämpningsområde utvidgas till att omfatta arkiv, bibliotek och museer,
- se över myndigheternas bemyndiganden att ta ut avgifter för att tillhandahålla och vidareutnyttja information i syfte att öka tydligheten,
- utreda vilket stöd myndigheterna behöver och om någon myndighet bör ges uppgifter på området.

Enligt sitt direktiv ska utredningen följa de förhandlingar om förslagen till ändringar i PSI-direktivet som pågår inom Europeiska unionen och i sitt förslag utgå från det innehåll de får när de antagits av Europaparlamentet och rådet.

Enligt utredningens direktiv skulle den lämna sitt förslag till lagändringar senast den 13 juni 2013 och övriga förslag senast den 30 oktober 2013. Men vid tidpunkten för delredovisningen pågick fortfarande förhandlingarna om ändringarna i PSI-direktivet, och det

¹ Direktivet återges i bilaga 4.

ändrade PSI-direktivet antogs först den 26 juni 2013.² Den 25 april 2013 beslutade därför regeringen att ge utredningen tilläggsdirektiv, där delredovisningen togs bort. I stället skulle hela uppdraget redovisas senast den 30 oktober 2013 (se dir. 2013:41, bilaga 2). Genom ett ytterligare tilläggsdirektiv beslutade regeringen den 19 september 2013 att förlänga utredningstiden till som längst den 28 februari 2014 (se dir. 2013:85, bilaga 3).

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har sammanträtt med expertgruppen vid tio tillfällen. Inför sammanträdena har promemorior utarbetats om utredningens olika frågor. Också utkast till de olika kapitlen i betänkandet har diskuterats vid mötena.

Enligt sitt direktiv ska utredningen samråda med en rad myndigheter och organisationer (se bilaga 1). Representanter för merparten av dem deltog vid något av de samrådsmöten som utredningen arrangerade under våren och försommaren 2013. För att få synpunkter från fler myndigheter från olika områden och med skilda förutsättningar bjöd utredningen in ytterligare ett antal statliga myndigheter till mötena. Vid två möten deltog företrädare för arkiv, bibliotek och museer, vid två möten övriga myndigheter. Ett särskilt möte hölls med företrädare för kommunerna. Också där var strävan att ta del av synpunkter och uppfattningar från organisationer med olika erfarenheter och förutsättningar. Totalt deltog 23 statliga myndigheter och 7 kommuner med minst en representant var vid de här mötena.

Mötena följde en enhetlig struktur. Med utgångspunkt i ett antal frågor som utredningen hade skickat till deltagarna på förhand diskuterades bland annat praktiska erfarenheter av PSI-lagen, avgiftsfrågor samt vilka åtgärder som kan underlätta myndigheternas arbete och bidra till att främja ett ökat vidareutnyttjande.

Syftet med samråden var att ge utredningen en bred och aktuell bild av erfarenheter och uppfattningar, som underlag för det fortsatta utredningsarbetet. Trots det relativt stora urvalet av myndigheter och andra organisationer samt utredningens strävan att samråda med representanter från olika områden var inte ambitionen att få en fullständig bild av hela den offentliga förvaltningen. Utredningen

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU av den 26 juni 2013 om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Direktivet återges i bilaga 5.

frågade inte heller efter några formella ställningstaganden från deltagarna.

Utöver de här mötena har utredningen fört samtal om specifika frågor med och tagit emot olika typer av information från representanter för en rad myndigheter, företag, organisationer och experter. Bland annat har utredningen deltagit vid flera konferenser och seminarier där olika aspekter av vidareutnyttjande har diskuterats. I särskild ordning har utredningen samrått med E-delegationen (Fi 2009:01), Informationshanteringsutredningen (Ju 2011:11) och Uppgiftslämnarutredningen (N 2012:01). Vid två tillfällen har utredningen träffat myndighetshandläggare i Regeringskansliet för att berätta om arbetet och diskutera olika frågor. Genom intervjuer och studier av dokument har utredningen orienterat sig om åtgärder som andra länder har genomfört eller planerar för att främja ett ökat vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen.

På utredningens uppdrag har Riksarkivet utarbetat en promemoria om hur regelverket för myndigheternas information om handlingar kan utformas (dnr. S 2013:01/2013/9). Utredningen har också uppdragit åt konsultföretaget PwC att analysera vissa åtgärder för att främja ett ökat vidareutnyttjande (dnr. S 2013:01/2013/8).

2.2.1 Några begrepp

Det finns en rad speciella begrepp och termer som används när frågan om vidareutnyttjande av handlingar diskuteras. Utredningen har strävat efter att undvika komplicerade begrepp, och försökt att förklara speciella begrepp i anslutning till att de används.

För att undvika missförstånd och otydlighet finns det dock anledning att redan här ta upp ett par begrepp som förekommer ofta i sammanhanget men används och tolkas på olika sätt.

I PSI-direktivet används, liksom i till exempel 2 kapitlet tryckfrihetsförordningen, termen handling. I båda fallen avser den alla typer av handlingar som finns hos myndigheterna, oavsett i vilken form och på vilket medium. I betänkandet används termerna handling, information och data omväxlande, som i den allmänna debatten och språkbruket. Någon skillnad i sak är inte avsedd annat än när det särskilt anges eller framgår av sammanhanget.

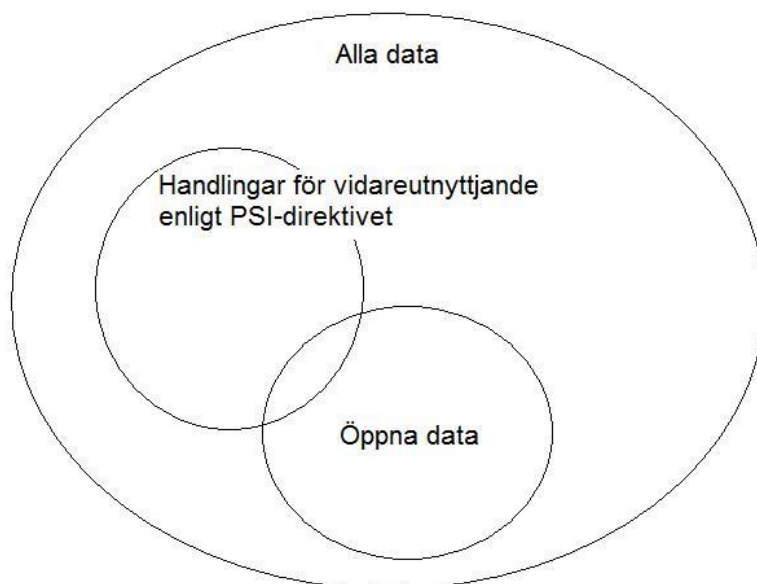
Under de senaste åren har begreppet öppna data börjat användas alltmer flitigt, inklusive i skälen till ändringarna i PSI-direktivet. Inte sällan sätts likhetstecken mellan vidareutnyttjande enligt PSI-

direktivet och att tillämpa de principer som brukar användas för att känneteckna öppna data. Det är inte alltid korrekt och kan leda till missförstånd och felaktiga förväntningar.

Det finns ingen formell definition av uttrycket öppna data (ibland används öppen data), men det syftar på digital information som är fritt tillgänglig utan inskränkningar, oavsett vem som tillhandahåller eller utnyttjar den. En sammanfattande definition som brukar användas är sådana data som vem som helst fritt får använda, återanvända och distribuera utan annan motprestation än att ange källa eller att dela data på samma sätt.

Handlingar som kan vidareutnyttjas enligt PSI-direktivet är inte samma sak. Enkelt uttryckt kan man säga att handlingar från den offentliga sektorn som tillhandahålls enligt principerna för öppna data alltid uppfyller reglerna i PSI-direktivet, men inte tvärtom. Vidareutnyttjande enligt PSI-direktivet kan – men måste inte – vara förenat med såväl villkor som avgifter. Figur 1 är ett sätt att schematiskt visa hur de två begreppen förhåller sig till varandra. Figuren ska också illustrera att en stor del av alla data som existerar varken finns tillgängliga som öppna data eller tillhandahålls för vidareutnyttjande enligt reglerna i PSI-direktivet.

Figur 1 Öppna data och vidareutnyttjande enligt PSI-direktivet



2.3 Betänkandets disposition

I kapitel 3 ger utredningen en kort bakgrund. Där beskrivs dels de olika syftena med att främja ett ökat vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn samt de risker som behöver beaktas till följd av att vidareutnyttjandet ökar. I kapitlet beskrivs också översiktligt innehållet i det ursprungliga PSI-direktivet och den gällande PSI-lagen samt de förändringar som det ändrade PSI-direktivet innebär.

Kapitel 4 sammanfattar de praktiska erfarenheterna av den nuvarande PSI-lagen och hur den har tillämpats sedan den trädde i kraft den 1 juli 2010. Redovisningen baseras på de samrådsmöten med olika intressenter som utredningen arrangerade under våren 2013 samt synpunkter som i olika sammanhang har framförts till utredningen under dess arbete.

Kapitel 5 till 9 behandlar PSI-lagen. Här analyseras hur förändringarna av PSI-direktivet påverkar den svenska lagstiftningen samt vilka förändringar som behöver göras i PSI-lagen. Med utgångspunkt i den analysen redovisar utredningen sina överväganden och förslag om hur lagen bör ändras. Här tas också upp andra tänkbara förändringar som utredningen enligt sitt direktiv ska föreslå i syfte att göra lagen tydligare och enklare att tillämpa.

Kapitel 10 innehåller utredningens bedömningar och förslag om andra åtgärder än lagstiftning som kan främja ett ökat vidareutnyttjande. En del av dem syftar till att förenkla för dem som vill vidareutnyttja handlingar från den offentliga sektorn, andra att underlätta för de statliga myndigheterna och kommunerna att uppfylla lagens krav och att bidra till att främja utvecklingen. I kapitlet föreslår utredningen också hur olika uppgifter på området kan organiseras.

Kapitel 11 innehåller författningskommentarer till utredningens förslag om ändringar i PSI-lagen.

I kapitel 12 beskriver utredningen konsekvenserna av sina förslag.

3 Nyttan med vidareutnyttjande samt gällande rätt

Genom PSI-direktivet (PSI står för Public Sector Information) från år 2003 fastställdes regler om hur enskilda och företag kan använda handlingar från den offentliga sektorn för andra ändamål än vad de ursprungligen avsågs för. Sådan användning benämns i direktivet som vidareutnyttjande. PSI-direktivet genomfördes i svensk rätt den 1 juli 2010 genom PSI-lagen. I juni 2013 antogs ett ändringsdirektiv till det ursprungliga PSI-direktivet.

PSI-direktivet består av ett antal minimikrav. Det är därför tillåtet för ett medlemsland att gå längre än vad direktivet kräver för att främja utvecklingen på området. Det kan till exempel gälla avgifter. Några krav på att myndigheter ska erbjuda öppna data eller liknande finns inte i PSI-direktivet, men är ändå helt i linje med direktivets syfte (se t.ex. skäl 3 till ändringsdirektivet).

Det här kapitlet beskriver kort syftet med att tillåta vidareutnyttjande av information och ger en översiktlig genomgång av relevant lagstiftning på området.

3.1 Nyttan med att tillåta vidareutnyttjande av information

Statliga och kommunala myndigheter framställer, samlar in och lagrar stora mängder information av olika slag. Informationen från den offentliga förvaltningen kan bli en värdefull resurs när den utnyttjas på andra sätt än vad som var tanken när den samlades in eller skapades. Det gäller särskilt för information av hög kvalitet som är tillgänglig i elektronisk form. Syftet med PSI-direktivet är att skapa förutsättningar för att utnyttja resursen bättre och ta vara på och öka värdet av informationen.

Att vidareutnyttja information från den offentliga förvaltningen innebär att enskilda aktörer sammanställer, kombinerar eller på andra sätt bearbetar eller använder informationen till nya produkter eller tjänster. De kan i sin tur bidra till olika former av värde för samhället.

3.1.1 Innovation och tillväxt

Tillgång till information av hög kvalitet kan stimulera och skapa förutsättningar för att utveckla nya kommersiella tillämpningar. Genom att kombinera information av olika slag och utnyttja modern informations- och kommunikationsteknik går det att skapa helt nya produkter och tjänster som efterfrågas på marknaden. På så sätt kan bättre förutsättningar för att vidareutnyttja information från den offentliga förvaltningen bidra till att nya branscher utvecklas och företag växer, vilket i sin tur bidrar till ökad sysselsättning och ekonomisk tillväxt.

3.1.2 Insyn, legitimitet och delaktighet

Informationen från den offentliga förvaltningen som vidareutnyttjas genom att olika uppgifter ställs samman, bearbetas och görs tillgängliga på enklare sätt ökar medborgarnas möjligheter att få insyn i och ställa krav på de offentliga verksamheterna. En mer öppen offentlig förvaltning kan öka dess legitimitet hos medborgarna och deras vilja att delta i utvecklingen av servicen, effektiviteten och kvaliteten i de offentliga tjänsterna.

3.1.3 Förbättring för medborgarna

Varje dag fattar medborgarna mängder av små och stora beslut som påverkar deras tillvaro. Det kan handla om allt från att planera resor med kollektivtrafiken till att välja mellan olika utförare av välfärds-tjänster. Att snabbt och enkelt få tillgång till väl anpassad information från den offentliga förvaltningen kan många gånger göra det enklare att fatta väl grundade beslut.

3.1.4 Effektivare förvaltning

Ett ökat vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen kan få positiva effekter också för myndigheterna själva. Om en myndighet beskriver och presenterar sin egen information tydligt samt tillhandahåller den på ett sätt som underlättar att den vidareutnyttjas, kan det samtidigt bidra till att effektivisera myndigheternas egna processer. När fler användare efterfrågar och utnyttjar informationen ökar chansen att fel och brister upptäcks och kan åtgärdas, vilket höjer informationens kvalitet och värde också för den egna verksamheten. En stor del av den information som finns hos kommuner och statliga myndigheter används i andra myndigheters verksamhet. De åtgärder som en myndighet vidtar för att underlätta för de privata aktörerna att vidareutnyttja informationen kommer därmed också att vara till nytta för andra delar av den offentliga förvaltningen. Det kan till exempel gälla smidigare och effektivare sätt att ta del av informationen, mindre administration för att reglera avgifter och villkor etc.

3.1.5 Stora värden

Det finns inga specifikt svenska studier av de ekonomiska effekterna av att öka vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn. På europeisk nivå har det däremot gjorts flera försök att beräkna det möjliga ekonomiska värdet av att vidareutnyttja information.

I en ofta citerad studie till EU-kommissionen från år 2006 beräknades marknaden inom EU plus Norge vara värd mellan 10 och 48 miljarder euro, vilket motsvarade 0,25 procent av den samlade bruttonationalprodukten (Dekkers m.fl. 2006).

En senare rapport till kommissionen som många hänvisar till kom fram till likartade resultat (Vickery 2011). Där uppskattades att marknaden inom EU 27 var värd 27,9 miljarder euro år 2008. I studien gjordes en beräkning av marknadens tillväxt till år 2010. Med 7 procents årlig tillväxt, vilket bedömdes vara ett försiktigt antagande, skulle marknaden ha vuxit till 32 miljarder euro. Med motsvarande tillväxt till år 2013 skulle värdet för närvarande vara cirka 39 miljarder euro.

I en studie från oktober 2013 beräknas den totala direkta och indirekta nytan av att tillåta vidareutnyttjande av information från både den offentliga och privata sektorn inom sju områden vara värd cirka 3 000 miljarder dollar per år i hela världen. Summan för Europa beräknas till 900 miljarder dollar.¹ Värdet består bland annat av den samhällsekonomiska nytan av ökad effektivitet, utvecklingen av nya produkter och tjänster, produkter med lägre kostnader och högre kvalitet samt ökad bekvämlighet.

De exempel på studier som har nämnts här är gjorda med skilda metoder och bygger på en rad olika antaganden som är mer eller mindre realistiska. Slutsatserna ska därför tas med en nypa salt. Men de illustrerar att det finns stora samhällsekonomiska värden i ett ökat vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Syftet med PSI-direktivet och nationella åtgärder för att främja vidareutnyttjandet är att försöka ta bättre vara på de värdena.

3.1.6 Risker med ett ökat vidareutnyttjande

Samhällets ökande grad av digitalisering tillsammans med den ständiga tekniska utvecklingen gör att det både finns mer information att hämta hos myndigheter och att den blir lättare att vidareutnyttja. Det gäller särskilt möjligheterna att sammanställa befintliga uppgifter till helt nya handlingar. Utvecklad skanningsteknik har också gjort det mer attraktivt att begära ut en stor mängd handlingar på papper – vilket myndigheterna är skyldiga att tillhandahålla om det inte hindras av sekretess eller särskilda regler – för att sedan omvandla materialet till ett maskinläsbart format.

Den här utvecklingen medför möjligheter till nya former av vidareutnyttjande. Men den kan samtidigt innebära ökade risker för

¹ Se McKinsey Global Institute (2013). De områden som omfattas av studien är utbildning, transporter, konsumentprodukter, elförsörjning, olje- och gasförsörjning, hälsovård och finansiella tjänster.

otillbörliga intrång i den personliga integriteten. Generellt gäller att ju mer information som sprids och ju fler som utnyttjar den i olika syften, desto större blir risken att den i vissa fall hanteras felaktigt eller olämpligt. Särskilt allvarligt är det om personuppgifter eller andra uppgifter som inte är avsedda att spridas hanteras på ett felaktigt eller otillbörligt sätt. PSI-direktivet i sig innebär dock inte att till exempel sekretessförbehåll eller begränsningar som följer av personuppgiftslagen (1998:204) (PUL) inte gäller eller ska tolkas på annat sätt än tidigare. För myndigheter som vill bidra till ett ökat vidareutnyttjande genom att aktivt tillhandahålla handlingar, det vill säga utöver vad de är absolut skyldiga till, kan den ökade volymen av handlingar som tillhandahålls dock öka kraven på de system och rutiner som finns för att slå vakt om informations-säkerheten.

3.2 Gällande PSI-lagstiftning

Vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen regleras på både EU- och nationell nivå, och i såväl specifik lagstiftning som i angränsande lagar som påverkar möjligheterna till vidareutnyttjande. I följande avsnitt görs en genomgång av gällande rätt på området.

3.2.1 Det ursprungliga PSI-direktivet

Med vissa undantag är PSI-direktivet tillämpligt på handlingar hos statliga och kommunala myndigheter och hos andra organ som lyder under offentlig rätt. Begreppet handling omfattar såväl handlingar på papper som i elektronisk form. Datorprogram omfattas dock inte. Undantagna från direktivets tillämpningsområde är handlingar vars tillhandahållande inte hör ihop med en myndighets offentliga verksamhet, handlingar där tredje man innehar immateriella rättigheter, handlingar som finns hos utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner eller offentliga radio- och teveföretag samt handlingar som undantas från tillgång enligt nationella bestämmelser.

Med vidareutnyttjande avses personers eller andra rättssubjekts användning av myndigheternas handlingar för annat än det ursprungliga ändamål som handlingarna framställdes för inom den offentliga verksamheten. Det innebär att de flesta utlämnanden av

handlingar leder till ett vidareutnyttjande. Utbyte av handlingar mellan myndigheter i samband med deras offentliga verksamhet utgör dock inte ett vidareutnyttjande.

PSI-direktivet påverkar inte nationella bestämmelser om rätten att ta del av eller vidareutnyttja handlingar, nationella bestämmelser om integritetsskydd eller krav som följer av internationella överenskommelser om skydd för immateriella rättigheter.

För handlingar som får vidareutnyttjas ska bestämmelserna i direktivet tillämpas. De materiella bestämmelserna innehåller regler om hur en begäran om vidareutnyttjande ska behandlas samt om tillgängliga format, avgiftsprinciper, öppenhet, licenser, praktiska arrangemang, icke-diskriminering och förbud mot exklusiva avtal.

3.2.2 PSI-lagen

PSI-direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen), som trädde i kraft den 1 juli 2010. Syftet med lagen är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter. Lagen innehåller bestämmelser som avser att förhindra att myndigheter beslutar om sådana villkor för hur handlingar får användas som begränsar konkurrensen.

Lagens definition av handling är densamma som i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Ett datorprogram ska dock inte anses vara en handling. I princip omfattar också lagen samma myndigheter som ska tillämpa bestämmelserna i TF om allmänna handlingars offentlighet. Handlingar hos utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner är undantagna från lagens tillämpningsområde. Detsamma gäller handlingar som en myndighet tillhandahåller i sin affärsverksamhet. Lagen gäller inte heller mellan myndigheter, om det inte framgår att handlingarna ska användas i den mottagande myndighetens affärsverksamhet, eller för handlingar till vilka tredje man har rätt enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (URL). Vidare gäller inte lagen för handlingar eller uppgifter i handlingar som inte får tillhandahållas, eller när en myndighet är skyldig att besluta om sådana begränsningar av vidareutnyttjandet som följer av en författning. Lagen hindrar heller inte utövandet av ensamrätter, inklusive myndigheternas egna, som följer av till exempel varumärkes-, firma- eller patentlagstiftning. Vidareutnyttjande i lagens

mening är användning av handlingar för andra ändamål än det för vilket handlingarna ursprungligen behandlas av en myndighet.

För handlingar som omfattas av PSI-lagen finns bestämmelser om avgiftstak, relevanta och icke-diskriminerande villkor, förbud för myndigheter att gynna sin egen affärsverksamhet och mot att bevilja någon en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar. Myndigheter ska informera om avgifter och andra villkor för vidareutnyttjandet. En begäran om vidareutnyttjande ska behandlas skyndsamt och myndigheternas skyldighet att motivera avslagsbeslut går något längre än bestämmelserna som följer av allmänna förvaltningsrättsliga regler. Beslut kan som huvudregel överklagas till förvaltningsrätten.

3.2.3 Övrig lagstiftning på området

PSI-direktivet förändrar inte tillämpningen av medlemsstaternas gällande bestämmelser om tillgång till handlingar. I svensk rätt finns bestämmelser om enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar i andra kapitlet i TF. En handling är enligt TF en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos och är upprättad vid eller inkommen till en myndighet. Rätten att ta del av allmänna handlingar regleras genom offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).

Handlingsoffentligheten innebär inte att en enskild har rätt att få ut handlingar i elektronisk form, utan bara på papper. Bestämmelserna i TF innebär dock inte att det är förbjudet för myndigheter att tillhandahålla handlingar elektroniskt. Men ett sådant tillhandahållande kan begränsas genom bestämmelser i PUL eller så kallade registerförfattningar. Regeringen har vid flera tillfällen ställt sig positiv till att lämna ut handlingar i elektronisk form (se t.ex. prop. 2009/10:175, s. 159). Det kan också finnas regleringar som förutsätter att data tillgängliggörs elektroniskt. Ett exempel är de regler som följer av den så kallade Inspire-lagstiftningen genom 5 § lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation tillsammans med 4 kap. 2 § i förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation.

Det finns olika skäl till att myndigheterna tillgängliggör handlingar i elektronisk form. Vissa har som en kärnuppgift att samla in, framställa och publicera data. I en del fall uttrycks det som åligganden i en författning, till exempel i myndighetens instruktion eller en

registerförfattning. I andra fall kan myndighetens elektroniska tillhandahållande följa på uppdraget, om myndigheten bedömer att det är ett ändamålsenligt sätt att fullgöra sina instruktionsenliga uppgifter. Det kan också vara fråga om en serviceåtgärd inom ramen för myndighetens serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223).

För vidareutnyttjande i större skala har fokus tidigare främst legat på att tillgängliggöra information i elektronisk form. Genom att skanningstekniken förbättrats kan dock uttag av pappershandlingar, med stöd av bestämmelserna i 2 kap. TF, i allt större utsträckning ligga till grund för storskaliga vidareutnyttjanden. Den tekniska utvecklingen har därmed fört vidareutnyttjandet enligt PSI-lagen och offentlighetsbestämmelserna närmare varandra.

Huvudprincipen för allmänna handlingar är att de får användas fritt (prop. 2009/10:175, s. 138). Sekretess- och integritetsskäl kan dock inskränka vidareutnyttjandet. En sekretessbelagd uppgift kan lämnas ut med förbehåll för hur uppgiften får utnyttjas (se 10 kap. 14 § OSL). Allmänna handlingar får heller inte användas på ett sätt som strider mot PUL. En myndighet kan också ha rätt att besluta om särskilda villkor för den senare behandlingen (se t.ex. 6 § lagen (2000:224) om fastighetsregister).

Den fria användningen av allmänna handlingar kan också begränsas av immaterialrättsliga skäl. Möjligheterna för en myndighet att hindra vidareutnyttjande på upphovsrättsliga grunder är dock begränsade, vilket följer av 9 och 26 a §§ URL. Vissa handlingar undantas helt från upphovsrätt. Andra kan vara föremål för upphovsrätt eller så kallade närstående rättigheter, men får ändå få återges fritt förutsatt att så kallade ideella rättigheter beaktas. Det handlar till exempel om att hänvisa till källan enligt god sed. I 26 a § tredje stycket anges dock ett antal typer av handlingar för vilka det fria återgivandet inte gäller. Dit hör kartor, resultat av vetenskaplig forskning och verk som tillhandahålls i samband med affärsverksamhet. Sådana handlingar får inte återges utan att myndigheten har godkänt det. Godkännandet kan gälla alla användare, till exempel som en upplysning på myndighetens hemsida att handlingarna får användas fritt. Det kan också lämnas genom licensavtal med enskilda aktörer.

PSI-lagen innehåller bestämmelser som avser att förhindra att myndigheter beslutar om villkor som begränsar konkurrensen. Till dem kommer reglerna i konkurrenslagen (2008:579), som gäller när myndigheter ska betraktas som företag enligt 1 kap. 5 §. Med företag avses enligt konkurrenslagen en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, med undantag för

den del av verksamheten som utgörs av myndighetsutövning. Utöver lagens allmänna bestämmelser, till exempel 2 kap. 7 § om missbruk av dominerande ställning, finns det för staten, kommuner och landsting en särskild bestämmelse i 3 kap. 27 § om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Samma regler gäller enligt 28 § för annan juridisk person som staten, en kommun eller ett landsting har ett direkt eller indirekt dominerande inflytande över genom ägarskap, finansiell medverkan, gällande regler eller på annat sätt.

Till stor del regleras också myndigheternas verksamheter på PSI-området av allmänna offentlighetsrättsliga regler. Bemyndiganden för statliga myndigheter att ta ut avgifter styrs till exempel genom avgiftsförordningen (1992:191) eller myndigheternas instruktioner, medan kommuner och landsting har ett generellt bemyndigande i kommunallagen (1991:900). Ett annat exempel är att reglerna om offentlig upphandling ska beaktas när en myndighet överväger att bevilja en vidareutnyttjare en exklusiv rätt (se kapitel 8).

3.2.4 Översyn av PSI-direktivet

Enligt det ursprungliga PSI-direktivets skulle kommissionen senast den 1 juli 2008 se över tillämpningen av direktivet samt överlämna resultatet av översynen och förslag till ändringar i direktivet till Europaparlamentet och rådet. Översynen resulterade i offentliggörandet av Meddelande från kommissionen KOM(2009) 212. Kommissionen fann att det fortfarande fanns ett antal hinder för tillämpningen av direktivet och bestämde att ytterligare en översyn skulle göras. Som en del av den andra översynen offentliggjorde kommissionen i december 2011 ett förslag till ändring i PSI-direktivet.² Med beaktande av kommissionens förslag utfärdades därefter ändringsdirektivet. Senast den 18 juli 2015 ska medlemsstaterna anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra ändringsdirektivet

3.2.5 Utvidgat tillämpningsområde

Utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner var undantagna från det ursprungliga direktivet och är också undantagna i PSI-lagen. Genom ändringsdirektivets artikel 1.2 e och f utvidgas tillämpnings-

² KOM(2011) 877 slutlig.

området till att omfatta även universitetsbibliotek (vilka under svenska förhållanden är lämpligare att hänvisa till som högskolebibliotek, se vidare kapitel 5) samt sådana kulturinstitutioner som utgörs av arkiv, bibliotek och museer.³ Andra utbildnings-, forsknings- och kulturinstitutioner är fortfarande undantagna från direktivets tillämpningsområde.

De tillkommande organen omfattas dock av flera undantag från direktivet i övrigt. Det gäller bland annat reglerna för avgifter och om hur vissa avslagsbeslut ska motiveras. Vidare gäller en särskild reglering för att bevilja exklusiva rätter när de avser digitalisering av kulturresurser.

3.2.6 Huvudsakliga ändringar i övrigt

Det utvidgade tillämpningsområdet är den enskilt största förändringen i det nya direktivet. Till övriga ändringar hör en ny regel om att handlingar som omfattas av direktivet ska kunna vidareutnyttjas (art. 3). Tidigare regel var att direktivet skulle gälla om vidareutnyttjande tilläts.

Om det är möjligt och lämpligt ska myndigheterna enligt det nya direktivet göra sina handlingar tillgängliga i ett öppet och maskinläsbart format tillsammans med tillhörande metadata. Både format och metadata bör så långt det är möjligt vara förenliga med formella öppna standarder (art. 5). Ändringen syftar till att modernisera den tidigare bestämmelsen att handlingar om möjligt och lämpligt skulle göras tillgängliga på elektronisk väg.

Reglerna för hur höga avgifter som får tas ut ändras. Den tidigare huvudregeln tillät vad som kan kallas full kostnadstäckning. Enligt den nya huvudregeln får avgifterna som högst motsvara marginalkostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna. Möjligheter till undantag finns dock för verksamheter som är skyldiga att täcka en väsentlig del av kostnaderna med intäkter (art. 6). I sådana fall gäller i princip full kostnadstäckning fortfarande som tak för avgifterna. Det gäller alltid för arkiv, bibliotek och museer, som dessutom får räkna in kostnader för bevarande och rättighetsklarering i grunden för avgifterna.

³ Med "bibliotek" avses i fortsättningen såväl högskolebibliotek som sådana kulturinstitutioner som utgörs av bibliotek, om inte annat uppenbart framgår.

Beräkningsgrunderna för avgifter ska enligt ändringsdirektivet fastställas och offentliggöras i förväg. Tidigare skulle de anges på begäran (art. 7).

Undantaget från förbudet mot exklusiva avtal kompletteras med en särskild reglering om digitalisering av kulturresurser, vilket möjliggör avtal som sträcker sig över längre tid (art. 11).

4 Erfarenheter av PSI-lagen

Den nuvarande PSI-lagen började gälla den 1 juli 2010. Enligt utredningens direktiv ingår det i uppdraget att se över lagen med utgångspunkt i de praktiska erfarenheterna av att tillämpa den.

För att skaffa sig ett underlag för sina överväganden har utredningen varit i kontakt med en rad representanter för olika aktörer som har berörts av frågan om att vidareutnyttja handlingar från den offentliga förvaltningen. En central fråga vid de diskussionerna har varit om de statliga myndigheterna och kommunerna har haft några problem och svårigheter med att tillämpa lagen. Vid utredningens diskussioner med representanter för vidareutnyttjarna har en fråga varit hur de ser på de statliga myndigheternas och kommunernas sätt att tillämpa lagen.

I det här kapitlet lämnas en översiktlig bild av de erfarenheter och uppfattningar som utredningen har tagit del av. Utredningens syfte med kartläggningen har varit att fånga in olika uppfattningar, attityder och perspektiv för att få en så bred bild som möjligt. Det var utgångspunkten vid valet av metod och deltagare vid samråden. I vilken mån bilden är representativ för olika typer av organisationer eller vilken grund som finns för de olika uppfattningarna går inte att uttala sig om med stöd i utredningens undersökning.

4.1 Statliga myndigheter och kommuner

Bland representanterna för de statliga myndigheterna och kommunerna är det många som är tveksamma till om PSI-lagen över huvud taget har haft någon betydelse. Men de ifrågasätter betydelsen ur två olika perspektiv.

En del menar att man ju redan innan lagen kom hade rätt att få ut information, och att det redan ingick i myndighetens uppgifter att tillhandahålla den. Lagen innebär inte några ytterligare skyldigheter

eller rättigheter. Reglerna om avgifter kan dock ha viss betydelse, men i övrigt har lagen betytt lite och inte varit någon drivkraft eller stöd för utvecklingen. Men den har heller inte varit något hinder för dem som har arbetat aktivt med vidareutnyttjande av information.

Enligt andra är frågan om att vidareutnyttja information över huvud taget inte intressant, i vart fall i förhållande till andra uppgifter. Därför har lagen varit betydelselös, och inte alls påverkat utvecklingen. För att intresset ska öka krävs andra åtgärder än lagstiftning.

Men det finns andra som menar att lagen har spelat en viktig roll utan att vara direkt styrande. Den var en viktig signal och kastade ljus över frågan, och fungerade som ett startskott för att påbörja eget arbete. Det tog sedan fart och drevs på genom ett starkt politiskt tryck eller intresse från allmänheten.

4.1.1 Oklarheter i den nuvarande lagen

De som har tillämpat lagen pekade på olika oklarheter och problem med den nuvarande PSI-lagen. Om lagens innebörd uppfattas som otydlig så blir det självklart svårt att besluta om vilka åtgärder som behöver vidtas.

Den aspekt som lyftes fram oftast är reglerna för avgifter och möjligheterna att ta betalt för informationen. Flera menade att det måste finnas tydliga regler, och att det har varit svårt att tillämpa dem som gäller i dag. En del ansåg att vidareutnyttjarna lever kvar en felaktig föreställning om att PSI-direktivet kräver att myndigheternas information ska vara fri och gratis. Någon hävdade till och med att den enda väsentliga delen av lagen är den om avgifterna, och att resten inte innebär några svårigheter. Visserligen är det bra att lagen är försiktigt formulerad, men om den var lite vassare, tydligare och mer styrande skulle den bli ett bättre stöd för utvecklingen.

En specifik fråga som togs upp var problemet att dra gränsen mellan en myndighets affärsverksamhet och övriga verksamhet, vilket har avgörande betydelse för hur lagen ska tillämpas. Några pekade på att lagen i sig inte är svår att tolka, men att den är svår att förena med andra författningar, till exempel registerförfattningar och avgiftsförordningen.

4.2 Vidareutnyttjare

Representanter för olika vidareutnyttjare har vid en rad tillfällen fört fram kritiska och relativt samstämmiga synpunkter till utredningen om PSI-lagen och hur den har tillämpats.

Många hade stora förhoppningar när PSI-lagen började gälla. De är positiva till det övergripande syftet och ser stora möjligheter i att vidareutnyttja information från den offentliga förvaltningen, men de höga förväntningarna har långtifrån infriats. Lagen uppfattas som så allmänt hållen att myndigheterna i stort sett själva kan avgöra om de ska bidra till ett ökat vidareutnyttjande eller inte. Därför är det meningslöst att försöka överklaga myndigheternas beslut.

När det gäller hur myndigheterna tillämpar lagen har vidareutnyttjarna framfört en rad kritiska synpunkter. Avgifterna lyfts fram som ett avgörande hinder mot att öka vidareutnyttjandet. De är i allmänhet för höga och det är oklart hur de beräknas. Ofta är det inte möjligt att på förhand få reda på hur mycket det kommer att kosta att få tillgång till en viss typ av information.

Ett annat vanligt problem är att myndigheterna är dåliga på att informera om vilken information de har. Det är svårt att få tag på någon som kan berätta om förutsättningarna för att få ut informationen och hur lång tid det tar.

Inte sällan säger myndigheterna nej till en begäran om att lämna ut handlingar för vidareutnyttjande med hänvisning till registerförfattningar, personuppgiftslagen eller andra regler. Här verkar det finnas en stor rädsla hos myndigheterna för att göra fel, vilket kan bero på bristande kunskap. De tycks ibland också vara oroliga för att informationen kommer att missbrukas eller förvanskas. Därför ställer de orimliga krav på att få reda på vad informationen ska användas till eller anger villkor som kraftigt begränsar möjligheterna att vidareutnyttja informationen. Det gäller särskilt för information i maskinläsbart format, vilket lyfts fram som en avgörande fråga för hur vidareutnyttjandet kommer att utvecklas.

4.3 Utredningens slutsats

Den bild av brister i regelverket och problem med tillämpningen som tonat fram vid utredningens kontakter med olika aktörer är relativt tydlig och samstämmig. I flera avseenden liknar den också de slutsatser som kommissionen drog efter sin utvärdering av PSI-

direktivet år 2009.¹ Kommissionen konstaterade bland annat att det kvarstod ett antal hinder för tillämpningen av direktivet. Dit hör att myndigheterna strävar efter att täcka sina kostnader snarare än att skapa fördelar för ekonomin i stort, att myndigheterna konkurrerar med den privata sektorn och att det finns praktiska problem som hindrar vidareutnyttjandet. Dessutom lyfte kommissionen fram inställningen hos myndigheterna, som inte insåg de möjliga vinsterna med vidareutnyttjandet. För att åtgärda bristerna presenterade kommissionens sitt förslag till förändringar av PSI-direktivet år 2011, vilket var utgångspunkten för det nya direktivet som trädde kraft sommaren 2013.

Eftersom PSI-lagen genomförde det ursprungliga PSI-direktivet i svensk rätt så kan man säga att kritiken mot lagen speglar bristerna i direktivet. Ambitionen med det nya direktivet är att rätta till bristerna, och utredningens uppgift är att föreslå motsvarande förändringar av PSI-lagen.

Samtidigt ska man komma ihåg att också det nya PSI-direktivet är ett minimidirektiv, där ett viktigt syfte är att skapa någorlunda lika grundförutsättningar för vidareutnyttjande i de olika medlemsländerna. Därmed kan man inte förvänta sig att direktivet ska fungera som en stark drivkraft i länder där reglerna och de förvaltningspolitiska traditionerna sedan tidigare har skapat jämförelsevis goda förutsättningar för vidareutnyttjande. Dit hör Sverige, där offentlighetsprincipen och tillgången till offentliga handlingar har varit en del av grundlagen sedan lång tid.

Dessutom syftar såväl direktivets som lagens bestämmelser i första hand till att hindra missbruk från myndigheternas sida, till exempel i form av diskriminerande villkor eller för höga avgifter. För de allra flesta myndigheter och andra organ som omfattas av PSI-lagen är tillhandahållande av information en marginell del av verksamheten. I många fall tar de därför varken ut avgifter eller tillämpar särskilda villkor.

För att driva på utvecklingen och främja ett ökat vidareutnyttjande i Sverige krävs därför fler åtgärder än att införa de formella reglerna som PSI-direktivet kräver. Det avspeglas i PSI-utredningens direktiv, där det ingår att analysera behovet av och föreslå andra åtgärder än ändringar i PSI-lagen.

¹ Vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn: Översyn av direktiv 2003/98/EG. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, KOM (2009) 212 slutlig.

5 PSI-lagens syfte och tillämpningsområde

PSI-lagens tillämpningsområde är komplicerat. Den berör eller gränsar till handlingsoffentlighet, sekretess, integritetsskydd, förvaltningsrätt, kommunal rätt, och upphovsrätt. För att avgöra om lagen är tillämplig eller inte är det nödvändigt att förhålla sig till begrepp och bestämmelser som gäller inom dessa rättsområden.

Lagens tillämpningsområde har ibland upplevts som svårt att avgränsa, både för att den innehåller vissa oklara begrepp och på grund av avgränsningen till bestämmelser som gäller tillgången till handlingar. I detta kapitel lämnas förslag på hur PSI-lagens bestämmelser om tillämpningsområdet kan ändras, dels för att uppfylla ändringsdirektivet, dels för att göra lagen lättare att tillämpa.

En översiktlig genomgång av PSI-direktivet, inklusive ändringsdirektivet, PSI-lagen och angränsande lagstiftning finns i kapitel 3.

5.1 Direktivets och lagens tillämpningsområden

Tillämpningsområdet för PSI-lagen ansluter till regleringen i direktivet, även om utformningen av bestämmelserna skiljer sig något. Sverige har valt att knyta lagens tillämpningsområde till bestämmelserna i 2 kap. TF om allmänna handlingars offentlighet. Direktivets tillämpningsområde omfattar offentliga myndigheter, vilket bland annat innefattar organ som lyder under offentlig rätt. Vidare har den svenska lagstiftaren valt att undanta handlingar som tillhandahålls i en myndighets affärsverksamhet från lagens tillämpning (4 § andra stycket). Undantaget motsvaras av att direktivet inte gäller för handlingar vars tillhandahållande inte omfattas av myndighetens offentliga verksamhet (art. 1.2 a).

I ändringsdirektivet utvidgas tillämpningsområdet till att omfatta arkiv, bibliotek och museer. Därutöver görs vissa andra mindre justeringar av direktivets tillämpningsområde.

5.1.1 PSI-direktivet och ändringsdirektivet

Direktivet innehåller en minimiuppsättning av regler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter samt för hur vidareutnyttjandet av dessa handlingar ska underlättas i praktiken (art. 1.1).

Offentliga myndigheter definieras i artikel 2.1 som ”statliga, regionala och lokala myndigheter, organ som lyder under offentlig rätt, sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller av ett eller flera sådana organ som lyder under offentlig rätt.” Med organ som lyder under offentlig rätt avses enligt artikel 2.2 ”varje organ som

- a) särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, som inte är av industriell eller kommersiell karaktär,
- b) är en juridisk person, och
- c) vars verksamhet till största delen finansieras av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt eller som står under administrativ tillsyn av sådana organ eller vars förvaltning står under tillsyn av sådana organ eller i vars förvaltningsorgan, styrelseorgan eller tillsynsorgan mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt.”

Definitionerna av ”offentlig myndighet” och ”organ som lyder under offentlig rätt” har hämtats från direktiven som gäller offentlig upphandling.

Direktivets definition av handling täcker varje framställning och sammanställning av handlingar, fakta eller information. Definitionen av handling i artikel 2.3 a omfattar således allt innehåll oberoende av medium (på papper, i elektroniskt form eller i form av ljud- och bildinspelningar). En förutsättning är dock att den myndighet där handlingen finns har laglig befogenhet att tillåta att den vidareutnyttjas. Av skäl 9 till det ursprungliga direktivet framgår också att avsikten inte är att datorprogram ska omfattas av definitionen.

Vidareutnyttjande definieras i artikel 2.4 som personers eller rättssubjekts användning av handlingar som finns hos offentliga myndigheter för andra kommersiella eller icke-kommersiella ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna framställdes inom den offentliga verksamheten. Utbyte av handlingar mellan offentliga

myndigheter som enbart sker i samband med deras offentliga verksamhet utgör emellertid inte ett vidareutnyttjande.

Handlingar som undantas från direktivets tillämpningsområde

Alla handlingar hos de offentliga myndigheterna omfattas inte av direktivet. Flera undantag görs i direktivets artikel 1.2.

Handlingar vars tillhandahållande inte omfattas av den offentliga verksamhet som bedrivs av de offentliga organen är undantagna från direktivets tillämpningsområde (art. 1.2 a). Omfattningen av den offentliga verksamheten bestäms utifrån lagstiftning eller andra bindande regler i medlemsstaten eller, om sådana regler saknas, enligt den definition som följer gängse administrativ praxis i medlemsstaten. I ändringsdirektivet har lagts till att ett krav på att en sådan definition av offentlig verksamhet som följer av administrativ praxis ska vara tydligt avgränsad med möjlighet till omprövning. I skäl 10 i ändringsdirektivet framgår även att den offentliga verksamheten kan fastställas generellt eller från fall till fall för enskilda offentliga myndigheter. Verksamhet som inte är offentlig benämns som icke-offentlig eller kommersiell (jämför skäl 9 till det ursprungliga direktivet samt artiklarna 1.2 a och 10.2).

Från direktivets tillämpningsområde undantas även handlingar som omfattas av tredje mans immateriella rättigheter (art. 1.2 b). Detsamma gäller handlingar som enligt bestämmelser i medlemsstaterna är undantagna från tillgång (art. 1.2 c), vilket också följer av bestämmelsen i artikel 1.3. Som exempel på sådana bestämmelser nämns bland annat bestämmelser om skyddet för den inre säkerheten, försvaret eller den allmänna säkerheten och bestämmelser om insynsskydd för statistiska uppgifter. I ändringsdirektivet har tre nya punkter förts in under artikel 1.2 (punkterna ca–cc). I allt väsentligt handlar det om förtydliganden av vad som redan har gällt enligt det ursprungliga direktivet. En nyhet är dock bestämmelsen i punkten cb om delar av handlingarna som endast innehåller logotyper, heraldiska vapen och insignier. Ändringarna behandlas i avsnitt 5.5.

Enligt punkten d undantas handlingar som finns hos offentliga radio- och teveföretag och deras dotterbolag eller hos andra organ eller deras dotterbolag för fullgörandet av ett uppdrag att verka i allmänhetens tjänst på radio- och teveområdet.

Direktivet gäller inte heller handlingar som finns hos utbildnings- och forskningsinstitutioner, inklusive organisationer som inrättats för överföring av forskningsresultat (art. 1.2 e). Undantaget har i ändringsdirektivet inskränkts så att handlingar som finns hos universitetsbibliotek numera omfattas av direktivet.

Enligt artikel 1.2 f gäller inte direktivet handlingar som finns hos andra kulturinstitutioner än arkiv, bibliotek och museer. Jämfört med det ursprungliga direktivet innebär det att tillämpningsområdet utvidgas. I det ursprungliga direktivet var samtliga kulturinstitutioner undantagna från tillämpningsområdet.

Direktivet innehåller ingen närmare definition av vad som menas med utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitutioner. Däremot definieras universitet som en offentlig myndighet som tillhandahåller högre utbildning som leder till akademisk examen (art. 2.7).

5.1.2 PSI-lagens tillämpningsområde

PSI-lagen gäller villkor för vidareutnyttjande av handlingar hos statliga och kommunala myndigheter. Med myndigheter jämställs dels sådana organ som anges i bilagan till OSL, dels aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser i vilka kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande (2 §). Det får antas att uttrycket rättsligt bestämmande inflytande har samma innebörd som avses i 2 kap. 3 § andra och tredje styckena OSL, till exempel att en kommun äger aktier med mer än hälften av samtliga röster i ett aktiebolag. Även kommunalförbund omfattas (fjärde stycket).

Skälet till att lagens tillämpningsområde har knutits till samma krets av organ som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF är enligt förarbetena att direktivets tillämplighet förutsätter att enskilda kan få tillgång till handlingar och att handlingarna får vidareutnyttjas (prop. 2009/10:175, s. 150). Organ som enligt direktivet är ”organ som lyder under offentlig rätt” men inte omfattas av några svenska tillgångsbestämmelser omfattas enligt regeringen inte av direktivet. Det kan noteras att PSI-lagen inte omfattar riksdagen och beslutande kommunala församlingar, trots att de omfattas av handlingsoffentligheten (2 kap. 2 § OSL, jämför prop. 2009/10:175, s. 150). Ett annat skäl är att regeringen ansluter till redan befintliga och välkända svenska bestämmelser. Myndigheter och andra organ kan därför lätt avgöra om de ska tillämpa lagen eller inte (prop. 2009/10:175, s. 150).

Lagen gäller således i vissa fall handlingar som finns hos privaträttsliga organ som utför offentlig verksamhet. En förutsättning är att handlingarna inte av andra skäl faller utanför tillämpningsområdet, till exempel för att de tillhandahålls i affärsverksamhet eller omfattas av tredje mans upphovsrätt.

Definitionen av handling är densamma som i 2 kap. 3 § första stycket första meningen TF, det vill säga en framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Datorprogram undantas dock uttryckligen från PSI-lagens definition av handling (6 § första stycket). Lagen gäller således vidareutnyttjande av handlingar både i pappersform och i elektronisk form. Den gäller även för vidareutnyttjande av vissa sammanställningar ur myndigheternas informationssamlingar. En upptagning kan bestå av allt från enstaka uppgifter till mycket stora sammanställningar av information. Varje samling av sakligt sammanhängande uppgifter ses som en upptagning för sig (prop. 1975/76:160, s. 90).

Handlingar som undantas från lagens tillämpningsområde

Handlingar som finns hos utbildnings- eller forsknings- respektive kulturinstitutioner omfattas enligt 3 § inte av PSI-lagen. Begreppen är hämtade från direktivet. Utbildnings- eller forskningsinstitutioner utgörs av till exempel skolor, universitet, arkiv, bibliotek och forskningsinrättningar, inklusive organisationer som inrättats för överföring av forskningsresultat. Med kulturinstitutioner avses arkiv, bibliotek och museer samt institutioner som ägnar sig åt scenkonst (orkestrar, operahus, balettkåror och teatrar). En institution som delvis bedriver till exempel forskningsverksamhet undantas bara om det är den huvudsakliga verksamheten (prop. 2009/10:175, s. 196 f.).

Lagen gäller inte för handlingar eller uppgifter i handlingar som inte får lämnas ut enligt lag eller annan författning (4 § första stycket). Det handlar till exempel om handlingar som omfattas av sekretess enligt OSL eller innehåller personuppgifter som enligt PUL eller en registerförfattning inte får lämnas ut. PSI-lagen kan således inte åberopas som grund för att få tillgång till handlingar som enligt andra bestämmelser inte får lämnas ut.

En begäran om vidareutnyttjande innefattar normalt en begäran om att handlingarna ska lämnas ut. Om en myndighet i en sådan situation finner att handlingarna inte kan lämnas ut blir PSI-lagen

inte tillämplig. Något särskilt beslut om vidareutnyttjande blir därmed inte aktuellt.

Av 4 § andra stycket följer att PSI-lagen inte omfattar handlingar som en myndighet tillhandahåller i sin affärsverksamhet. Lagen gäller inte heller när en myndighet tillhandahåller handlingar till en annan myndighet, utom när det framgår att handlingarna ska användas i affärsverksamhet. Lagstiftaren har medvetet undvikit att använda direktivets begrepp offentlig verksamhet, vilket saknar definition i svensk rätt (se prop. 2009/10:175, s. 155). Begreppet affärsverksamhet är hämtat från 26 a § tredje stycket URL. Lagstiftarens avsikt är att avgränsningen ska vara i överensstämmelse med PSI-direktivets avgränsning av icke-offentlig verksamhet (art. 1.2 a). Affärsverksamhet på PSI-området anges typiskt sett beteckna att handlingar tillhandahålls på kommersiella villkor på en marknad. (prop. 2009/10:175, s. 155 f.). Verksamhet som bedrivs i former och villkor som liknar privat företagsamhet undantas därför från tillämpningen av PSI-lagen (prop. 2009/10:75, s. 156 och 198).

Handlingar som omfattas av tredje mans upphovsrätt eller närstående rättigheter undantas också från PSI-lagens tillämpningsområde enligt 5 § första stycket. Tredje man avser i sammanhanget någon annan än det allmänna eller ett organ som omfattas av lagen. PSI-lagen påverkar enligt 5 § andra stycket inte utövandet av sådan ensamrätt (inklusive myndighetens egen) som följer av annan immaterialrättslig lagstiftning än upphovsrättslagen, till exempel avseende varumärken och patent.

5.2 Lagens syfte

PSI-lagens syfte är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter (1 § första stycket).

Främjande av en informationsmarknad kan sägas vara det övergripande målet med PSI-direktivet. I skäl 25 till det ursprungliga direktivet anges tre mål. Det första är att underlätta skapandet av gemenskapsomfattande informationsprodukter och -tjänster som bygger på handlingar från den offentliga sektorn. Det andra målet är att främja privata företags effektiva och gränsöverskridande användning av handlingar från den offentliga sektorn för att skapa förädlade informationsprodukter och -tjänster. Det tredje är att begränsa snedvridningen av konkurrensen på gemenskapsmarknaden.

I ändringsdirektivet har två ytterligare mål införts. I skäl 15 betonas särskilt små och medelstora företags användning av handlingar från den offentliga sektorn. Också medborgarnas användning för att underlätta det fria informations- och kommunikationsflödet anges som ett mål.

5.2.1 Överväganden och förslag

Utredningens bedömning: Lagens syfte är oförändrat, det vill säga att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter. Det finns inget behov av att förtydliga att lagen inte innebär någon skyldighet för myndigheter att lämna ut handlingar.

Utredningens förslag: En redaktionell ändring föreslås i 1 § för att förtydliga att paragrafen är en syftesbestämmelse.

Syftet är oförändrat

Utvidgningen av direktivet till arkiv, bibliotek och museer innebär inte att lagens syftebestämmelse behöver ändras. Syftet med lagen är fortfarande att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter. Snarare har utvidgningen stärkt förutsättningarna för att uppnå det syftet, eftersom den gör att ännu mer information från myndigheterna blir tillgänglig för vidareutnyttjande.

Inte heller skälen till ändringsdirektivet påverkar lagens syfte. Betoningen av små och medelstora företags användning av handlingar från den offentliga sektorn innefattas i syftet att främja en informationsmarknad. Däremot kan målet att underlätta det fria informations- och kommunikationsflödet sägas vara ett mål som är vidare än målet att främja en informationsmarknad. Målet får dock inte anses vara särskilt framträdande i direktivets bestämmelser. Därtill kommer att PSI-lagen utgår från handlingsoffentligheten, vars främsta syfte är att öka enskildas insyn i den offentliga förvaltningen. Det framstår därför inte som nödvändigt att utvidga PSI-lagens syftebestämmelse.

Förhållandet till konkurrensreglerna

Regeringen ansåg inte att bestämmelsen från direktivets artikel 8.1, det vill säga att villkor inte får användas för att begränsa konkurrensen, behövde regleras särskilt i lagen. I stället tydliggör bestämmelsen i 1 § andra stycket att myndigheter ska följa konkurrensreglerna – bland annat konkurrenslagen (2008:579) – när principer för vidareutnyttjande fastställs (prop. 2009/10:175, s. 169). Artikel 8.1 har justerats något genom ändringsdirektivet, vilket inte påverkar den tidigare bedömningen (mer om villkor behandlas i avsnitt 8.1). För att förtydliga att det är en syftesbestämmelse föreslår utredningen däremot att formuleringen ”innehåller bestämmelser” i 1 § andra stycket stryks. Därutöver föreslås vissa mindre språkliga förändringar av bestämmelsen.

Bestämmelser om tillhandahållande av handlingar

PSI-direktivet bygger på och påverkar inte tillämpningen av medlemsstaternas gällande bestämmelser om tillgång (art. 1.3). Denna utgångspunkt har i PSI-lagen kommit till uttryck i bestämmelsen i 1 § tredje stycket. Där sägs att bestämmelserna om tillhandahållande av handlingar finns i annan författning. Avsikten med bestämmelsen är att tydliggöra att lagen inte kan åberopas som grund för att få tillgång till handlingar (prop. 2009/10:175, s. 195). Därutöver anges i 4 § att lagen inte gäller för handlingar eller uppgifter i handlingar som inte får tillhandahållas (jämför art. 1.2 c). Bestämmelser i bland annat OSL, PUL eller registerförfattningar kan medföra att en myndighet inte får lämna ut handlingar för vidareutnyttjande. Varken PSI-direktivet eller PSI-lagen påverkar de bedömningar som myndigheterna ska göra i dessa fall. Enskilda kan således inte åberopa direktivet eller bestämmelser i lagen som stöd för att få tillgång till handlingar. Ändringsdirektivet innehåller inga förändringar i detta avseende.

Utredningen har uppfattat att det förekommer missförstånd om att PSI-lagen kan åberopas som grund för att få ut handlingar från myndigheter. Det tycks gälla hos såväl dem som önskar vidareutnyttja handlingar som hos myndigheter och andra organ som ska tillämpa lagen. Utredningen bedömer dock att sådana missförstånd inte beror på oklarheter i lagen.

Det kan tilläggas att bestämmelsen i 8 § om diskrimineringsförbud kan ha betydelse för formerna för utlämnandet. Om en myndighet till

exempel har lämnat ut en handling elektroniskt kan en vägran att göra det till någon annan innebära en otillåten diskriminering. Förutsättningen är att en sådan vägran inte har något rättsligt stöd i till exempel OSL, PUL eller registerförfattning. Elektroniskt utlämnande behandlas i avsnitt 6.2 och diskrimineringsförbudet i avsnitt 8.1.

5.3 Myndigheter och organ som ska omfattas av lagen

5.3.1 Överväganden och förslag

Utredningens bedömning: Det är inte nödvändigt att ändra lagens tillämpningsområde med anledning av att vissa handlingar som gäller offentlig verksamhet inom kultursektorn finns hos privaträttsliga organ som inte omfattas av lagen. Regeringen bör dock se till att även dessa organ följer PSI-lagens bestämmelser.

Utredningens förslag: Lagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta handlingar hos högskolebibliotek och hos sådana kulturinstitutioner som utgörs av arkiv, bibliotek och museer.

Lagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta arkiv, bibliotek och museer

I ändringsdirektivet har tillämpningsområdet utvidgats till att omfatta universitetsbibliotek och sådana kulturinstitutioner som utgörs av arkiv, bibliotek och museer. Andra utbildnings- och forskningsinstitutioner än universitetsbibliotek är fortsatt undantagna (art. 1.2 e). Det gäller bland annat organisationer som inrättats för överföring av forskningsresultat, skolor och universitet (med undantag för universitetsbiblioteken). Likaså är andra kulturinstitutioner fortsatt undantagna, till exempel orkestrar, operor och teatrar (art. 1.2 f).

Ett argument för att undanta kulturinstitutioner från det ursprungliga PSI-direktivet var att det skulle ha inneburit en stor administrativ belastning för kulturinstitutioner i förhållande till de fördelar som skulle vinnas. Ett annat skäl var att en stor del av handlingarna hos dessa institutioner omfattas av tredje mans upphovsrätt och därför ändå skulle falla utanför tillämpningsområdet.

Kulturinstitutionernas speciella ställning som bärare av kultur och kunskap i samhället ansågs också motivera undantaget.¹

Regeringen ansåg inte heller att det fanns skäl att låta lagen omfatta mer än vad som krävdes av direktivet. I propositionen påpekades dock att förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar från kulturområdet bör förbättras (prop. 2009/10:175, s. 152).

Utvecklingen inom kultursektorn har sedan dess gått mot en större öppenhet och ökad digitalisering av kulturarvet. Inom EU har denna utveckling främjats bland annat genom projektet Europeana, som syftar till att föra ut det europeiska kulturarvet via en gemensam webbplats. Kommissionen har också beslutat om en rekommendation om digitalisering av och tillgång via internet till kulturellt material och digitalt bevarande (2011/711/EU).

Det är mot den bakgrunden som utvidgningen av direktivet till arkiv, bibliotek, och museer har föreslagits. I ändringsdirektivet motiveras utvidgningen med att deras samlingar i allt högre grad kommer att bli värdefulla för vidareutnyttjande i många produkter, till exempel mobila applikationer. Däremot har det ansetts nödvändigt att undanta handlingar från kulturinstitutioner som ägnar sig åt scenkonst, inklusive deras arkiv. Det beror på att nästan allt deras material omfattas av tredje mans immateriella rättigheter för (skäl 18).

Direktivets utvidgade tillämpningsområde innebär att PSI-lagen måste ändras på motsvarande sätt. Utvidgningen kan även motiveras av svenska förhållanden. Digitaliseringen av det svenska kulturarvet har under de senaste åren gått snabbt. Många kulturorgan tillhandahåller redan mycket information via nätet och ett omfattande arbete pågår för att främja ytterligare digitalisering och tillhandahållande. Det ligger därför i svenskt intresse att villkoren för vidareutnyttjande av dessa handlingar harmoniseras, både nationellt och på EU-nivå.

Frågan är då hur utvidgningen ska utformas i lagen. Enligt ändringsdirektivet undantas ”handlingar som finns hos andra kulturinstitutioner än bibliotek, museer och arkiv” (art. 1.2 f). Begreppet kulturinstitution definieras inte i direktivet. Men i det ursprungliga direktivet räknas förutom arkiv, bibliotek och museer även orkestrar, operor, baletter och teatrar upp i artikel 1.2 f.

Det finns inte heller några definitioner av dessa uttryck i svensk rätt. I propositionen till PSI-lagen uttalade regeringen att de särskilda skäl som ligger till grund för undantaget i direktivet innebär att uttrycket ska tolkas så att det inte omfattar myndigheter på kultur-

¹Förslaget till Europaparlamentets och Rådets direktiv om vidareutnyttjande och kommersialisering av handlingar från den offentliga sektorn, KOM (2002) 2007 slutlig, s. 10.

området med typiska förvaltningsuppgifter, det vill säga myndigheter som har till huvudsaklig uppgift att till exempel utöva tillsyn, bevilja tillstånd, bidrag eller anslag till olika verksamheter. Det var enligt regeringen tydligt att det med kulturinstitutioner avses sådana som har till uppgift att antingen samla in och tillgängliggöra kulturarvs- och forskningsmaterial – som arkiv, bibliotek och museer – och institutioner som producerar utställningar eller föreställningar – som gallerier och scenkonstinstitutioner. Det ansågs inte nödvändigt att införa legaldefinitioner av uttrycken utbildnings-, forsknings-, och kulturinstitutioner. I de flesta fall är det enligt regeringen tydligt vad det är (prop. 2009/10:175, s. 153).

Uttrycken arkiv, bibliotek och museer är således exempel på sådana kulturinstitutioner som i dag är undantagna från lagens tillämpningsområde. De har till sin huvudsakliga uppgift att samla in och tillgängliggöra kulturarvs- och forskningsmaterial. En myndighet med andra huvudsakliga uppgifter som har ett internt bibliotek, eget arkiv eller utställningar om myndighetens historia gör den således inte till en kulturinstitution. Om en verksamhet med kulturarvsinriktning är organisatoriskt avskild från myndighetens övriga verksamhet kan det dock vara rimligt att betrakta den som ett arkiv, bibliotek eller museum.

Universitetsbibliotek omfattas av det utvidgade tillämpningsområdet för direktivet. Någon definition av vad som avses med ett sådant finns inte i direktivet. Däremot definieras universitet som en offentlig myndighet som tillhandahåller högre utbildning som leder till akademisk examen (art. 1.2). För svenskt vidkommande innebär det att handlingar hos bibliotek vid statliga universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) omfattas av direktivet, förutsatt att de omfattas av svenska tillgångsbestämmelser.

Definitionen av begreppet "offentlig myndighet" i art 2.2 i direktivet omfattar enligt utredningens bedömning även enskilda högskolor som beviljats examenstillstånd med stöd av lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina och som får statsbidrag. Det innebär i sin tur att även dessa högskolor omfattas av direktivets definition av universitet. Direktivet omfattar dock bara handlingar som nationella tillgångsbestämmelser ger tillgång till. Enligt 2 kap. 4 § OSL ska vad som föreskrivs i TF om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till OSL, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. Handlingar hos de enskilda högskolor som anges i bilagan till OSL, och där den i bilagan angivna

verksamheten innefattar biblioteksverksamhet, bör därmed omfattas av direktivet och följaktligen av PSI-lagen. För närvarande avser detta Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping.

I den nya bibliotekslagen (2013:801), som trädde i kraft den 1 januari 2014, anges i 12 § att det ska finnas tillgång till högskolebibliotek vid alla universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Enligt 12 § bibliotekslagen ska ett högskolebibliotek svara för biblioteksverksamheten inom de områden som anknyter till utbildningen och forskningen. Eftersom uttrycket högskolebibliotek i bibliotekslagen omfattar bibliotek vid såväl universitet som högskolor framstår det som lämpligt att i PSI-lagen använda uttrycket "högskolebibliotek" som ett samlingsbegrepp för universitets- och högskolebibliotek. Som angetts i avsnitt 3.3.1 avses med "bibliotek" såväl bibliotek vid universitet och högskolor som sådana kulturinstitutioner som utgörs av bibliotek.

Utvecklingen mot att göra forskningsresultat fritt tillgängliga ("Open Access") utgår från att de immateriella rättigheterna tillkommer forskaren. Genom till exempel anslagsvillkor kan forskaren dock vara skyldig att tillåta publicering enligt de riktlinjer som gäller för Open Access. Sådana villkor påverkar inte forskarens rättigheter. PSI-lagen är därför inte tillämplig på immaterialrättsligt skyddat material i sådana öppna arkiv även om de tillhandahålls av universitetsbibliotek.

Vidareutnyttjande av handlingar hos bibliotek

En stor del av de handlingar som finns hos arkiv, bibliotek och museer omfattas av tredje mans upphovsrätt och därmed undantagna från direktivets tillämpningsområde. Äldre material, där upphovsrätten har upphört, utgör däremot i regel sådana handlingar som kommer att omfattas av lagen. Detsamma gäller förteckningar av olika slag och myndighetens administrativa handlingar. En särskild fråga är därför vilka handlingar hos de tillkommande organen – särskilt biblioteken – som i praktiken kommer att bli aktuella för vidareutnyttjande enligt PSI-lagen.

Vidareutnyttjande enligt PSI-lagens definition är användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet (6 § andra stycket). Regeringen framhöll i förarbetena att de ursprungliga ändamålen kan vara mycket vitt formulerade. Begreppet vidareutnyttjande bedömdes

täcka även de fall där en enskild tillhandahåller information för samma generella ändamål som en myndighet. Avgörande är om handlingar används av andra än myndigheten eller den organisation som har att fullgöra ett offentligt åtagande (prop. 2009/10:175, s. 148). Trots att till exempel fastighetsregistret har som generellt syfte att ge offentlighet åt den information som ingår (1 § första stycket lagen (2000:224) om fastighetsregister) är det därför tydligt att kommersiell vidareförmedling av uppgifter från registret utgör ett vidareutnyttjande i PSI-lagens mening.

Hos bibliotek sammanfaller enskildas användning av handlingar med myndighetens eget ändamål med att inneha handlingarna på ett unikt sätt. Att låna ut böcker och att behandla information i särskilda databaser avsedda för forskare och studenter kan därför inte anses utgöra ett vidareutnyttjande. Bibliotekskataloger och andra förteckningar över bibliotekets samlingar är dock exempel på material som kan omfattas av lagen, och där användningen kan utgöra ett vidareutnyttjande.

Offentlig verksamhet hos bibliotek, museer och arkiv som inte omfattas av lagen

PSI-lagen gäller i princip för samma krets av organ som omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentligheten. Inom kultursektorn förekommer det att offentlig verksamhet bedrivs i former som inte omfattas av handlingsoffentligheten. Det finns exempelvis museiverksamhet som finansieras med statliga medel och drivs i en stiftelse i vilken staten utser några eller alla ledamöter, som i Stiftelsen Nordiska museet. I sådana fall omfattas handlingarna i verksamheten av PSI-lagen bara under förutsättning att verksamheten och stiftelsen finns med i bilagan till OSL. Ett exempel på det är all verksamhet hos Stiftelsen Svenska Filminstitutet, utom fördelning av stöd enligt filmavtal. Om en verksamhet finansieras av en kommun så omfattas den av PSI-lagen förutsatt att kommunen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över verksamheten (2 § andra stycket).

Det finns stora mängder handlingar hos arkiv, bibliotek och museer som kan ha stort värde för den som vill vidareutnyttja dem. Många av dessa organ har redan påbörjat arbetet med att tillhandahålla sina handlingar gratis på nätet, och följer därmed intentionerna i PSI-lagen. Men när handlingar från en offentlig verksamhet hos arkiv, bibliotek och museer vidareutnyttjas på ett sätt som inte är förenligt

med PSI-lagen kan det framstå som inkonsekvent att inte PSI-lagen är tillämplig på grund av att verksamheten drivs i former som inte omfattas av handlingsoffentligheten. Visserligen har den enskilde i sådana fall ingen rätt att få ut handlingarna. Men om arkivet, biblioteket eller museet väljer att ändå lämna ut handlingarna går det att argumentera för att PSI-lagen ska gälla, till exempel bestämmelserna om vilka avgifter som kan tas ut för vidareutnyttjandet.

Utredningen har därför övervägt alternativet att knyta lagens tillämpningsområde till bestämmelserna om offentlig upphandling. Det skulle innebära att lagen skulle gälla för myndigheter och sådana offentligt styrda organ som avses i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Därmed skulle tillämpningsområdet närmare anknyta till direktivets.

Alternativet skulle medföra att lagens tillämpningsområde blev väsentligt större än i dag. Utredningen har dock inte sett något tydligt skäl för att utvidga tillämpningsområdet. Dessutom gör kopplingen till handlingsoffentligheten i regel att lagen blir lättare att tillämpa. Utredningen har därför stannat för att behålla den nuvarande avgränsningen. Lagen gäller således bara sådana myndigheter och organ som omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentligheten (se 2 § andra stycket).

Kan lagens tillämpningsområde utvidgas genom en uppräknning av de enskilda organ som omfattas?

Ett annat alternativ är att utvidga lagens tillämpningsområde genom att i lagen föreskriva att regeringen får ange de enskilda organ som ska tillämpa lagen. Med en sådan lösning skulle regeringen kunna utvidga tillämpningsområdet i de fall det framstår som lämpligt för att främja vidareutnyttjandet. En lista över dessa organ i en förordning skulle samtidigt göra det enkelt att ta del av vilka de är, och på så sätt tydliggöra lagens tillämpningsområde. De enskilda organ som anges i bilagan till OSL omfattas redan av PSI-lagen, förutsatt att handlingarna hör till den verksamhet som anges där.

Att utvidga en lags tillämpningsområde genom förordning kan dock vara förenat med vissa konstitutionella problem. PSI-lagen innebär att en enskild kan ställa krav på de villkor som får användas vid en begäran om vidareutnyttjande. Om lagen görs tillämplig på privaträttsliga organ – som visserligen har offentlighetsrättslig karaktär – kan den anses gälla sådana frågor som hör till det obligatoriska lag-

området. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 1 RF ska frågor som gäller ”enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes” regleras i lag. Av 8 kap. 3 § RF följer att delegation till regeringen inte är möjlig inom detta område, förutom när det handlar om verkställighetsföreskrifter (8 kap. 7 § RF).

Med hänvisning till att lagens och PSI-direktivets syfte är att reglera vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga verksamheten kan det dock hävdas att lagen är av sådan offentlighetsrättslig karaktär som avses i 8 kap. 2 § första stycket 2 RF. Det bör därför inte finnas något hinder mot att i lagen delegera föreskrifträtten till regeringen enligt de förutsättningar som anges i 8 kap. 3 § RF. Något som talar för att PSI-lagen har en offentlighetsrättslig karaktär är att lagen inte innehåller någon bestämmelse om skadestånd eller andra sanktioner mot den som inte följer lagen.²

En annan svårighet med att utsträcka lagens tillämpningsområde till enskilda organ är att lagen i sådana fall bara skulle gälla sådana handlingar som finns i den offentliga verksamhet som bedrivs av de enskilda organen. Det gäller till exempel verksamhet som bedrivs med ekonomiskt stöd från staten eller en kommun eller utförs på uppdrag av det allmänna. Förutom att det kan vara förenat med svåra gränsdragningsproblem att avgöra vad som omfattas av den offentliga verksamheten, är det vanligtvis inte heller praktiskt genomförbart att avskilja sådana handlingar från andra handlingar.

Att göra PSI-lagen tillämplig på alla handlingar som finns hos dessa enskilda organ skulle innebära att lagen går längre än vad PSI-direktivet kräver. Dessutom skulle lagen få en sådan civilrättslig karaktär att det kan medföra konstitutionella problem av det slag som har nämnts.

Det framstår därför inte som möjligt att utvidga lagens tillämpningsområde till enskilda organ som bedriver offentlig verksamhet utan att omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentligheten. Det torde emellertid inte finnas något hinder mot att regeringen genom ägardirektiv, bidragsvillkor, bolagsordningar etc. förmår enskilda organ som bedriver offentlig verksamhet att tillämpa PSI-lagen. Detsamma torde gälla på det kommunala området (jämför 3 kap. 18 § tredje stycket kommunallagen).

² Jämför diskussionen i prop. 1997/98:44, s. 56 ff., 237 ff. och 1997/98:KU18, s. 35 ff. angående frågan om bland annat en skadeståndsbestämmelse medförde att personuppgiftslagen skulle betraktas som en sådan civilrättslig lagstiftning som enligt regeringsformen hör till det obligatoriska lagområdet.

5.4 Verksamhet som ska undantas från lagens tillämpningsområde

I avsnitt 5.3 behandlas vilka organ som omfattas av PSI-lagens tillämpningsområde. För de organ som har att tillämpa lagen återstår därefter ett andra steg. Där prövas om en verksamhet som ett organ bedriver omfattas av lagen. Exempelvis kan en myndighet som i och för sig omfattas av lagen bedriva en viss verksamhet som faller utanför tillämpningsområdet. I PSI-lagen görs i 4 § andra stycket avgränsningen att handlingar som tillhandahålls i en myndighets affärsverksamhet inte omfattas av lagen. Med affärsverksamhet avses verksamhet som bedrivs i former och på villkor som liknar privat företagsamhet (prop. 2009/10:175, s. 198).

Regeringens ståndpunkt är att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden (se till exempel prop. 2009/10:175, s. 61 ff). Men det finns flera undantag.

För kommuner och landsting finns det i 2 kap. 7 § kommunallagen ett generellt bemyndigande att driva näringsverksamhet. Sådan ska dock drivas utan vinstsyfte och gå ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. I speciallagstiftning kan dock öppnas för mer spekulativ näringsverksamhet för kommuner och landsting. I de fallen ska verksamheten drivas på affärsmässig grund eller enligt affärsmässiga principer. Exempel finns i bland annat 7 kap. 2 § ellagen (1997:857) och 2 § lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. I 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen anges förutsättningarna för att lämna över kommunala angelägenheter till aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening, ideell förening, stiftelse eller en enskild individ.

5.4.1 Överväganden och förslag

Utredningens bedömning: Lagen behöver inte innehålla en generell definition av offentlig verksamhet för att uppfylla PSI-direktivet.

Utredningens förslag: Lagens begrepp för att undanta verksamhet som inte omfattas av lagen ändras från affärsverksamhet till konkurrensutsatt verksamhet.

Bedömning med anledning av direktivet och ändringsdirektivet

I PSI-lagen har definitionen av PSI-direktivets begrepp offentlig verksamhet gjorts motsatsvis genom att avgränsa bort handlingar som tillhandahålls i affärsverksamhet (4 § andra stycket andra meningen). Även i Danmark har en motsatsdefinition gjorts för att genomföra direktivet. Den övervägande delen av medlemsstaterna har emellertid använt sig av direktivets metodik och utgått från en generell definition av ”offentlig verksamhet”.³

Det har anförts att det svenska genomförandet brister därför att PSI-lagen inte innehåller någon direkt definition av offentlig verksamhet. Därmed skulle lagen omfatta både för lite, genom att inte omfatta affärsverksamhet inom ramen för den offentliga verksamheten, och för mycket, på grund av att annat än affärsverksamhet faller utanför den offentliga verksamheten.⁴ Det är enligt utredningens uppfattning fel. Direktivet omfattar offentlig verksamhet men överlåter till medlemsstaterna att närmare definiera vad det innebär. I sig har direktivets begrepp offentlig verksamhet alltså ingen materiell betydelse. Genom att utgå från en definition av offentlig verksamhet skulle PSI-lagen visserligen använda samma begrepp och struktur som PSI-direktivet, men inte på ett bättre sätt avspegla vad som egentligen är avsett att det ska omfatta. Det saknas en generell definition i svensk rätt av vad som är ”offentlig verksamhet”. All verksamhet som en myndighet bedriver kan sägas vara offentlig. Det kan särskilt poängteras att en myndighet inte har rätt att bedriva en verksamhet som den inte är bemyndigad att utföra.

En möjlig utgångspunkt för att fastslå vad som är offentlig verksamhet i det här sammanhanget är att utgå från en uppdelning mellan vad en myndighet är skyldig respektive får göra.⁵ Huvudregeln skulle i så fall vara att bara sådan verksamhet som en myndighet är skyldig att utföra ska betraktas som offentlig, medan sådan som en myndighet frivilligt får utföra faller utanför lagen. Utredningen anser dock att det är en verksamhets karaktär, och inte bemyndigandet som den grundas på, som bör avgöra PSI-lagens tillämplighet. Att det i till exempel en instruktion anges att en myndighet ska bedriva affärsverksamhet, som för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, bör inte leda till att den verksamheten per automatik omfattas

³ Se Lundqvist m.fl. (2011), s. 40.

⁴ Se Lundqvist m.fl. (2011), s. 49.

⁵ Se till exempel Lundqvist och Malmgren (2013), s. 228 f.

av PSI-lagen.⁶ Bemyndiganden att driva vissa verksamheter är dessutom ofta väldigt generella, inte minst på det kommunala området. Det kan således mycket väl vara lämpligt att låta PSI-lagen omfatta verksamheter som i princip är frivilliga för kommuner.

Också i de fall skyldigheter föreskrivs i till exempel instruktioner har statliga myndigheterna ofta långtgående befogenheter att bestämma hur de ska utföra uppgifterna. I praktiken är det därför ofta omöjligt att avgöra vad som är en obligatorisk verksamhet. Exempelvis kan en myndighet bedöma att tillgängliggörande av information fritt på nätet är ett ändamålsenligt sätt att fullgöra sina uppgifter, även om den inte uttryckligen är ålagd att göra det. Det bör i de flesta fall vara självklart att sådan verksamhet omfattas av PSI-lagen. Ett motsatt synsätt skulle leda till att lagen bara skulle omfatta ett fåtal verksamheter.

Det står enligt utredningens mening klart att den svenska modellen för att avgränsa tillämpningsområdet är tillräcklig för att direktivet ska vara korrekt genomfört. Motsvarigheten till PSI-direktivets begrepp offentlig verksamhet är den verksamhet som inte är affärsverksamhet hos de myndigheter som har att tillämpa lagen. Ändringsdirektivet kräver heller inte någon ändring i det avseendet.

Bedömning av lagens avgränsningsmetodik i övrigt

Företrädare för både statliga och kommunala myndigheter har fört fram synpunkten att det nuvarande begreppet affärsverksamhet är svårt att tillämpa. För att förtydliga och underlätta tillämpningen av lagen finns därför anledning att se över avgränsningen mot affärsverksamhet.

Avgränsningen är viktig ur två aspekter. Den ena är att handlingar som en myndighet tillhandahåller i sin affärsverksamhet inte omfattas av lagen. Dessutom är avgränsningen av stor betydelse för att undvika korssubventionering till förmån för en myndighets egen affärsverksamhet. Lagen gäller inte mellan myndigheter, om det inte framgår att handlingarna ska användas i affärsverksamhet hos den mottagande myndigheten.

Som tidigare behandlats görs en första prövning av vilka organ som omfattas av lagen (se avsnitt 5.3), vilket i princip är samma organ som har att tillämpa reglerna om handlingsoffentlighet. Ett andra steg

⁶ Se 5§ 6 förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut.

klargör därefter om en viss verksamhet hos organet ska omfattas av lagen. Tvåstegsmodellen är nödvändig. Utan den skulle exempelvis affärsverksamhet som bedrivs av en myndighet omfattas av lagen.

Avgränsningen får varken vara för vid eller för snäv. En alltför vid reglering innebär ökade administrativa bördor för verksamheter som normalt inte behöver hantera den här sortens frågor. Det kan också tänkas att det skulle medföra andra nackdelar för den aktuella verksamheten på en marknad, till exempel möjligheterna att kundanpassa priser och villkor. Regeringen uttalade i samband med att lagen infördes att det inte är avsikten att myndigheters affärsverksamheter ska få andra förutsättningar än vad som är fallet för övriga marknadsaktörer (prop. 2009/10:175, s. 156).

En reglering som är för snäv kan å andra sidan leda till en kors-subventionering av en verksamhet som i praktiken agerar på en marknad. Förutom att vara formellt välavvägd måste avgränsningen också vara tydlig och lätt att tillämpa korrekt i praktiken.

En snäv tolkning av beskrivningen av icke-offentlig verksamhet i skäl 9 till det ursprungliga PSI-direktivet är att det i princip skulle avse sådan verksamhet som fyller ett behov som är av industriell eller kommersiell karaktär, men som på grund av organisationsform inte är undantagen från upphandlingsreglerna vilka direktivets tillämpningsområde bygger på. För att det ska röra sig om icke-offentlig verksamhet ska i sådana fall handlingarna framställas – och inte bara prissättas – på affärsmässig grund och i konkurrens med andra.

Enligt utredningen bör en sådan strikt tolkning av vad som kännetecknar icke-offentlig verksamhet inte ligga till grund för PSI-lagens tillämpningsområde. Regeringen resonerade på motsvarande sätt vid valet av begreppet affärsverksamhet. Definitionen av vad som utgör offentlig respektive icke-offentlig verksamhet faller på medlemsstaterna själva. Utredningen delar regeringens synsätt att tillhandahållande av handlingar på kommersiella villkor på en marknad bör undantas från lagen (prop. 2009/10:175, s. 156). Det är nödvändigt för att sådan verksamhet inte ska få mer förmånliga villkor än andra kommersiella aktörer. Enligt utredningen kan en verksamhet bedrivas på kommersiella villkor på en marknad samtidigt som den syftar till att tillgodose ett allmänt intresse. Så kan vara fallet till exempel för kommunala bostadsaktiebolag, vilka ska bedrivas såväl i allmännyttigt syfte som enligt affärsmässiga principer (1 och 2 §§ lagen (2010:879) om kommunala bostadsaktiebolag). Ett annat exempel är det tidigare nämnda Sveriges meteorologiska och

hydrologiska institut, som enligt sin instruktion ska bedriva affärsverksamhet för att öka samhällsnyttan med sin verksamhet.

När det offentliga bedriver affärsverksamhet är tjänsten eller varan som tillhandahålls sällan en sådan handling som är föremål för PSI-lagen. Men när en affärsverksamhet använder handlingar från en myndighet kan lagens regler bli aktuella. Karaktären på den verksamhet där handlingarna används påverkar således om lagen blir tillämplig på utbytet av handlingar mellan myndigheterna, eller i förekommande fall inom en myndighet

Ny avgränsning av verksamhet som undantas från lagen

PSI-direktivet kräver inte i sig någon ändring av PSI-lagens avgränsning mot affärsverksamhet. Utredningens uppfattning är att den valda metoden med en negativ bestämning (att undanta affärsverksamhet i stället för att hänvisa till ”offentlig verksamhet”) gör regelverket lättare att tillämpa med hänsyn till språkbruk och svensk förvaltningstradition. För att en myndighet ska bedriva en viss verksamhet måste den ha ett bemyndigande att göra det. Det är därför ologiskt att prata om icke-offentlig verksamhet som bedrivs av myndigheter.

Vad som kan anföras mot den nuvarande modellen är främst att begreppet affärsverksamhet har ansetts otydligt och svårt att tillämpa. Vissa remissinstanser framhöll redan i samband med att lagen infördes att begreppet affärsverksamhet i URL var otydligt och möjligen kunde ges en vidare tolkning än vad som var avsett (prop. 2009/10:175, s. 154). Liknande synpunkter har framförts till utredningen arbete har från såväl statligt som kommunalt håll.

Affärsverksamhet enligt PSI-lagen ska ha samma betydelse som i 26 a § tredje stycket i URL (prop. 2009/10:175, s. 198). Det kan ses som en styrka att på det sättet knyta an till ett befintligt begrepp i lagstiftningen. Men i det här fallet saknas klargörande praxis för hur begreppet ska tolkas.⁷

Bestämmelsen i URL gäller myndigheter och utgör ett undantag från reglerna om ett fritt återgivande av allmänna handlingar. I PSI-lagen jämställs vissa andra organ, till exempel kommunala aktiebolag, med myndigheter. Verksamhet som drivs i privaträttslig form påverkas inte av bestämmelsen i 26 a § URL, eftersom de redan har

⁷ Se till exempel Statskontoret (2010), s. 34 och Lundqvist m.fl. (2011), s. 39.

fullt upphovsrättsligt skydd.⁸ Bestämmelsen kan vara svår att tolka för sedvanliga myndigheter, men ännu svårare för till exempel kommunala aktieföretag. Syftet med bestämmelsen i URL är att skydda det allmännas kommersiella intressen när verksamhet bedrivs i offentlig form. En möjlig tolkning, mot bakgrund av syftet med bestämmelsen i URL, är att ingen verksamhet som drivs i privaträttslig form ska omfattas av PSI-lagen. Tillämpningsområdet bör dock knytas till vilken karaktär en verksamhet faktiskt har snarare än i vilken organisatorisk form den drivs.

Trots att det framgår tydligt av förarbetena att affärsverksamhet ska ha samma betydelse som i URL, kan begreppets betydelse i andra sammanhang innebära tillämpningsproblem och leda till missförstånd. Förutom i den URL-bestämmelse som det är hämtat från, så förekommer begreppet affärsverksamhet också i myndighetsinstruktioner och i 19 kap. OSL. Inom kommunalrätten finns begreppen näringsverksamhet på affärsmässig grund eller enligt affärsmässiga principer, vilka språkligt ligger nära affärsverksamhet. Till det kommer att all verksamhet hos statliga affärsverk inte med nödvändighet är affärsverksamhet enligt PSI-lagen.

Begreppet affärsverksamhet är i sig svårt att tillämpa. Dessutom bedömer utredningen att det kan finnas verksamheter som bör omfattas av PSI-lagen trots att myndigheten tillämpar bestämmelserna om affärsverksamhet i URL. PSI-direktivet utgår också i hög grad från att myndigheter kan utöva sina immateriella rättigheter. I vissa fall gör myndighetens uppdrag och finansieringsform att det kan finnas ett legitimt behov av upphovsrättsligt skydd mot ett kommersiellt vidareutnyttjande, på det sätt som URL:s bestämmelse förutsätter, utan att verksamheten i rimlig mening kan betraktas som en marknadsaktör.

Begreppet affärsverksamhet byts till konkurrensutsatt verksamhet

Utredningen bedömer att den nuvarande metodiken i lagen kan utvecklas för att göra lagen tydligare och mer lättillämpad. Utredningens förslag utgår från samma avgränsningsmetod som har använts i den nuvarande lagen, det vill säga med en negativ bestämning i stället för att definiera vad som utgör offentlig verksamhet. Däremot ersätts begreppet ”affärsverksamhet” med ”konkurrensutsatt verksamhet”.

⁸ Se Olsson (2009).

Syftet med den nuvarande bestämmelsen är dels att en myndighets affärsverksamhet inte ska få andra åligganden än andra marknadsaktörer (prop. 2009/10:175, s. 156, reglerat genom 4 § andra stycket andra meningen), dels att en myndighet inte ska tillämpa andra villkor för sin egen affärsverksamhet än för jämförbara vidareutnyttjare (prop. 2009/10:175, s. 200 f., reglerat genom 9 §). För båda syftena är det en förutsättning att det finns andra, faktiska eller potentiella, marknadsaktörer. Regeringen uttalade också att affärsverksamhet på PSI-området typiskt sett betecknar att handlingar tillhandahålls på kommersiella villkor på en marknad (prop. 2009/10:175, s. 156).

Begreppet konkurrensutsatt verksamhet tar på ett tydligt sätt sikte på syftet med regleringen, oavsett om verksamheten är organiserad i förvaltnings- eller privaträttslig form. Lagen blir därmed lättare att tillämpa. Ingen materiell skillnad är avsedd.

Vad som utgör konkurrensutsatt verksamhet måste bedömas från fall till fall. När verksamheten bedrivs i myndighetsform framgår det ofta tydligt av myndighetens uppdrag, till exempel genom en instruktion, att viss verksamhet förutsätts bedrivas i konkurrens med andra marknadsaktörer. Normalt erbjuds dessa fall tjänster mot ersättning på en marknad, även om enstaka handlingar eller tjänster är avgiftsfria.

Liksom tidigare omfattar PSI-lagen normalt sådana myndigheter vars uppgift är att för samhällets räkning inhämta och tillhandahålla viss information (prop. 2009/10:175, s. 156). Sådan verksamhet är alltså i typfallet inte att anse som konkurrensutsatt, trots att den kan vara helt avgiftsfinansierad. En indikation på att något ändå utgör konkurrensutsatt verksamhet kan vara att myndigheten erbjuder kundspecifika anpassningar av information som den tillhandahåller, till exempel i form av analyser eller särskilda bearbetningar. En förutsättning är att det verkligen finns andra faktiska eller potentiella utförare. Exempelvis kan en myndighets uppdragsverksamhet inte anses konkurrensutsatt, om uppdraget förutsätter tillgång till sådana uppgifter som ingen annan än den utförande myndigheten får ha tillgång till med anledning av sekretess. En myndighet som både utför uppdrag som förutsätter tillgång till sekretessbelagda uppgifter och sådana som kan utföras i konkurrens, måste således tillämpa olika bestämmelser för de respektive verksamheterna.

5.5 Övriga undantag från tillämpningsområdet

5.5.1 Handlingar som innehåller personuppgifter

Utredningens bedömning: Ändringsdirektivet innebär inget behov av att ändra PSI-lagen vad gäller skyddet för personuppgifter.

Tillämpningen av PSI-direktivet ska inte på något sätt påverka integritetsskyddet för behandling av enskildas personuppgifter som följer av EU:s dataskyddsdirektiv eller av nationella bestämmelser (art. 1.4).⁹ Bestämmelser till skydd för den personliga integriteten som begränsar rätten att få tillgången till och vidareutnyttja handlingar har därför företräde framför PSI-direktivet.

I PSI-lagen framgår det av bestämmelsen i 4 § första stycket. Där anges att lagen inte gäller för handlingar eller uppgifter i handlingar som inte får tillhandahållas eller för begränsningar i vidareutnyttjandet av dessa som en myndighet är skyldig att besluta om eller som följer av någon författning.

I ändringsdirektivet har gränsdragningen mot integritetsskyddet förtydligats. Förutom den tidigare allmänt formulerade bestämmelsen i artikel 1.4 görs ett utförligare undantag i artikel 1.2 c. I en utvidgad uppräknning av handlingar som inte omfattas av direktivet anges handlingar som med hänsyn till skyddet av personuppgifter är undantagna från tillgång eller för vilka tillgången omfattas av restriktioner enligt bestämmelserna om tillgång. Tillägget får ses som ett förtydligande av vad som redan gäller enligt det ursprungliga direktivet. Undantaget täcks in av den nuvarande formuleringen i 4 § första stycket PSI-lagen.

Därutöver undantas i direktivet "...delar av handlingar som är tillgängliga enligt [bestämmelserna om tillgång] men som innehåller personuppgifter vilkas vidareutnyttjande i lag har definierats som oförenligt med lagstiftningen om skydd för enskilda när det gäller behandling av personuppgifter". Det är inte helt klart vad som avses. Undantaget tycks gälla sådana handlingar som redan är undantagna enligt det föregående ledet, det vill säga handlingar till vilka tillgången omfattas av restriktioner enligt bestämmelserna om tillgång.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

Men avsikten med undantaget får antas vara att betona att den så kallade ändamålsprincipen måste beaktas av den myndighet som överväger att tillåta vidareutnyttjande av handlingar. Ändamålsprincipen (eller finalitetsprincipen), som det även hänvisas till i skäl 11, innebär att personuppgifter efter insamling inte får behandlas på ett sätt som är oförenligt med de särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål för vilka dessa uppgifter samlades in. Principen är en av de grundläggande principerna i EU:s dataskyddsdirektiv. Den återfinns i svensk rätt i 9 § första stycket punkterna c och d PUL och i viss utsträckning i registerförfattningar.

Den så kallade 29-gruppen har uttalat sig om ändringsdirektivet.¹⁰ I ett yttrande uttalar sig gruppen om hur PSI-direktivet bör tillämpas för att inte komma i konflikt med dataskyddsdirektivet.¹¹ Där behandlas bland annat frågan om vad ändamålsprincipen innebär för handlingar som enligt medlemsstaternas bestämmelser om tillgång får tillhandahållas för vidareutnyttjande men där vidareutnyttjandet är oförenligt med det ändamål för vilket personuppgifterna samlades in (avsnitt 5.6).

I ett antal exempel beskriver gruppen situationer där den myndighet som överväger att tillåta vidareutnyttjande måste göra en ändamålsprövning. Det innebär i korthet att myndigheten måste bedöma om det ändamål som vidareutnyttjaren avser att använda handlingarna för inte är oförenligt med det ändamål för vilket personuppgifterna i handlingarna får användas av myndigheten. Exemplet gäller i huvudsak fall där en myndighet med författningsstöd har publicerat uppgifter på internet för ett specifikt ändamål – till exempel att informera allmänheten om fastighetsdata – men med vissa restriktioner vad gäller bland annat möjligheter att söka och ladda ned uppgifterna. Om myndigheten som publicerar uppgifterna i en sådan situation får en begäran om att få vidareutnyttja den publicerade informationen för ett annat ändamål måste myndigheten göra en noggrann bedömning av om det är förenligt med det ändamål som myndigheten får använda uppgifterna för. 29-gruppens slutsats är att dataskyddsbestämmelserna – särskilt ändamålsprincipen – innebär att myndigheten (eller den nationella lagstiftaren) som tillåter vidareutnyttjande kan ställa upp villkor som begränsar för vilka ändamål

¹⁰ Gruppens formella namn är Article 29 Data Protection Working Party. Det är ett oberoende rådgivande organ som består av representanter från medlemsstaternas dataskyddsmyndigheter.

¹¹ Opinion 06/2013 on open data and public sector information (PSI) reuse, antaget 5 juni 2013.

som handlingarna får vidareutnyttjas. Sådana villkor ska inte anses vara i strid med PSI-direktivet.

Det nya undantaget i ändringsdirektivet, som utgår från ändamålsprincipen, innebär för svensk del inget nytt. Enligt 4 § första stycket gäller inte PSI-lagen vid sådana begränsningar i vidareutnyttjandet som en myndighet är skyldig att besluta om eller som följer av författning. Om en svensk myndighet med stöd i en registerförfattning publicerar uppgifter som blir tillgängliga för allmänheten innebär det att uppgifterna har gjorts tillgängliga för vidareutnyttjande. Att möjligheterna att vidareutnyttja de publicerade uppgifterna begränsas med stöd av bestämmelser i registerförfattningen, till exempel vad gäller tillåtna ändamål eller sökmöjligheter, är i sådana fall begränsningar som myndigheten är skyldig att besluta om eller som följer av författning. PSI-lagen är därför inte tillämplig på sådana begränsningar.

Undantaget gäller enligt direktivet bara delar av handlingar med personuppgifter "...vilkas vidareutnyttjande i lag har definierats som oförenligt ..." med lagstiftningen om skydd för enskilda när det gäller behandling av personuppgifter. Kravet på att vidareutnyttjandet ska ha definierats som oförenligt i lag kan för svensk del syfta på så kallade ändamålsbestämmelser som i svensk rätt finns i registerförfattningar. Där stadgas vanligen att det inte är tillåtet att behandla personuppgifterna för andra ändamål än de angivna.

Också handlingar med personuppgifter för vilka särskild registerförfattning saknas, men där ett utlämnande eller vidareutnyttjande bedöms vara otillåtet med hänsyn till ändamålsprincipen i 9 § första stycket punkten d PUL, är undantagna från PSI-lagen.

5.5.2 Delar av handlingar som bara innehåller logotyper, heraldiska vapen och insignier

I ändringsdirektivet har i artikel 1.2 punkten cb tillkommit en bestämmelse om att direktivet inte omfattar delar av handlingar som inte innehåller annat än logotyper, heraldiska vapen och insignier.

I den mån sådana kännetecken omfattas av tredje mans rätt enligt URL är handlingarna redan i dag undantagna från PSI-lagen enligt 5 § första stycket. Av andra stycket framgår att PSI-lagen inte heller påverkar utövandet av sådan ensamrätt som följer av bland annat varumärkeslagen och firmalagen. Sammantaget medför ändringsdirektivets bestämmelse inget behov av författningsändring.

6 Handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande

PSI-regelverket innehåller ett antal bestämmelser som på olika sätt syftar till att gynna informationsmarknaden. Dit hör regler om vilka villkor som får ställas upp för hur handlingar får användas, hur avgifter får beräknas, etc. För att regelverket över huvud taget ska ha någon betydelse krävs självklart att det faktiskt finns handlingar att vidareutnyttja, och att vidareutnyttjarna har möjlighet att enkelt hitta den information de behöver. Ibland kan det handla om att lokalisera var en bestämd typ av handlingar finns, i andra om att kunna överblicka vilka handlingstyper som olika myndigheter har, för att få nya idéer om hur handlingarna kan användas. Ytterligare information som behövs för att handlingar ska kunna vidareutnyttjas är vilka avgifter som tas ut, eventuella begränsningar för vidareutnyttjandet och vilka egenskaper handlingarna har, till exempel deras format eller aktualitet.

I det här kapitlet behandlas ändringen av den allmänna principen i PSI-direktivet, det vill säga att handlingar som omfattas av regelverket ska kunna vidareutnyttjas. Vidare diskuteras om det finns anledning att ställa krav på att myndigheterna ska tillhandahålla handlingar i elektronisk form, liksom hur myndigheterna ska informera om sina handlingar.

6.1 Allmän princip om vidareutnyttjande

6.1.1 Direktivet och ändringsdirektivet

Artikel 3 i det ursprungliga PSI-direktivet stadgar att om vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter tillåts ska medlemsstaterna se till att handlingarna kan vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella ändamål i enlighet med de

villkor som direktivet föreskriver. Om möjligt ska handlingarna göras elektroniskt tillgängliga. Artikeln kan betraktas som PSI-direktivets allmänna princip, vilket också är dess rubrik.

Direktivets bestämmelser ska alltså tillämpas för handlingar som enligt nationell rätt får vidareutnyttjas. Den allmänna principen innebär att det ursprungliga direktivet inte påverkar om handlingar faktiskt får vidareutnyttjas (se prop. 2009/10:175, s. 137).

I ändringsdirektivet har den allmänna principen ändrats. Artikel 3.1 stadgar att ”[o]m inte annat följer av punkt 2 ska medlemsstaterna se till att handlingar som omfattas av detta direktivs tillämpningsområde i enlighet med artikel 1 kan vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella syften i enlighet med villkoren i kapitlen III och IV”. I artikel 3.2 görs ett undantag från den nya allmänna principen. Det avser handlingar till vilka arkiv, bibliotek – inklusive universitetsbibliotek – och museer innehar immateriella rättigheter. Förutsatt att vidareutnyttjande av sådana handlingar tillåts ska medlemsstaterna se till att de kan vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella syften i enlighet med villkoren i PSI-direktivets kapitel III och IV.

Enligt den nya principen ska handlingar som omfattas av direktivet kunna vidareutnyttjas i enlighet med direktivets villkor. Det är alltså inte längre upp till medlemsstaterna att besluta om vidareutnyttjande av en handling faktiskt får ske, förutsatt att den omfattas av direktivet. Undantaget som görs för handlingar där arkiv, bibliotek och museer innehar immateriella rättigheter motsvarar principen i det ursprungliga direktivet. I de fallen påverkar inte ändringsdirektivet om sådana handlingar får vidareutnyttjas. När vidareutnyttjande tillåts ska däremot direktivets villkor följas.

6.1.2 PSI-lagen

Regeringen har bedömt att PSI-lagen inte bör reglera eller påverka frågor om tillhandahållande eller rätt att vidareutnyttja handlingar. Huvudprincipen är sedan tidigare att upprättade allmänna handlingar som finns hos myndigheter får användas fritt. Rättsliga inskränkningar i möjligheterna att vidareutnyttja handlingar kan dock förekomma, dels på sekretess- och integritetsskyddsgrunder, dels på immaterialrättsliga grunder. Regeringen bedömde att den sedan tidigare gällande principen att handlingar som myndigheter tillhandahåller i regel också får vidareutnyttjas fritt inte behövde lagregleras (prop. 2009/10:175, s. 138 f).

6.1.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: En allmän princip om vidareutnyttjande införs i lagen. Bestämmelsen klargör att handlingar som omfattas av lagen och som tillhandahålls av myndigheter får vidareutnyttjas.

En allmän princip om vidareutnyttjande införs i lagen

Det ursprungliga direktivet innehöll inte någon förpliktelse att tillåta vidareutnyttjande av handlingar som myndigheter tillhandahåller. I skäl 8 till ändringsdirektivet redogörs kort för det ursprungliga direktivets bestämmelser i frågan och hur de olika medlemsstaterna har genomfört dem. Det framhålls att direktivet inte innehåller någon skyldighet beträffande vare sig tillgång till eller tillåtande av vidareutnyttjande av handlingar. Vissa medlemsstater kopplade uttryckligen rätten till vidareutnyttjande till en rätt till tillgång. Med en sådan reglering kan alla allmänt tillgängliga handlingar vidareutnyttjas. Kopplingen har dock ansetts mindre tydlig i andra medlemsstater, vilket har medfört en osäkerhet i rättsläget. I sitt förslag till ändringsdirektiv pekade kommissionen särskilt på regleringen i Storbritannien som exempel på hur myndigheter efter eget gottfinnande beslutar om vidareutnyttjande ska tillåtas.¹

Det är bakgrunden till den aktuella ändringen i direktivet. I skäl 8 förklaras att ändringen innebär en tydlig skyldighet för medlemsstaterna att göra alla handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande, utom när tillgången omfattas av restriktioner eller handlingarna är undantagna från tillgång. Det framhålls särskilt att ändringen av den allmänna principen inte syftar till att definiera eller ändra medlemsstaternas bestämmelser om tillgång, vilket förblir medlemsstaternas ansvar.

För Sveriges del finns det anledning att se över tidigare ställningstaganden. Det gäller särskilt behovet av att lagreglera principen att handlingar som myndigheter tillhandahåller i regel får vidareutnyttjas.

Det är helt klart att ändringsdirektivet innebär en skärpning jämfört med det ursprungliga direktivet. Om det innebär en skärpning också jämfört med PSI-lagen är mer osäkert. Av 8 § i PSI-lagen framgår bland annat att villkor för vidareutnyttjande ska

¹ Se KOM(2011) 877 slutlig, s. 12. Den brittiska regeln i fråga som anges av kommissionen lyder "[a] public sector body may permit re-use" och finns i artikel 7.1 i The Re-use of Public Sector Information Regulations 2005 No. 1515.

vara relevanta, vilket har sitt ursprung i direktivet. I svensk rätt kan ett villkor anses relevant när handlingarna som lämnas ut skyddas av upphovsrätt eller någon till upphovsrätten närstående rättighet och villkoren syftar till att reglera hur det skyddade materialet får användas (prop. 2009/10:175, s. 167). Regleringen kan betraktas som ett uttryck för principen att svenska myndigheters handlingar får användas fritt. Myndigheternas utövande av sina immateriella rättigheter, vilka är begränsade, är ett undantag från huvudregeln. Som regeringen påpekade faller sådana begränsningar som följer av sekretess, integritetsfrågor eller tillgångsbestämmelser utanför direktivets och lagens tillämpningsområde (prop. 2009/10:175, s. 166). Ändringsdirektivet innebär ingen skillnad i det avseendet.

Sannolikt uppfyller alltså den redan gällande regleringen i PSI-lagen – tillsammans med Sveriges grundläggande förvaltningspolitiska principer – den nya allmänna princip som ändringsdirektivet föreskriver. Men mot bakgrund av de uttalade skälen i ändringsdirektivet, det vill säga att en mindre tydlig koppling leder till osäkerhet i rättsläget, finns det anledning att införa en tydlig koppling mellan rätten till tillgång och rätten till vidareutnyttjande av handlingar. Det är dessutom utredningens uppfattning att en sådan kan fylla ett pedagogiskt syfte, särskilt för att klargöra PSI-reglernas förhållande till tillgångsbestämmelserna.

I den allmänna princip som föreskrivs i ändringsdirektivet görs i artikel 3.2 undantag för handlingar till vilka arkiv, bibliotek eller museer innehar immateriella rättigheter. För dessa handlingar gäller samma princip som stadgades i det ursprungliga direktivet, det vill säga att direktivets bestämmelser gäller i de fall som vidareutnyttjande tillåts. Enligt utredningen är det svårt att se syftet med ett sådant undantag. PSI-regelverket innebär inte någon skyldighet att ge tillgång till handlingar. I de fall tillgång ändå ges, avser undantaget bara sådana handlingar som omfattas av immateriella rättigheter. Det är i de fallen fullt förenligt med PSI-direktivet att en kulturinstitution ställer upp licenser som reglerar vidareutnyttjandet av handlingarna. PSI-direktivet påverkar heller inte förekomsten av immateriella rättigheter. Införandet av en allmän princip för vidareutnyttjande i PSI-lagen behöver således inte innehålla något undantag.

Den allmänna principen bör lagfästas i en egen paragraf, som tydliggör att rätten att vidareutnyttja handlingar inte kräver något särskilt beslut. Vidareutnyttjande är tillåtet när handlingar som omfattas av lagen tillhandahålls av myndigheter. Villkor för vidareutnyttjandet måste vara förenliga med lagens materiella bestämmelser i

7–10 §§. Det gäller oavsett om de rör praktiska frågor i samband med tillhandahållandet eller licensvillkor i de fall myndigheten har rätt att ställa upp sådana. Handlingar måste inte ha tillhandahållits i det enskilda fallet för att lagen ska vara tillämplig. Till exempel innebär diskrimineringsförbudet att en myndighet inte får erbjuda mindre fördelaktiga villkor för en vidareutnyttjare än för en jämförbar konkurrent.

Konsekvenserna för de svenska myndigheterna av att det i lagen införs en tydlig koppling mellan tillgångsbestämmelser och rätten att vidareutnyttja är små. Vad som regleras gäller redan enligt allmänna principer. Utredningen har inte heller stött på något exempel på motsatsen, det vill säga att en myndighet betraktat rätten till vidareutnyttjande som skild från tillgångsbestämmelser, förutsatt att inget av undantagen från lagen har varit aktuellt. Den föreslagna regleringen innebär dock att lagen tydligare följer en bindande regel i direktivet. Förhållandet mellan PSI-lagen och bestämmelserna om tillhandahållande blir också tydligare.

6.2 Tillgängliga format

6.2.1 Direktivet och ändringsdirektivet

Artikel 5.1 i det ursprungliga direktivet föreskriver att myndigheter ska se till att deras handlingar finns tillgängliga på elektronisk väg om det är möjligt och lämpligt, och i alla befintliga format och språkversioner. Bestämmelsen medför ingen skyldighet för myndigheter att skapa nya handlingar eller att anpassa dem till kravet. Det innebär heller ingen skyldighet att tillhandahålla utdrag ur handlingar, om det skulle kräva orimligt stora ansträngningar.

I artikel 5.2 klargörs att PSI-direktivet inte innebär att en myndighet måste fortsätta att framställa en viss typ av handlingar för att de ska kunna vidareutnyttjas.

Genom ändringsdirektivet ändras artikel 5. I den nya versionen stadgas att myndigheter ska göra sina handlingar tillgängliga i alla befintliga format och språkversioner samt, om möjligt och lämpligt, i ett öppet och maskinläsbart format tillsammans med tillhörande metadata. Både format och metadata bör så långt det är möjligt vara förenliga med formella öppna standarder.

Genom ändringsdirektivet införs de nya artiklarna 2.6 till 2.8. De definierar begreppen maskinläsbart format, öppet format och öppen

formell standard. Maskinläsbart format är ett filformat som är strukturerat så att datorprogram enkelt kan identifiera, känna igen och extrahera specifika uppgifter, inklusive enskilda faktauppgifter, och dessas interna struktur. Med öppet format avses ett filformat som är oberoende av plattform och tillgängligt för allmänheten utan några restriktioner som hindrar vidareutnyttjande av handlingar. Öppen formell standard betyder att den finns dokumenterad skriftligt och specificerar kraven för hur interoperabilitet mellan mjukvaror ska säkerställas.

I den nya artikel 5.2 klargörs att artikel 5.1 inte medför någon skyldighet att skapa nya handlingar, anpassa handlingar eller att tillhandahålla utdrag, om det skulle kräva mer än ett enkelt handgrepp. Motsvarigheten till det ursprungliga direktivets artikel 5.2 återfinns numera i 5.3. Enligt den har myndigheter inte någon skyldighet att fortsätta att framställa handlingar på grund av att de vidareutnyttjas. I ändringsdirektivet klargörs att det också gäller för lagring av handlingar.

6.2.2 PSI-lagen

PSI-lagen innehåller inte några bestämmelser om tillgängliga format. De befintliga svenska reglerna bedömdes uppfylla direktivets krav. Enligt TF är en myndighet inte skyldig att lämna ut en handling i annan form än utskrift, om det inte följer av lag. Regeringen menade att det följer av artiklarna 1.3 och 1.4 i det ursprungliga direktivet att bestämmelsen i artikel 5 inte kunde vara avsedd att reglera tillgången till handlingar på något sätt som avviker från vad som gäller enligt nationell rätt, eller som påverkar skyddet för den personliga integriteten. Regeringen ansåg inte heller att bestämmelsen i artikel 5.2 behövde lagregleras, eftersom det i svensk rätt inte finns någon generell plikt för myndigheter att framställa en viss typ av handlingar bara för att de efterfrågas (prop. 2009/10:175, s. 158 ff).

6.2.3 Överväganden

Utredningens bedömning: Ändringsdirektivet innebär inte att bestämmelserna om tillgängliga format behöver regleras i PSI-lagen. Det är inte heller lämpligt att ändra de befintliga reglerna om tillgång, så att myndigheter ges utökade skyldigheter att tillhandahålla handlingar i elektronisk form.

PSI-direktivet medför inga krav på bestämmelser om tillgängliga format

Hela artikel 5 har formulerats om genom ändringsdirektivet. Vissa ändringar är rent redaktionella, till exempel att andra meningen i det ursprungliga direktivets artikel 5.1 numera finns i en motsvarande formulering i artikel 5.2. Det har i sin tur lett till att den tidigare artikel 5.2 numera motsvaras av 5.3.

Genom ändringsdirektivet har också terminologin utvecklats. Handlingar i alla befintliga format och språkversioner ska nu, om möjligt och lämpligt, tillgängliggöras i ett öppet och maskinläsbart format tillsammans med tillhörande metadata. I det ursprungliga direktivet föreskrevs att handlingar ska finnas tillgängliga på elektronisk väg om det är möjligt och lämpligt, i alla redan befintliga format och språkversioner. Ändringsdirektivet föreskriver vidare att både format och metadata så långt det är möjligt bör vara förenliga med formella öppna standarder. Med anledning av den utvecklade terminologin har också artikel 2 utökats med leden 6 till 8, vilka definierar maskinläsbart format, öppet format och öppen formell standard.

En första fråga är vilka skyldigheter som ändringsdirektivet medför för Sverige. Det kan direkt konstateras att ändringsdirektivet inte innehåller någon absolut skyldighet att tillgängliggöra data i ett öppet och maskinläsbart format, eller med tillhörande metadata. Det ska bara göras om det är möjligt och lämpligt. På samma sätt finns inga bindande krav på att format och metadata ska vara förenliga med formella öppna standarder. Också här gäller att de bör vara det så långt det är möjligt.

Utöver de tekniska begrepp som införts genom ändringsdirektivet har även formuleringen i artikel 5 i övrigt ändrats något. Uttrycket ”om möjligt och lämpligt” avser numera bestämmelserna om att handlingar ska göras tillgängliga i ett öppet och maskin-

läsbart format tillsammans med tillhörande metadata. Det finns däremot inga sådana möjligheter till undantag från att myndigheter nu ska göra sina handlingar tillgängliga i alla befintliga format och språkversioner.

Den ändrade placeringen av den inskjutna satsen i artikel 5.1 skulle kunna tolkas som att det förs in en mer undantagslös skyldighet att tillhandahålla handlingar elektroniskt, i de fall som myndigheten själv har handlingarna elektroniskt tillgängliga. Så är emellertid inte fallet. Fortfarande gäller tillämpningsbestämmelserna i artiklarna 1.3 och 1.4, det vill säga att direktivet inte påverkar tillämpningen av medlemsstaternas bestämmelser om tillgång eller skyddsnivån för enskilda med avseende på behandling av personuppgifter. Vidare är det tydligt att avsikten med ändringen inte är att utöka skyldigheten för ett elektroniskt tillhandahållande, utan att uppdatera texten så att terminologin bättre motsvarar den tekniska utvecklingen. Det framgår av skäl 8 till ändringsdirektivet. Där anges att ändringarna inte syftar till att definiera eller ändra medlemsstaternas bestämmelser om tillgång.

Genom ändringsdirektivet görs också ett tillägg i artikel 5.3 (tidigare 5.2) om att myndigheter inte måste fortsätta att lagra en viss typ av handlingar bara för att de vidareutnyttjas. Sedan tidigare gäller samma sak för framställning av handlingar, vilket inte bedömdes behöva lagreglering (prop.2009/10:175, s. 160). Ändringen måste ses som ett förtydligande om att en myndighet varken har en skyldighet att fortsätta framställa helt nya handlingar av en viss typ, eller att fortsätta laga sådana handlingar som tidigare har framställts. Sannolikt omfattas i vart fall elektronisk lagring av handlingar redan av undantaget i det ursprungliga direktivet om framställning, eftersom den elektroniska lagringsprocessen också kan sägas innebära en framställning. Tillägget om att myndigheterna inte behöver fortsätta att lagra handlingar för att de vidareutnyttjas behöver inte lagregleras. För svensk del finns bestämmelser om myndigheters hantering av allmänna handlingar, arkiv och dylikt i annan författning, till exempel OSL och arkivlagen (1990:782).

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att ändringarna i artikel 5 inte kräver någon lagändring.

Ingen generell skyldighet att tillhandahålla handlingar elektroniskt

Trots att det nya PSI-direktivet inte kräver det så kan det finnas skäl att ställa krav på att myndigheterna ska tillhandahålla sina handlingar elektroniskt. Det skulle vara ett sätt att förbättra möjligheterna att vidareutnyttja dem.

Frågorna om tillgång och format av central betydelse för vidareutnyttjandet. Utredningen har vid sina möten med företrädare för vidareutnyttjarna uppfattat att det upplevs som ett onödigt hinder att det normalt inte finns någon skyldighet för myndigheter att tillhandahålla handlingar elektroniskt.

De grundläggande bestämmelserna om myndigheters skyldighet att lämna ut allmänna handlingar finns i 2 kap. TF. Med stöd av dem har var och en rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av en allmän handling, förutsatt att den får lämnas ut. En myndighet är dock inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift (2 kap. 13 § TF). Särskilda bestämmelser om elektronisk information kan finnas i till exempel myndigheternas registerförfattningar eller annan författning. Exempel på det senare är reglerna som härstammar från EU:s Inspire-direktiv, bland annat 6 § lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation och 4 kap. 2 § förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation.²

Om det inte finns särskilt reglerat är en myndighet således inte skyldig att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Det är den utlämnande myndigheten som bedömer om elektroniskt utlämnande är möjligt och lämpligt. Beslutet kan i de flesta fall inte överklagas. Det innebär dock inte att en myndighet är förhindrad att tillhandahålla allmänna offentliga handlingar elektroniskt, förutsatt att det inte är i strid med till exempel PUL eller annan författning. Som påpekades i förarbetena till PSI-lagen har regeringen flera gånger uttalat att det ofta är både effektivt och ändamålsenligt att information lämnas ut i elektronisk form (se prop. 2009/10:175, s. 159 för vidare hänvisningar). Ett elektroniskt utlämnande kan i typfallet antas vara enklare, billigare och snabbare för såväl den utlämnande myndigheten som för den som vill ta del av handlingar. De flesta myndigheter tillhandahåller också handlingar elektroniskt när det är möjligt och lämpligt.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire).

Anledningarna till att elektroniskt utlämnande nekas kan variera. Vissa skäl framstår som mer motiverade än andra. Ibland är ett elektroniskt utlämnande tydligt i strid mot en registerförfattning som myndigheten måste tillämpa, i andra fall kan det vara PUL som antingen tydligt hindrar ett utlämnande eller medför en osäkerhet om vad som får lämnas ut elektroniskt. Det finns också tecken på att vissa myndigheter visserligen lämnar ut handlingar elektroniskt, men väljer att först föra över informationen till ett ”dummare” format än vad myndigheten själv använder. Sådana beslut kan bland annat bero på bedömningar enligt PUL, eftersom materialet inte blir lika strukturerat. Det är sannolikt att liknande bedömningar ofta följer fastställda rutiner hos myndigheterna om hur elektroniskt utlämnande ska gå till, för att snabba upp och standardisera handläggningen. Det kan få till följd att samma rutiner används oberoende av om handlingarna innehåller personuppgifter eller inte. Men i sammanhanget kan man inte bortse från det kan vara mycket tidsödande att bedöma om ett stort material innehåller personuppgifter. Framför allt när det gäller indirekta personuppgifter kan en sådan bedömning ställa höga krav på den ansvariga handläggaren.

För myndigheter som är beroende av avgiftsintäkter kan det finnas ekonomiska skäl att inte lämna ut handlingar elektroniskt. Det har också gjorts gällande att det förekommer att myndigheter medvetet väljer att tillhandahålla handlingar i ett format som gör det svårt att vidareutnyttja dem. En tänkbar orsak kan vara att försvåra insyn. Ett annat motiv kan vara att hålla nere antalet förfrågningar, eftersom många offentlighetsuttag kräver att myndigheten sätter av resurser till det. Det gäller inte minst när det handlar om att sammanställa uppgifter till nya handlingar. Myndigheternas skyldighet att ta fram och tillhandahålla sådana sammanställningar påverkas visserligen inte av i vilket format handlingarna tillhandahålls. Men det kan finnas en oro för att möjligheten att lämna ut elektroniskt skulle leda till en ökad efterfrågan.

En myndighet kan således neka att lämna ut elektroniskt utan att motivera varför. Ett sådant beteende motverkar ett ökat vidareutnyttjande. Det kan därför diskuteras om en sådan skyldighet ska införas genom PSI-lagen, som ett sätt att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande.

Frågan om elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar har utretts flera gånger. Senaste gjordes det av E-offentlighetskommittén.³

³ SOU 2010:4.

Den ansåg att det långsiktiga målet bör vara att myndigheterna bör ha en i lag reglerad skyldighet att, i den mån det inte finns särskilda förbud mot det i lag eller förordning, lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form om sökanden önskar det. Kommittén konstaterade samtidigt att det befintliga regelverket till skydd för den personliga integriteten i samband med utlämnande av handlingar inte skulle säkerställa en godtagbar skyddsnivå om en sådan skyldighet skulle införas. Av den anledningen föreslog kommittén att det ska göras en grundlig genomgång av det omfattande regelverk som registerförfattningar utgör, för att stärka skyddet för den personliga integriteten. I väntan på en sådan borde det enligt kommittén införas en lagregel om att en myndighet ska lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form. Det skulle inte gälla om det finns förbud mot det i lag eller förordning, eller om det är olämpligt. Justitieministern har i riksdagen, som svar på en skriftlig fråga, angett att förslaget inte kommer att genomföras.⁴ Värt att notera är att inte heller E-offentlighetskommitténs förslag innebar att myndighetens beslut skulle kunna överklagas (jämför SOU 2010:4 s. 310).

Informationshanteringsutredningen (Ju 2011:11) har enligt sitt direktiv i uppdrag att göra en översiktlig inventering av registerförfattningarna och närmare analysera hur de fungerar inom tre verksamhetsområden (dir. 2011:86).

Också en begränsad skyldighet att tillhandahålla handlingar elektroniskt, som inte skulle gälla om de innehåller personuppgifter, skulle få stora konsekvenser för myndigheterna. Bedömningen av om ett omfattande material innehåller personuppgifter kan kräva ett betydande merarbete, och det är inte alltid självklart vad som faktiskt är personuppgifter. Att bedöma det riskerar att bli betydligt mer tidskrävande än den sekretessprövning som myndigheten är skyldig att göra vid ett utlämnande. Det är inte heller säkert att myndighetens system och rutiner är ändamålsenliga för att tillhandahållande elektroniska handlingar, som ibland kan röra sig om väldigt omfattande uttag av data.

Utredningens har i uppdrag att föreslå åtgärder för att underlätta tillämpningen av PSI-lagen. Utredningen har dock bedömt att frågan om det bör införas en skyldighet till elektroniskt utlämnande ligger utanför uppdraget. PSI-lagen bygger på befintliga bestämmelser om tillgång, och varken lagen eller PSI-direktivet ska på något sätt påverka skyddsnivån för personuppgifter. Till det kommer regeringens tidigare

⁴ Svar på skriftlig fråga 2011/12:425, 2012-03-07.

ställningstagande om E-offentlighetskommitténs förslag samt Informationshanteringsutredningens uppdrag. Mot den bakgrunden föreslår utredningen inte någon generell skyldighet för myndigheter att tillhandahålla handlingar elektroniskt. I sammanhanget vill utredningen dock påminna om det diskrimineringsförbud som redan gäller enligt PSI-lagen. Det innebär att en myndighet inte kan bevilja elektroniskt utlämnande till en vidareutnyttjare men neka en annan. Förutsättningen är att det gäller jämförbara kategorier av vidareutnyttjande, och att ett utlämnande inte strider mot sekretess eller annan skyldighet för myndigheten.

Även om det förekommer att myndigheter nekar ett elektroniskt utlämnande trots att inget sakligt skäl talar emot det, ska det samtidigt framhållas att allt fler myndigheter tillhandahåller många av sina handlingar elektroniskt. Det gäller såväl vid formell begäran som till följd av myndigheternas egna aktiva insatser för att göra handlingarna lättare att få tag på, till exempel via internet. Utredningen bedömer att den utvecklingen kommer att fortsätta.

Ett sätt att stödja den är att i PSI-lagen införa en plikt för myndigheter att informera om vilka typer av handlingar som kan tillhandahållas elektroniskt. Ett sådant förslag presenteras i avsnitt 6.3. I sig innebär det ingen utökad skyldighet att tillhandahålla handlingar elektroniskt. Men den inventering av sina handlingar som myndigheterna måste göra kan förväntas sätta ökat fokus på frågan om elektroniskt utlämnande och önskemålen från vidareutnyttjarna. Många myndigheter kan därför antas ompröva sina rutiner, inte minst med tanke på den stora fördel det finns för myndigheten själv att tillhandahålla handlingar elektroniskt.

Här bör också den tekniska utvecklingen vägas in. I takt med att tekniken för att skanna dokument utvecklas blir det allt svårare för en myndighet att utan rimliga skäl försöka hindra vidareutnyttjande genom att bara tillhandahålla handlingar på papper. Det extra arbete det medför att administrera stora volymer pappershandlingar kommer därför att i allt högre grad framstå som onödigt, också för myndigheten själv.

6.3 Information om handlingar och villkor

6.3.1 Direktivet och ändringsdirektivet

I det ursprungliga PSI-direktivet stadgas i artikel 7 att myndigheternas villkor och standardavgifter för vidareutnyttjande av handlingar ska fastställas i förväg och offentliggöras. Om det är möjligt och lämpligt ska det göras på elektronisk väg. Myndigheten ska på begäran ange beräkningsgrunden för eventuella avgifter. Om den inte kan fastställas i förväg ska myndigheterna tala om vilka faktorer som kommer att beaktas när avgifterna beräknas.

I artikel 9 finns kompletterande bestämmelser om praktiska arrangemang för att underlätta sökning efter handlingar som finns att tillgå för vidareutnyttjande. Som exempel anges tillgångsförteckningar, helst på internet, över viktiga handlingar samt portaler som är kopplade till decentraliserade tillgångsförteckningar. Artikel 9 riktar sig mot medlemsstaterna och inte mot enskilda myndigheter.

Genom ändringsdirektivet ändras båda artiklarna något. Artikel 7 ändras så att även beräkningsgrunden för standardavgifter ska offentliggöras i förväg. Dessutom anges att det faktiska avgiftsbeloppet ska offentliggöras. Vid avvikande fall ska myndigheten, utöver att på förhand ange vilka faktorer som beaktas vid beräkningen av avgifterna, på begäran ange hur avgifterna beräknats för den specifika ansökan om vidareutnyttjande.

Ändringarna i artikel 9 är främst av redaktionell karaktär. Men en helt ny bestämmelse har förts in. Enligt den ska medlemsstaterna när så är möjligt underlätta sökning efter handlingar på flera språk.

6.3.2 PSI-lagen och övrig nationell lagstiftning

I PSI-lagen återfinns bestämmelserna om information om avgifter och andra villkor i 11 §. I lagen görs ingen skillnad mellan standardavgifter och avvikande fall, utan en myndighet ska alltid informera om avgifter och andra villkor för vidareutnyttjandet. Informationen ska lämnas elektroniskt om det är möjligt och lämpligt. På begäran ska myndigheten ange beräkningsgrunden för avgifterna.

Bestämmelser som underlättar sökning efter handlingar för vidareutnyttjande finns i annan lagstiftning. I 4 kap. 2 § OSL finns krav på att myndigheter ska upprätta en beskrivning över sina allmänna handlingar. Beskrivningen ska bland annat ge information om myndighetens organisation och verksamhet i syfte att under-

lätta sökande efter allmänna handlingar. Den ska också ange vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om hur myndighetens allmänna handlingar kan användas och vilka möjligheter som finns att söka i dem.

I arkivlagen finns bestämmelser om myndigheternas och vissa andra organs arkiv samt om arkivmyndigheterna. Av 6 § 2 framgår att myndigheterna ska upprätta en arkivbeskrivning och en systematisk arkivförteckning. Arkivbeskrivningen ska ge information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur det är organiserat.

6.3.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: En skyldighet för myndigheterna att ange beräkningsgrund redan vid offentliggörandet av avgifter införs i lagen. Det införs en skyldighet att kunna lämna information om avgifter och villkor i elektronisk form, liksom att publicera en förteckning över vilka typer av handlingar för vidareutnyttjande som myndigheten vanligen kan tillhandahålla elektroniskt.

Riksarkivet bör få föreskriftsrätt för de statliga myndigheterna och de organ som anges i bilagan till OSL, när det gäller hur de ska fullgöra informationsskyldigheten om bland annat metadata. Riksarkivet bör dessutom få i uppdrag att inhämta och tillgängliggöra myndigheternas förteckningar, till exempel via en gemensam portal.

Ett krav på att myndigheter utan begäran anger beräkningsgrund för avgifterna införs i lagen

Genom förslaget genomförs ändringsdirektivets artiklar 7.1 och 7.2. Direktivets krav på att beräkningsgrunden för avgifter ska anges i förväg innebär en förändring mot nuvarande bestämmelse och kräver således en ändring i lagen.

I 11 § PSI-lagen görs ingen skillnad mellan standardavgifter och avvikande fall, vilket görs i direktivet. Regeringen avstod också från att i lagtexten ange att avgifter och villkor ska fastställas i förväg. Anledningen var att en sådan bestämmelse kunde antyda att villkor och avgifter måste fastställas genom normbeslut (prop. 2009/10:175, s. 173). I 11 § andra stycket anges att en myndighet på begäran ska ange beräkningsgrund för avgifterna. Den bestämmelsen behöver

alltså ändras med anledning av ändringsdirektivet. För att uppfylla direktivet ska ”på begäran” tas bort från lagtexten. Informationen om beräkningsgrunden regleras i och med det på samma sätt som information om avgifter och andra villkor, enligt 11 § första stycket. Den ändrade bestämmelsen om beräkningsgrund bör därför ingå i första stycket.

När en myndighet inte tillämpar standardvillkor anger artikel 7.2 i ändringsdirektivet att den på förhand ska ange vilka faktorer som kommer att beaktas när avgifterna beräknas. På begäran ska också information lämnas om hur avgifterna har beräknats vid den specifika ansökan om vidareutnyttjande. Sådana avvikande fall, som kan tänkas uppstå till exempel när någon vill vidareutnyttja handlingar som ingen tidigare har efterfrågat, omfattas av utredningens föreslagna lagändring. Vilka faktorer som kommer att beaktas vid beräkningen av avgiften kan myndigheten inte ange förrän det finns en konkret förfrågan. Eftersom det rör sig om avvikande fall, där standardavgifter eller liknande inte är tillämpliga, kommer myndighetens svar till vidareutnyttjaren att avse den specifika ansökan.

Den ändrade bestämmelsen om när beräkningsgrund ska anges kommer inte att leda till några stora konsekvenser för myndigheterna. I och med att avgifter bestäms måste det ju också finnas en grund för beräkningen. Redan med nuvarande lagstiftning måste också myndigheterna vara beredda att redovisa beräkningsgrunden på begäran.

Krav på att information om avgifter och villkor ska kunna lämnas elektroniskt

Såväl i direktivet som i lagen anges att information om avgifter och villkor ska lämnas elektroniskt om det är möjligt och lämpligt. Utredningen menar att det alltid är möjligt och lämpligt att sådan information lämnas elektroniskt. Om standardvillkor tillämpas måste det vara en självklarhet att de går att hitta genom myndighetens webbsida. I så kallade avvikande fall, där myndigheten inte tidigare har fastställt vilka regler som ska tillämpas, förutsätts en dialog mellan vidareutnyttjaren och myndigheten. Det följer av 5 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) att enskilda med hjälp av elektronisk post ska kunna kontakta myndigheter och få svar på samma sätt. Genom 12 § PSI-lagen gäller bestämmelsen i förvaltningslagen också för de organ som har att tillämpa PSI-lagen men

inte förvaltningslagen. Lagens möjligheter till undantag fyller därmed ingen funktion och bör därför tas bort.

Krav på att informera om handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande

I artikel 9 i PSI-direktivet föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta praktiska arrangemang för att underlätta sökning efter handlingar som finns att tillgå för vidareutnyttjande. Som exempel anges tillgångsförteckningar över viktiga handlingar med relevanta metadata. Helst ska förteckningarna vara tillgängliga på internet, i maskinläsbara format och i form av portaler som är kopplade till tillgångsförteckningarna. Om möjligt ska sökning på flera språk underlättas.

Med undantag för skrivningen om att underlätta sökning på flera språk är de materiella bestämmelserna inte nya, även om ändringsdirektivet medfört vissa ändringar av rent redaktionell karaktär. Regeringen bedömde vid PSI-lagens tillkomst att bestämmelserna i arkivlagen och OSL var tillräckliga och att någon ytterligare reglering inte behövdes. Regeringen valde därför att inte införa en skyldighet för myndigheter att informera om vilka handlingar som tillhandahålls för vidareutnyttjande, vilket föreslogs i den promemoria som remissbehandlades. Flera remissinstanser ansåg att det var otydligt hur bestämmelsen kunde fullgöras och att konsekvenserna inte var tillräckligt utredda (prop. 2009/10:175, s. 174 ff).

Trots de befintliga bestämmelserna i framförallt arkivlagen och OSL har olika vidareutnyttjare framfört ett starkt önskemål om bättre information om vilka informationstillgångar som finns och var de är tillgängliga. Det är av särskilt intresse för mindre och oetablerade företag och kan bli ett viktigt verktyg för att stimulera informationsmarknaden. Utredningen bedömer därför att det finns behov av att reglera en informationsskyldighet i PSI-lagen. Utredningen föreslår att myndigheter ska vara skyldiga att publicera en förteckning över typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande. Plikten ska också omfatta sådan information om handlingarna som har betydelse för hur de kan användas, särskilt för omfattande vidareutnyttjanden.

Förutom att bidra till ökad överskådlighet över myndigheters handlingar och deras egenskaper, skulle en informationsskyldighet också ha andra positiva effekter. Det skulle bidra till ett mer proaktivt förhållningssätt från myndigheternas sida avseende vidareutnyttjande.

Det är en stor skillnad i perspektiv mellan att svara på en formell begäran om utlämnande av allmän handling respektive att aktivt bidra till att handlingarna kan vidareutnyttjas. Fler och fler myndigheter arbetar också på det senare sättet. Att inventera myndigheternas handlingar med utgångspunkt i vidareutnyttjarnas perspektiv sätter fokus på frågan om hur handlingarna kan tillhandahållas. Som nämnts i avsnitt 6.2 torde många myndigheter kunna ompröva sina befintliga rutiner för att lämna ut handlingar i elektronisk form.

Utredningen bedömer att det med relativt små medel går att göra stora förbättringar på området. De befintliga bestämmelserna i OSL och arkivlagen innebär att mycket av arbetet för myndigheternas del redan är gjort. I många fall bör den befintliga arkivredovisningen kunna användas som utgångspunkt för en ”PSI-förteckning”.

Vilka handlingar omfattas av PSI-lagens informationskrav?

En fråga är vilka handlingar som ska omfattas av en ”PSI-förteckning”. En komplett genomgång över myndighetens samtliga handlingar blir svår att hantera och överblicka. Den tidigare refererade promemorians förslag utgick från vilka handlingar som myndigheter tillhandahåller för vidareutnyttjande. I skälen till förslaget begränsades informationsplikten till att gälla handlingar som verkligen vidareutnyttjas i någon mening.⁵ Som utredningen konstaterade i avsnitt 6.1 beslutas inte rätten till vidareutnyttjande i särskild ordning. Med handlingar som tillhandahålls för vidareutnyttjande avses alltså alla handlingar som myndigheter tillhandahåller i någon form och oavsett rättslig grund, om inte handlingarna är undantagna från PSI-lagens tillämpningsområde.⁶ Handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande är således ett mycket vitt begrepp, som i de flesta fall omfattar en stor del av en myndighets handlingar.

I avvägningen mellan administrativ belastning för myndigheterna och nytta med att förteckningen finns, bedömer därför utredningen att det är ändamålsenligt att begränsa informationsskyldigheten. Till skillnad från vad som föreslogs i promemorian är det enligt utredningens mening inte lämpligt att begränsa informationsskyldigheten till handlingar som verkligen vidareutnyttjas i någon mening. Begreppet är oklart och riskerar att bli svårt att tillämpa. En poäng

⁵ Ds 2009:44, s. 82.

⁶ I utredningens författningsförslag regleras undantagen i 3 § första stycket. I den nuvarande PSI-lagen finns motsvarande bestämmelser i 2–4 §§, 5 § första stycket samt 6 § första stycket andra meningen.

med förteckningarna är också att ge en överblick över vad som finns tillgängligt, oavsett vad som har efterfrågats tidigare. Det kan leda till nya tillämpningar och användningsområden, som ingen tidigare har tänkt på.

Informationsskyldigheten på PSI-området bör i stället avgränsas genom att förteckningarna redovisar vilka typer av handlingar som en myndighet vanligen kan tillhandahålla i elektronisk form. Det avser även sådana fall där det elektroniska utlämnandet är underkastat särskild prövning, till exempel enligt registerförfattning. Som konstaterats i avsnitt 6.2 är formatfrågan av stor betydelse. För många vidareutnyttjare är tillgång till handlingar i elektronisk form avgörande för om materialet över huvud taget är värt att vidareutnyttja. För i princip alla vidareutnyttjare innebär elektronisk tillgång att den senare behandlingen blir mindre resurskrävande än om handlingarna lämnas på papper. Utredningen anser att befintliga bestämmelser i arkivlagen och OSL är tillräckliga för information om de handlingar som myndigheten bara tillhandahåller på papper.

I lagen bör anges att informationsskyldigheten avser typer av handlingar. Det handlar således inte om att lista enskilda handlingar som kan tillhandahållas elektroniskt. Begreppet handlingstyp anknyter till arkivredovisningen. I sina föreskrifter definierar Riksarkivet ”handlingstyp” som ”handling som tillkommer genom att en aktivitet genomförs upprepat” (RAFS 2008:4).

Att handlingar markerats som vanligen tillgängliga för vidareutnyttjande innebär inte en skyldighet för myndigheten att tillhandahålla dessa, om det senare framkommer att de begärda uppgifterna omfattas av sekretess. Det framgår av 4 § att PSI-lagen inte har någon sekretessbrytande verkan. De typer av handlingar som enligt myndigheten innehåller uppgifter som vanligen omfattas av sekretess, kan inte betraktas som vanligen tillgängliga för vidareutnyttjande. Sådana handlingstyper behöver alltså inte tas med i förteckningen. I 5 kap. OSL finns bestämmelser om sekretessmarkering av uppgifter. Det bör framgå av PSI-lagens bestämmelse att handlingarna vanligen kan tillhandahållas elektroniskt. För en del sammanställningar kan dock ändå bedömas att ett elektroniskt utlämnande är oförenligt med PUL.

Vilken information om handlingarna bör förteckningarna innehålla?

E-delegationens vägledning om vidareutnyttjande av offentlig information innehåller rekommendationer som är lämpliga att använda som utgångspunkt för att bestämma vilken information som förteckningarna bör innehålla.⁷ Dit hör namnet på och en kort beskrivning av informationsresursen, senaste uppdatering, tekniska format, information om avgifter och andra eventuella villkor, kända begränsningar och eventuell särskild kontaktperson för den aktuella informationsresursen. Enligt utredningen bör lagregleringen inte vara alltför detaljerad.

Föreskriftsrätt avseende informationsskyldigheten

Närmare bestämmelser om hur information om handlingar ska presenteras, till exempel när det gäller metadata, regleras med fördel av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i form av förordning eller föreskrifter. Det är lämpligt att regeringen delegerar föreskriftsrätt till Riksarkivet. För statliga myndigheter föreskriver Riksarkivet redan om arkivredovisning, dokumentation över myndigheternas informationssystem samt tekniska krav på handlingarnas format.

Utredningen bedömer att de föreskrifter som kan bli aktuella är sådana verkställighetsföreskrifter som avses i 8 kap. 7 § regeringsformen. Av 11 § i samma kapitel följer rätten för regeringen att bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter. Någon särskild bestämmelse om föreskriftsrätten behövs alltså inte i PSIlagen. Utredningen bedömer att regeringen i första hand bör bemyndiga Riksarkivet att meddela föreskrifter som avser statliga myndigheter samt de organ som anges i bilagan till OSL, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. Statliga myndigheter och organen i OSL-bilagan omfattas sedan tidigare av Riksarkivets föreskriftsrätt enligt arkivförordningen (1991:446).

Förslaget innebär att kommuner och landsting undantas från Riksarkivets föreskriftsrätt, åtminstone inledningsvis. Den främsta orsaken är att förutsättningarna skiljer sig väsentligt mellan olika kommuner, vilket försvårar en gemensam reglering. Slutsatsen är inte självklar. En föreskriftsrätt som också omfattade kommunerna

⁷ Vidareutnyttjande av offentlig information. En vägledning för myndigheter, s. 37. Vägledningen kan laddas ned från delegationens webbplats www.edelegationen.se/

skulle sannolikt bidra till en ökad samordning och enhetlighet för den samlade offentliga sektorn.

Det kan dock antas att Riksarkivets föreskrifter ändå kommer att vara vägledande för många kommuner när de ska uppfylla sin grundläggande informationsskyldighet. Så är till exempel fallet för kommunernas arkivverksamheter. Riksarkivet och Sveriges Kommuner och Landsting samverkar redan om sådana frågor.

Med den lösning som föreslås här är det viktigt att den uppföljning och utvärdering av utvecklingen på PSI-området som utredningen föreslår också omfattar den kommunala sektorn (se kapitel 10).

Publicering av informationsförteckningarna

Den förteckning som föreslås ska publiceras elektroniskt. Särskilda krav på tillgänglighetsförändring av förteckningarna skiljer den föreslagna bestämmelsen från både arkivlagens och OSL:s bestämmelser. Ett sätt för en myndighet att publicera förteckningen elektroniskt är att göra den tillgänglig via sin webbsida. Myndigheterna får inte ta ut avgifter för att ge tillgång till förteckningen.

Det finns tydliga fördelar med att presentera myndigheternas samtliga informationsresurser samlat på nätet, till exempel via en gemensam portal. Regeringen bör därför uppdraga åt Riksarkivet att inhämta myndigheternas förteckningar och hålla dem tillgängliga. I kapitel 10 föreslår utredningen en sådan lösning. I förslaget ingår att ge Riksarkivet i uppdrag att förvalta portalen.

7 Avgifter

Frågan om avgifter för information som ska vidareutnyttjas har tagits upp vid i stort sett alla utredningens samråd med olika aktörer. Det råder osäkerhet och olika uppfattningar om när avgifter får eller ska tas ut och hur de ska beräknas. Att avgifterna har stor betydelse bekräftas av en rad internationella studier, där avgifternas storlek lyfts fram som en avgörande faktor för hur syftet med PSI-direktivet kommer att uppnås.

I det här kapitlet diskuteras de formella, principiella och praktiska aspekterna av frågan. Här presenteras också utredningens överväganden om förutsättningarna för att reglera myndigheternas och kommunernas uttag av avgifter.

7.1 Nuvarande regler och tidigare utredning

I det ursprungliga PSI-direktivet behandlas avgifterna i artikel 6. Den anger att de samlade inkomsterna från avgifter för leverans och tillåtelse till vidareutnyttjande av handlingar inte får vara högre än kostnaderna för att samla in, framställa, reproducera och sprida dem, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Syftet med bestämmelsen är att förhindra att myndigheterna tar ut oskäligt höga avgifter. Däremot finns det ingen nedre gräns för avgifterna eller krav på att ta ut några avgifter alls. I ingressen till direktivet anges att medlemsstaterna bör uppmuntra myndigheterna att göra handlingar tillgängliga mot avgifter som inte överstiger marginalkostnaden för att reproducera och sprida dem.

Utredningen om genomförande av PSI-direktivet konstaterade att direktivet inte ställer några krav på ett direkt samband mellan myndigheternas avgifter och kostnader i enskilda fall.¹ Kravet på att avgifterna ska baseras på kostnaderna betyder bara att de samlade

¹ Ds 2009:44, s. 61 ff.

avgifterna som tas ut under en period inte får vara högre än de totala kostnaderna under perioden.

Direktivet hindrar inte att myndigheternas verksamhet finansieras med avgifter. Det avgörs av svenska bestämmelser. Den generella rätten för statliga myndigheter att ta ut avgifter regleras i avgiftsförordningen (1992:191). Enligt 4 § får alla myndigheter ta ut avgifter om verksamheten är av tillfällig natur eller av liten omfattning. I andra fall krävs särskilda bemyndiganden för att få ta ut avgifter, som oftast finns i myndigheternas instruktioner eller regleringsbrev. Grundprincipen för avgifternas storlek är att de ska beräknas så att de ger full kostnadstäckning.

Den generella regleringen av kommunernas uttag av avgifter finns i kommunallagen (1991:900). Den ställer inga krav på att kommunerna ska ta ut avgifter. Men när de gör det är huvudprincipen enligt lagen att avgifterna inte får vara högre än kostnaderna för de varor eller tjänster som avgifterna avser (självkostnadsprincipen). Men också här gäller att det är de totala intäkterna som inte får överstiga de samlade kostnaderna för en viss verksamhet och inte den enskilda prestationen.

Utredningens slutsats var att PSI-direktivets krav på avgifternas maximala storlek redan var väl uppfyllt med de befintliga svenska bestämmelserna. För att tydligt uppfylla direktivets krav föreslog dock utredningen att principen och formuleringen skulle slås fast i en särskild paragraf i den föreslagna lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Någon ytterligare ny reglering behövdes inte enligt utredningen. När och hur myndigheterna får ta ut avgifter var redan reglerat, och hur avgifterna ska beräknas behövde inte regleras. Det skulle också i fortsättningen bestämmas i enskilda fall av regeringen, myndigheterna och kommunerna.

I sitt förslag till ny lag följde regeringen i stort sett utredningens förslag.² Den enda förändringen var att också avgifter som myndigheterna tar ut för att tillhandahålla handlingar ska räknas till intäkterna. Jämfört med utredningens förslag innebär det i vissa fall ett något lägre tak för hur stora avgifter som får tas ut för vidareutnyttjande.³

² Prop. 2009/10:175.

³ Lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, 7 §.

7.2 Det nya PSI-direktivet

I det nya PSI-direktivet har artikel 6 om avgifter formulerats om och utvecklats. Där anges att om avgifter tas ut för att vidareutnyttja handlingar så får de inte vara högre än marginalkostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida dem. Det är en väsentlig skillnad mot den tidigare bestämmelsen om att avgifterna fick vara så höga att de i princip täckte myndigheternas samtliga kostnader för handlingarna. I de allra flesta fall innebär den nya principen att taket för avgifterna sänks.

Den nya huvudprincipen framstår som en radikal förändring. Men möjligheterna att göra undantag är så omfattande att den i praktiken inte behöver leda till någon förändring alls. Principen ska nämligen inte tillämpas för offentliga myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för hela sin verksamhet eller för att samla in, framställa, reproducera och sprida de handlingar som vidareutnyttjas. Myndigheternas skyldighet ska fastställas i lag, andra bindande regler eller genom gängse administrativ praxis.

Dessutom ska inte arkiv, bibliotek och museer tillämpa principen. För dem gäller samma tak för avgifterna som i det tidigare PSI-direktivet, det vill säga att de samlade intäkterna inte får vara högre än de sammanlagda kostnaderna för att samla in, framställa, reproducera och sprida handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. I det ändrade PSI-direktivet anges också att arkiv, bibliotek och museer får räkna in kostnaderna för bevarande och rättighetsklarering i underlaget för avgifterna.

När principen om marginalkostnader inte ska tillämpas anger direktivet att myndigheterna ska beräkna sina avgifter i enlighet med objektiva, öppet redovisade och kontrollerbara kriterier som ska fastställas av medlemsstaterna, samt i överensstämmelse med de redovisningsprinciper som gäller för de offentliga myndigheterna.

Det nya PSI-direktivet behöver således inte innebära några tvingande förändringar av förutsättningarna för svenska statliga myndigheter och kommuner att ta ut avgifter. Också i fortsättningen kommer det att vara möjligt att finansiera hela eller delar av verksamheten med avgifter, förutsatt att regeringen respektive kommunerna har beslutat det. De villkor som följer av myndigheternas bemyndiganden och ekonomiska mål samt avgiftsförordningen och kommunallagen uppfyller rimligen direktivets krav på formell reglering.

Men det är inte självklart att det som är formellt möjligt enligt direktivet också är lämpligt eller önskvärt. Huvudprincipen bör ju enligt direktivet vara att avgifterna inte ska vara högre än marginalkostnaderna för att tillhandahålla och sprida handlingarna. Visserligen finns stora möjligheter till undantag, men det handlar fortfarande om undantag. Om de utnyttjas i stor omfattning kommer undantagen i praktiken att bli huvudregel och gå på tvärs med tanken bakom den nya bestämmelsen. Frågan blir då om det finns några starka skäl att så långt möjligt följa huvudprincipen och avstå från att utnyttja möjligheterna till undantag. Vilka är för- och nackdelarna med att begränsa myndigheternas avgifter till marginalkostnaderna? Och vilken betydelse har avgifternas storlek?

7.3 Avgifternas betydelse

Storleken på myndigheternas avgifter för att vidareutnyttja handlingar har för det mesta en direkt effekt på myndigheternas inkomster, även om den i många fall kan vara relativt obetydlig. Mer intressant är kanske att diskutera vilken indirekt effekt avgifterna kan ha, det vill säga deras betydelse för att uppnå det övergripande syftet med PSI-direktivet – att främja utvecklingen av nya tjänster, ekonomisk tillväxt samt socialt engagemang.

7.3.1 Betydelsen för myndigheterna

I PSI-direktivet nämns två principer för att beräkna de avgifter som myndigheterna kan ta ut för vidareutnyttjande av handlingar. Enligt den ena ("huvudprincipen") ska avgifterna baseras på kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna ("marginalkostnaderna"). Enligt den andra principen (högsta tillåtna avgifter) kan myndigheterna också räkna in kostnaderna för att samla in och framställa handlingarna. I de flesta fall innebär det att principen i stort sett motsvarar avgiftsförordningens bestämmelse om full kostnads-täckning respektive självkostnadsprincipen i kommunallagen. Där kan det dock finnas andra kostnader än de uppräknade som ska räknas in i underlaget.

I ett enskilt fall kan avgifterna skilja sig avsevärt mellan de två principerna. Kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida digital information som redan finns lagrad är normalt mycket

begränsade. Att samla in och framställa informationen kan däremot innebära höga kostnader. Men i praktiken har avgifterna för att vidareutnyttja handlingar ingen stor betydelse för de allra flesta myndigheter, oavsett enligt vilken princip de beräknas. Deras insatser för att tillhandahålla handlingar för vidareutnyttjande utgör en marginell del av den totala verksamheten. De eventuella inkomsterna från avgifter påverkar inte myndigheternas ekonomi nämnvärt.

En grundläggande tanke med vidareutnyttjande är att informationen redan har samlats in och framställts av myndigheterna inom ramen för deras uppdrag och ordinarie verksamhet. PSI-direktivet innebär inte att någon kan begära att en myndighet ska samla in eller framställa information som myndigheten inte själv behöver eller har i uppdrag att ta fram. Inte heller att en myndighet ska fortsätta att samla in eller framställa information som den inte längre behöver för att utföra sitt uppdrag.⁴ Myndigheternas kostnader för informationen påverkas därför knappast av om någon vill vidareutnyttja den eller inte. Om myndigheterna tar ut avgifter som täcker de direkta kostnaderna för att tillhandahålla och sprida informationen så påverkas deras ekonomiska resurser över huvud taget inte av att informationen vidareutnyttjas. Om avgifterna sätts så att de också täcker hela eller en del av kostnaden för att samla in och framställa informationen så kan vidareutnyttjandet innebära att myndighetens resurser ökar, förutsatt att någon är villig att betala så mycket. Men i de flesta fall handlar det om marginella tillskott, eftersom efterfrågan på informationen är begränsad.

I sammanhanget bör också nämnas att det kan vara förenat med väsentliga kostnader för myndigheter att ta ut avgifter, bland annat för att fakturera och bevaka betalningar. Också den som ska betala avgiften drabbas av sådana kostnader. Särskilt när avgifterna beräknas enligt marginalkostnaderna för att tillhandahålla och sprida informationen kan det handla om så små belopp att kostnaderna för att administrera avgifterna blir högre än själva avgifterna. Då kan det vara rationellt att slopa avgifterna helt, eller att göra det möjligt för vidareutnyttjarna att själva hämta den information de önskar via internet utan att belasta myndighetens resurser. Flera statliga myndigheter och kommuner har valt att gå den vägen, i enlighet med tankarna bakom så kallade öppna data.⁵ Dit hör Sveriges

⁴ En myndighet kan förstås välja att göra det ändå, till exempel som ett uppdrag som myndigheten utför mot avgift. Förutsättningen att det är förenligt med myndighetens uppdrag. Den information som samlas in på uppdrag av en extern beställare omfattas dock inte av PSI-direktivets regler.

⁵ Begreppet öppna data beskrivs i kapitel 2.

meteorologiska och hydrologiska institut, som valt att från januari 2014 helt slopa avgifterna för delar av sin information. Enligt uppgifter till utredningen räknar myndigheten med att en betydande del av de uteblivna intäkterna kommer att kompenseras av minskade kostnader för att administrera avgifter.

För de flesta myndigheter har således principerna för att beräkna avgifter för vidareutnyttjande ingen stor ekonomisk betydelse. Men det finns undantag. Det gäller de myndigheter där verksamheten helt eller i hög grad finansieras med avgifter för att tillhandahålla information, till exempel Bolagsverket och Lantmäteriet. För att över huvud taget kunna bedriva sin verksamhet måste intäkterna från avgifterna vara så höga att de täcker merparten av kostnaderna för hela verksamheten. Den formen av finansiering förutsätter att PSI-direktivets möjlighet till undantag från principen om marginalkostnadsbaserade avgifter tillämpas.

Direktivets regler innebär alltså inget formellt hinder mot att tillåta en myndighet att ta ut högre avgifter än vad som motsvaras av marginalkostnaderna. Men det finns starka invändningar mot att basera avgifterna på myndigheternas samtliga kostnader. Enligt vissa kritiker äventyrar sådana avgifter hela syftet med PSI-direktivet. Höga avgifter kommer att innebära att värdefull offentlig information förblir en outnyttjad resurs och hämmar utvecklingen av en viktig marknad för vidareutnyttjad offentlig information. Resonemanget och argumenten utvecklas i de följande avsnitten.

7.3.2 Betydelsen för vidareutnyttjandet

Frågan om hur avgifterna för information från den offentliga förvaltningen påverkar vidareutnyttjandet har under senare år undersökts och kvantifierats i en rad internationella studier.⁶ En slutsats från flera av studierna är att efterfrågan på sådan information är priskänslig, det vill säga efterfrågan från vidareutnyttjarna ökar relativt kraftigt när avgifterna sänks till marginalkostnaden eller tas bort helt. Det leder i sin tur till välfärdsvinster för samhället, bland annat till följd av att de företag som vidareutnyttjar informationen växer och utvecklar nya tjänster. Framför allt gäller det små och medelstora företag, och effekterna märks tydligt några år efter att avgifterna har sänkts.

I några av studierna diskuteras konsekvenserna för statens finanser och myndigheternas ekonomi av att sänka avgifterna. I allmänhet blir

⁶ Se till exempel de Vries (2012) för en sammanfattning av ett antal av studierna.

effekterna små, eftersom avgifterna för information svarar för en marginell del av statens inkomster. Dessutom vägs de minskade inkomsterna upp av att skatteinkomsterna ökar när företagen växer. Myndigheternas bortfall av inkomster behöver inte heller bli särskilt stor, eftersom efterfrågan på informationen ökar när avgifterna sänks. Till det kommer att myndigheternas kostnader för att administrera avgifterna kan minska när principerna för avgifterna förenklas och de interna processerna för att leverera information och ta ut avgifter effektiviseras. Inte minst gäller det kostnaderna för att administrera licensavtal och kontrollera att användarna följer villkoren. En indirekt effekt av att fler utnyttjar myndigheternas information kan bli att dess kvalitet ökar, eftersom det blir fler som kan upptäcka felaktigheter och peka på möjliga förbättringar.

Sverige ingår i flera av de här studierna, men några renodlade svenska studier har inte genomförts. Men det finns inget skäl att anta att förhållandena och förutsättningarna i Sverige avviker väsentligt från dem i andra länder. De kommentarer och synpunkter som har tagits upp vid utredningens samråd med myndigheter, företag och andra aktörer bekräftar tvärtom i stort sett de övergripande slutsatserna från de internationella studierna. Men självklart går det inte att garantera att ändrade avgifter för att vidareutnyttja offentliga handlingar skulle få samma effekter i Sverige som i andra länder som har studerats, och utredningen har inget underlag för att kvantifiera effekterna på till exempel statsfinanserna eller den ekonomiska tillväxten.

7.3.3 Vad betyder marginalkostnader?

I det ändrade PSI-direktivet anges att huvudregeln ska vara att avgifterna inte får vara högre än vad som motsvaras av myndigheternas marginalkostnader för att tillhandahålla och sprida handlingarna. Även om syftet är tydligt så är det inte självklart hur regeln ska tolkas i praktiken.

I ekonomisk teori har marginalkostnad en strikt definition. Det är den kostnad som tillkommer när produktionen av en vara eller tjänst ökar med en enhet, det vill säga kostnaden för den sist producerade enheten. För en verksamhet som kräver stora investeringar – det vill säga höga fasta kostnader – men har låga rörliga kostnader kan skillnaden mellan den genomsnittliga totala kostnaden och marginalkostnaden vara hög.

I många fall är det en typisk situation för myndigheter som tillhandahåller information i elektronisk form. Om informationen har tagits fram för ett specifikt syfte kan det vara förenat med väsentliga kostnader att bearbeta den till en form som är möjlig att vidareutnyttja på ett meningsfullt sätt för andra ändamål. Men när den väl har bearbetats så är kostnaden för att sprida den ofta försumbar. I ett sådant fall skulle en avgift som motsvarar marginalkostnaden innebära att den första vidareutnyttjaren får betala betydligt mer än de följande för samma handlingar.

En sådan princip för avgifterna skulle åtminstone i vissa fall göra att ingen vill vara först ut med att vidareutnyttja informationen, även om den sammanlagda betalningsviljan gott och väl skulle täcka myndighetens kostnader för att ta fram den. Dessutom skulle sådana avgifter sannolikt uppfattas som orättvisa, även om de inte formellt skulle innebära någon diskriminering enligt artikel 10 i PSI-direktivet.

När begreppet marginalkostnad används i PSI-direktivet ska det rimligen inte tolkas i strikt mening. Ett tydligt tecken på det är att direktivet utgår från att avgifterna normalt ska kunna fastställas i förväg. Men det är knappast möjligt om avgifterna ska avspegla marginalkostnaden i sådana fall där det innebär väsentliga fasta kostnader för att över huvud taget kunna tillhandahålla en handling för vidareutnyttjande. Mer rättvisande är att använda begreppet "average incremental cost".⁷ Det finns inget etablerat svenskt begrepp, men man skulle kunna kalla det för "genomsnittlig tilläggskostnad". Den beräknas genom att de fasta kostnaderna för att ta fram informationen divideras med det bedömda antalet vidareutnyttjare. Till den läggs den eventuella marginalkostnaden för att distribuera informationen.

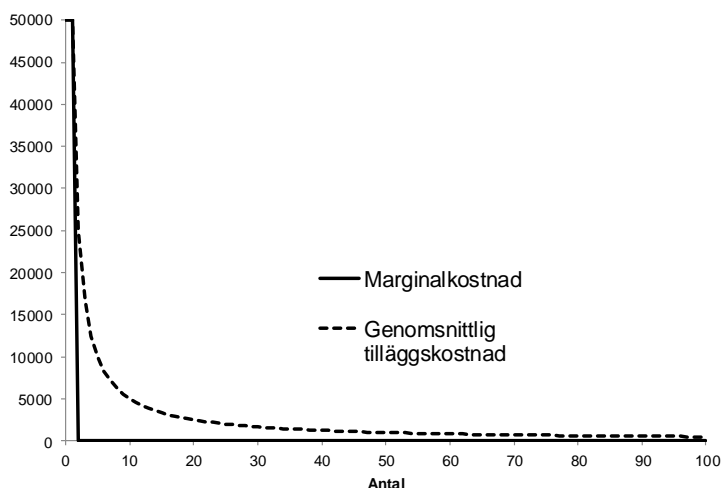
Genom att beräkna avgifterna på det sättet undviker man att skapa ett stort hinder för den första som vill vidareutnyttja informationen, eftersom avgiften blir densamma för alla. Hur hög den blir beror på antalet användare, varför det är viktigt att myndigheterna gör en så god bedömning som möjligt av efterfrågan och justerar avgifterna om antalet användare förändras.

Problemet med att basera avgifterna på den "genomsnittliga tilläggskostnaden" är att avgiften för nästan alla användare blir högre än vad som motsvaras av marginalkostnaden. Åtminstone så länge antalet användare är begränsat blir skillnaden relativt stor, vilket illustreras schematiskt i figur 2. Eftersom informationen är

⁷ En djupare diskussion om teorin och praktiken för att beräkna avgifterna enligt PSI-direktivet finns i Morando m.fl. (2013).

priskänslig kommer det att hålla tillbaka efterfrågan. Beräkningar av det möjliga samhällsekonomiska värdet av att vidareutnyttja information från den offentliga förvaltningen brukar utgå från att avgifterna baseras på marginalkostnaderna, vilka i praktiken ofta är noll. Om avgifterna är högre så kommer sådana beräkningar att överskatta det faktiska värdet av vidareutnyttjande.

Figur 2 Skillnaden mellan marginalkostnad respektive "genomsnittlig tilläggskostnad". Principskiss.



7.4 Behovet av och möjligheterna att reglera avgifterna

Som utredningen redan varit inne på så innebär inte det nya PSI-direktivet några ändrade förutsättningar för de svenska myndigheterna och kommunerna att ta ut avgifter för vidareutnyttjande av handlingar. Förutsatt att avgifterna beräknas enligt de principer som finns i avgiftsförordningen respektive kommunallagen så kommer de åtminstone i de flesta fall att hålla sig under det tak för avgifterna som direktivet slår fast. De bemyndiganden som krävs för att myndigheterna ska få ta ut avgifter uppfyller direktivets villkor för att få ta ut avgifter som täcker alla myndighetens kostnader.

Men direktivet är inget hinder mot lägre avgifter eller mot att myndigheter tillhandahåller handlingar utan några avgifter alls. Som nämnts finns en rad studier som pekar på att avgifternas storlek har en stor betydelse för vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn. Att sätta låga avgifter är troligen den åtgärd som kan bidra mest till att nå de övergripande målen med PSI-direktivet. I så fall blir frågan vilken reglering som behövs för att säkerställa att myndigheternas avgifter blir så låga att de främjar utvecklingen.

7.4.1 Räcker den spontana utvecklingen?

Många myndigheter och kommuner tillhandahåller allt mer information via internet, utan att ställa villkor eller ta ut några avgifter. Principen om öppna data tycks få ett allt större genomslag. Vid utredningens samråd har några myndigheter och kommuner nämnt att PSI-direktivet och PSI-lagen har bidragit till att uppmärksamma frågorna och ge dem större tyngd, även om den formella regleringen inte har haft någon direkt effekt på utvecklingen. Vid samråden har flera myndigheter och kommuner beskrivit sina mer eller mindre utvecklade strategier för att underlätta vidareutnyttjande av informationen. Ett färskt exempel är Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI). I juni 2013 lanserade myndigheten nedladdningstjänster för oceanografiska data, och sedan januari 2014 gäller det också för meteorologiska, hydrologiska och klimatologiska data. Utgångspunkten är att skattefinansierade data ska kunna laddas ned utan kostnad och utan restriktioner för användning. Ett annat exempel är Stockholms stad, som har beslutat om en handlingsplan för vidareutnyttjande av öppna data.

Den här utvecklingen har inte drivits på genom några särskilda regleringar, till exempel när det gäller att sänka avgifter eller slopa begränsande villkor för vidareutnyttjande. Inte heller är det resultatet av att myndigheterna har fått extra resurser för att genomföra förändringarna. SMHI räknar med att finansiera bortfallet av intäkter från avgifter genom att effektivisera sin övriga verksamhet, förutom att myndigheten slipper kostnaderna för att administrera avgifter och villkor.

En drivkraft har i stället varit myndigheternas egna intressen av att bidra till bättre förutsättningar för att skapa nya tjänster som underlättar för medborgarna, främja innovationer och utveckling av näringslivet etc. Vid utredningens samråd med kommunerna var

det flera som resonerade på liknande sätt, och pekade på att avgiftsintäkterna som de går miste om när de släpper sina data fria vägs upp av de positiva effekterna för medborgarna och företagen.

Säkert har också den tekniska utvecklingen spelat en roll för den sortens överväganden. Den har bidragit till att det har blivit billigare och enklare att tillhandahålla information, även om det fortfarande kan krävas relativt omfattande investeringar för att bygga upp system som gör det enkelt för användarna att ta del av informationen. Men att modernisera systemen för att hantera information kan samtidigt bidra till att effektivisera och förbättra myndigheternas egen verksamhet.

I alla myndigheters uppdrag och intresse ingår att informera om förutsättningarna för och resultaten av sin verksamhet. Det följer bland annat av 6 § tredje stycket i myndighetsförordningen (2007:515). Att tillhandahålla information är i de flesta fall en naturlig del av verksamheten snarare än ett sätt att få in avgifter för att finansiera den. För en del myndigheter ligger syftet med att främja vidareutnyttjandet i direkt linje med deras kärnverksamhet. Det gäller inte minst myndigheterna på kulturområdet. Vid utredningens samråd med företrädare för arkiv, bibliotek och museer var det knappast någon som var principiellt bekymrad över att de kommer att omfattas av det nya PSI-direktivet. Tvärtom arbetar de redan av eget intresse i linje med direktivets syfte när de strävar efter att ge fler människor möjlighet att ta del av samlingarna genom att tillhandahålla dem via internet. Däremot vittnade flera om de praktiska problemen med att digitalisera stora samlingar och att finansiera verksamheten.

Inget tyder på att den här utvecklingen skulle avstanna. Det skulle kunna vara ett argument för att det inte behövs någon särskild reglering av avgifterna, eftersom allt fler myndigheter och kommuner själva kommer att besluta om att släppa sin information fri och inte ta ut avgifter som kan hämma utvecklingen. Men det finns undantag som gör bilden mindre tydlig.

Vid utredningens samråd med företrädare för olika vidareutnyttjare har alla lyft fram frågan om avgifterna som ett stort problem. Kritiken riktas framför allt mot att vissa myndigheter tar ut för höga avgifter, och att det särskilt hämmar de små företagens och de ideella verksamheternas möjligheter att vidareutnyttja information som skulle kunna få ett stort värde för dem. Till det kommer missnöje med hur myndigheterna redovisar sina principer för att beräkna avgifter, och att de skiljer sig kraftigt mellan olika

myndigheter. Flera vidareutnyttjare pekade på att avgifternas konstruktion gör det omständligt, tidsödande och meningslöst att överklaga myndigheternas beslut om avgifter. Komplexa modeller för att beräkna dem gör att det är svårt att på förhand bedöma hur höga de faktiskt blir i slutändan. En annan effekt kan bli att myndigheterna själva får svårt att beräkna avgifterna korrekt och att göra prognoser för intäkterna.

Frågan om avgifter diskuterades vid utredningens samråd med statliga myndigheter och kommuner. Den allmänna kommentaren var att det inte är ett självändamål att ta ut höga avgifter, men att de ger ett nödvändigt bidrag till finansieringen av verksamheten. För vissa kommuner är det således en ren budgetfråga, stick i stäv med de kommuner som ser öppna data utan avgifter som en strategisk åtgärd för att främja näringslivet och förbättra för medborgarna.

Sammanfattningsvis kan man säga att utvecklingen går mot att en allt större del av myndigheternas och kommunernas information kommer att tillhandahållas fritt eller till låga avgifter för dem som vill vidareutnyttja den på olika sätt. Men det finns viktiga undantag, som av många uppfattas som allvarliga hinder mot att ta tillvara de möjligheter som är utgångspunkten för PSI-direktivet. Frågan är om det går att reglera avgifterna för att undanröja sådana hinder och på så sätt påskynda utvecklingen.

7.4.2 Avgiftsförordningen och myndigheternas bemyndiganden

Avgiftsförordningen reglerar de statliga myndigheternas generella möjligheter att ta ut avgifter. Förordningen gäller för samtliga myndigheter under regeringen, och utgör ett samlat regelverk för avgiftsfinansierad verksamhet. Den ska tillämpas om inte något annat följer av en annan författning eller ett särskilt beslut av regeringen.

Enligt avgiftsförordningen får en myndighet ta ut avgifter för varor och tjänster, besluta om avgiftens storlek och disponera avgiftsinkomsterna bara om det följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Om regeringen inte har föreskrivit något annat så ska avgifterna beräknas så att de täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning).

I 4 § ges ett generellt bemyndigande för myndigheter att ta ut avgifter för att tillhandahålla vissa angivna varor och tjänster, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller

annan förordning. Till det som kan tillhandahållas hör ”automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift” (4 §, punkt 8), vilket rimligen omfattar den typ av information som avses i PSI-direktivet. Förutsättningen är att verksamheten är av antingen tillfällig natur eller mindre omfattning. Verksamhet som bedrivs högst ett par år anses vara av tillfällig natur. Mindre omfattning har tolkats som att de sammanlagda intäkterna för de angivna varorna och tjänsterna under en längre period än två år uppgår till högst fem procent av myndighetens totala kostnader för egen verksamhet.⁸

När en myndighet tar ut avgifter med stöd av 4 § får den själv bestämma avgiftsnivån, om inte regeringen har föreskrivit något annat. Myndigheten får dock inte besluta att avgifterna ska vara högre än att de ger full kostnadstäckning.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att avgiftsförordningen varken hindrar eller motiverar myndigheterna att ta ut lägre avgifter för offentlig information än sådana som ger full kostnadstäckning. I de allra flesta fall kan en myndighet tillämpa det generella bemyndigandet i 4 §, eftersom tillhandahållandet av information utgör en relativt liten del av verksamheten (mindre omfattning). Om regeringen inte har beslutat något annat så bestämmer myndigheten själv vilka kostnader som avgifterna ska täcka.⁹ Myndigheten kan i så fall välja att begränsa avgifterna så att de bara täcker de direkta kostnaderna för att framställa och sprida informationen, men den kan också ta ut avgifter som täcker alla kostnader för den.

De myndigheter för vilka utlämnande av information inte är av tillfällig eller mindre omfattning får bara ta ut avgifter för den om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Huvudregeln enligt avgiftsförordningen är att sådana avgifter ska beräknas så att de ger full kostnadstäckning. Men regeringen kan i samband med bemyndigandet ange att avgifterna ska beräknas på något annat sätt, till exempel att avgifterna bara ska täcka en del av de totala kostnaderna för verksamheten.

⁸ Se Ekonomistyrningsverket (2011).

⁹ Jämför Ekonomistyrningsverket (1999), s. 20.

7.4.3 Grunddatabasutredningens förslag och regeringens uttalande år 1998

År 1997 föreslog Grunddatabasutredningen att en generell prissättningsprincip borde införas för alla avgiftsbelagda uttag av information från statliga myndigheter. Principen var att avgifterna bara skulle täcka kostnaderna för att framställa och distribuera uttagen.¹⁰ Utredningen spådde att elektroniska standarduttag av information i stor utsträckning skulle kunna bli avgiftsfria i framtiden, eftersom myndigheternas kostnader för enskilda uttag skulle bli lägre än kostnaderna för att fakturera.

Regeringen tog fasta på förslaget i den förvaltningspolitiska propositionen år 1998.¹¹ Där föreslog regeringen att en enhetlig princip skulle införas för myndigheternas uttag av avgifter för att i elektronisk form tillhandahålla begärda uppgifter. Syftet var att förbättra tillgängligheten till information i elektronisk form. Avgiften borde därför bara grundas på kostnaden för att ta fram och distribuera uppgifterna. De indirekta kostnaderna för att till exempel samla in och lagra informationen skulle däremot inte räknas in. Enligt regeringen borde det komma till klart uttryck i avgiftsförordningen. I propositionen pekade regeringen på att det i vissa fall kan finnas skäl att ta ut högre avgifter som bidrar till att täcka kostnaderna för att samla in och registrera informationen. Men i de fallen skulle det krävas en särskild författningsreglering.

I september 1998 fick Ekonomistyrningsverket i uppdrag av regeringen att ta fram ett underlag med exempel och råd om hur kostnader för att tillhandahålla uttag av information i elektronisk form ska beräknas. Uppdraget redovisades i mars 1999.¹² Där redovisades ett antal riktlinjer eller önskemål som kan tjäna som utgångspunkt när myndigheterna konstruerar avgifter för att tillhandahålla information. Någon ändring av avgiftsförordningen föreslogs dock inte.

I förslaget till PSI-lag år 2010 lyfte regeringen än en gång fram principen, som en kommentar till vissa remissvar på slutrapporten från arbetsgruppen för genomförande av PSI-direktivet.¹³ Flera remissinstanser framförde att marginalkostnaderna för uttaget bör vara huvudregel för att beräkna avgifterna eller att kostnaderna för att framställa informationen inte borde tas med i underlaget för

¹⁰ Se SOU 1997:146, s. 121 ff.

¹¹ Prop. 1997/98:136, s. 63 ff.

¹² Ekonomistyrningsverket (1999).

¹³ Dnr Fi2009/4998. Rapporten överensstämmer i allt väsentligt med Ds 2009:44.

avgifterna. Regeringen konstaterade att några sådana krav inte fanns i PSI-direktivet. Men med hänvisning till prop. 1997/98:136 påpekade regeringen samtidigt att marginalkostnadsprincipen redan gällde som huvudregel för de statliga myndigheterna.¹⁴

7.4.4 Kommunernas avgifter

Genom avgiftsförordningen och särskilda bemyndiganden kan regeringen direkt påverka hur myndigheterna under regeringen ska beräkna sina avgifter. Kommunerna (och landstingen) bestämmer däremot med vissa undantag själva vilka avgifter de ska ta ut. Enligt kommunallagen (1991:900) får kommuner ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För sådana tjänster och nyttigheter som kommunerna och landstingen är skyldiga att tillhandahålla får de dock bara ta ut avgifter om det är särskilt föreskrivet. Det gäller för merparten av kommunernas verksamheter. Om avgifter tas ut får de inte vara högre än vad som svarar mot kostnaderna för tjänsterna eller nyttigheterna (självkostnadsprincipen). Avgifterna ska beslutas av kommunfullmäktige genom att fastställa taxor.

Den så kallade självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all kommunal verksamhet.¹⁵ Till undantagen hör att kommunerna i några fall, med särskilt lagstöd, ska ta ut avgifter på affärsmässiga grunder (till exempel kommunala el- och fjärrvärmeföretag). Motsatsen gäller för maxtaxan inom barnomsorgen och högkostnadsskyddet inom äldreården. Där ligger taket för avgifterna under självkostnaderna.

En annan princip som styr kommunernas avgifter är den så kallade likställighetsprincipen. Den innebär att samma avgifter ska tas ut för samma prestation och av alla brukare. Om det finns sakliga skäl går det att göra undantag från principen. Att vissa grupper generellt har ansetts ha lägre betalningsförmåga än andra har utgjort rättslig grund för sådan särbehandling.

Det finns inget generellt krav på att kommunerna ska finansiera sina verksamheter med avgifter. Huvudregeln är i stället att de ska finansieras med kommunalskatt. Kommunerna måste således inte ta ut avgifter för vidareutnyttjande av information, men om de

¹⁴ Prop. 2009/10:175, s. 164.

¹⁵ Om verksamheten drivs i bolagsform måste principen regleras i avtal, bolagsordning eller på annat sätt. Jämför NJA 2008, s. 120.

väljer att göra det så är de bundna av självkostnads- och likställighetsprinciperna.

Utredningens samråd med företrädare för kommunerna visar att synen på avgifter för vidareutnyttjande av information varierar. En del kommuner tar inte ut några avgifter alls medan andra har beslutat om taxor i enlighet med självkostnadsprincipen. Om staten vill styra kommunernas avgifter för information som ett led i arbetet med att främja syftet med PSI-direktivet så måste det göras genom att lagstifta.

7.5 Överväganden och förslag

Utredningens bedömning: Storleken på avgifterna för att få tillgång till information för vidareutnyttjande är en avgörande faktor för att uppnå syftet med PSI-direktivet. Även om utvecklingen tyder på att myndigheter och kommuner tillhandahåller allt mer information utan att ta ut avgifter finns det skäl att skärpa och förtydliga reglerna för att ta ut avgifter.

En rad studier har visat att efterfrågan på offentlig information för vidareutnyttjande är priskänslig. Bilden bekräftas av de samråd som utredningen har haft med företrädare för olika aktörer som är intresserade av att vidareutnyttja informationen. Höga avgifter kan i många fall bli ett avgörande hinder för utvecklingen av en marknad för olika tjänster och produkter som baseras på information från den offentliga sektorn.

Enligt utredningen finns det därför starka skäl att skärpa och förtydliga reglerna för och styrningen av hur avgifter för information får tas ut.

7.5.1 Reglering av avgifterna

Utredningens bedömning: PSI-lagens nuvarande bestämmelse om avgifter behöver kompletteras så att det tydligt framgår att PSI-direktivets huvudprincip gäller i första hand. Förutsättningarna för att göra avsteg från huvudprincipen bör framgå av lagen.

För att förtydliga reglerna och underlätta tolkningen bör tillämpliga delar av avgiftsförordningen ändras så att de överensstämmer med lagen.

Utredningens förslag: 7 § i PSI-lagen ändras så att huvudregeln blir att de eventuella avgifter som tas ut ska beräknas så att de inte är högre än kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna.

Den nuvarande bestämmelsen om hur höga intäkterna från avgifterna får vara flyttas till ett nytt andra stycke.

För att få tillämpa undantaget enligt andra stycket krävs att myndigheten är skyldig att ta ut avgifter för vidareutnyttjande för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för en verksamhet.

Arkiv, bibliotek och museer kan tillämpa bestämmelserna i andra stycket oberoende av krav på att täcka kostnaderna.

Ekonomistyrningsverket bör få i uppdrag att se över avgiftsförordningen så att den inte kan uppfattas stå i strid med de ändrade reglerna i PSI-lagen.

PSI-lagen ger i sig inte myndigheterna någon rätt att ta ut avgifter, och PSI-direktivet ställer inga krav på att avgifter ska tas ut. För att statliga myndigheter ska få ta ut avgifter krävs ett beslut av regeringen eller ett bemyndigande genom en lag. Om det inte finns något särskilt bemyndigande ger avgiftsförordningen myndigheterna ett generellt bemyndigande att ta ut avgifter för vissa tjänster, inklusive information i digital form. Förutsättningen är att verksamheten är av mindre omfattning eller av tillfällig natur. Kommunernas avgifter beslutas av kommunfullmäktige som fastställer taxor.

Den nuvarande PSI-lagen innehåller inga bestämmelser om hur avgifterna för att vidareutnyttja handlingar ska beräknas. Lagen reglerar bara att de totala intäkterna för vidareutnyttjande och för att tillhandahålla handlingar inte får vara högre än myndigheternas totala kostnader för att samla in, framställa, reproducera och sprida handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Enligt det nya PSI-direktivet ska eventuella avgifter som tas ut begränsas till marginalkostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna. Den avgiftsprincipen bör avspeglas i lagen, och därmed vara utgångspunkten för regeringens och kommunernas beslut om avgifter. Principen är i stort sett identisk med den enhetliga princip som regeringen slog fast i den förvaltningspolitiska propositionen år 1998, och som upprepades i den förvaltningspolitiska propositionen år 2010. Förslaget innebär således bara att den princip som redan gäller fastställs i lagen.

Förutom att det är i linje med PSI-direktivets huvudregel så kommer det att göra bestämmelsen tydligare och bättre känd.

För de flesta verksamheter kommer ändringarna av lagen således inte att få några stora konsekvenser. Oftast finansieras myndigheternas kostnader för att samla in information och framställa handlingar på annat sätt än med avgifter för vidareutnyttjande. För att en myndighet ska få ta ut avgifter som helt eller delvis täcker kostnaderna för regelbunden eller omfattande insamling och framställning krävs ett särskilt bemyndigande. Ett sådant räcker för att undantaget från den nya huvudregeln ska kunna tillämpas. Det är således bara när insamling av information och framställning av handlingar finansieras med avgifter som baseras på ett generellt bemyndigande som direkt påverkas av att lagen ändras enligt utredningens förslag. Sådana verksamheter är troligen ovanliga. Om de förekommer på det statliga området krävs att de är av begränsad omfattning eller tillfällig natur.

I samband med att regeringen slog fast den enhetliga principen om avgifter för uppgifter i digital form angav den att principen borde komma till klart uttryck i avgiftsförordningen. Någon sådan förändring genomfördes dock aldrig. Utredningen konstaterar att det finns myndigheter som uppfattar att avgiftsförordningens grundprincip om full kostnadstäckning står i konflikt med principen att avgifterna bara ska täcka kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och distribuera handlingar. För att underlätta tolkningen av reglerna och undvika missförstånd bör avgiftsförordningen därför anpassas. Ekonomistyrningsverket bör få i uppdrag att se över förordningen.

PSI-direktivet anger när det är tillåtet att göra avsteg från grundprincipen. Ett generellt undantag gäller för de avgifter som tas ut av arkiv, bibliotek och museer. I specifika fall går det att göra undantag för att en myndighet är skyldig att täcka sina kostnader med avgifter, utöver kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingar. Enligt PSI-direktivet måste en sådan skyldighet fastställas genom lag, andra bindande regler eller enligt gängse administrativ praxis i medlemsstaterna. I Sverige bör sådana undantag fastställas i regeringens bemyndiganden till myndigheterna respektive kommun- och landstingsfullmäktiges beslut om taxor. För offentlig verksamhet som drivs av privaträttsliga organ kan principerna för att ta ut avgifter slås fast i bolagsordning, genom ägardirektiv eller liknande.

8 Villkor och exklusiva rätter

Frågor om villkor är av central betydelse för vidareutnyttjandet. Det kan bland annat handla om regelrätta licenser, vilket förutsätter att myndigheten som utfärdar dem har immaterialrättslig grund för det. Villkoren kan också gälla till exempel uppdateringsfrekvens, tillgänglighet, tekniska format eller avgifter. Villkoren ska vara relevanta, icke-diskriminerande och får inte i onödan begränsa vidareutnyttjandet. Myndigheter får som huvudregel inte heller bevilja någon en exklusiv rätt att vidareutnyttja information, eller gynna sin egen verksamhet om myndigheten är både producent och vidareutnyttjare av handlingar.

I det här kapitlet behandlas villkor och exklusiva rätter. Villkoren för avgifter behandlas i kapitel 7.

8.1 Licenser och villkor

8.1.1 PSI-direktivet och ändringsdirektivet

I PSI-direktivet återfinns bestämmelser om licenser och icke-diskriminering i artikel 8. Det ursprungliga direktivet stadgar att offentliga myndigheter får ställa sådana villkor för vidareutnyttjande av handlingar som omfattar relevanta frågor, när så är lämpligt genom en licens. Villkoren får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande eller användas för att begränsa konkurrensen. Formuleringen om att villkoren ska omfatta relevanta frågor har tagits bort genom ändringsdirektivet.

Förbudet mot diskriminering återfinns i artikel 10, som inte ändrats av ändringsdirektivet. Av artikel 10.1 framgår att alla gällande villkor för vidareutnyttjande av handlingar ska vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. I artikel 10.2 finns bestämmelser om att samma avgifter och villkor

ska tillämpas för en myndighets egen kommersiella verksamhet som för andra vidareutnyttjare.

8.1.2 PSI-lagen

I 8 § stadgas att villkor för vidareutnyttjande ska vara relevanta och icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande samt att villkoren inte i onödan får begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. Bestämmelsen i artikel 8.1 om att villkor inte får användas för att begränsa konkurrensen har dock ingen direkt motsvarighet i lagen. Regeringen bedömde att befintliga regler i konkurrenslagen och Fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt (FEUF) tillsammans med PSI-lagens bestämmelser var tillräckligt. Enligt lagen ska ju villkor vara relevanta och icke-diskriminerande samt myndigheter tillämpa samma villkor för sin egen affärsverksamhet som för andra vidareutnyttjare. I stället valde regeringen att i 1 § andra stycket markera att myndigheterna ska följa konkurrensreglerna när de fastställer principer för vidareutnyttjande (prop. 2009/10:175, s. 169).

Förbudet mot att en myndighet gynnar sin egen kommersiella verksamhet regleras i 9 §. Myndigheter som vidareutnyttjar handlingar i sin affärsverksamhet ska ha samma avgifter och övriga villkor som andra som vidareutnyttjar dem.

8.1.3 Överväganden och förslag

Utredningens bedömning: Begreppet relevanta villkor fyller fortfarande en funktion i lagen, trots att det inte längre finns i direktivet.

Utredningens förslag: En tillsynsfunktion för att säkerställa att lagens diskrimineringsförbud efterföljs införs. Bestämmelsen förs in i 8 §, som i övrigt justeras redaktionellt. Regeringen bör utse Konkurrensverket att ansvara för tillsynsfunktionen.

Krav på att villkor ska vara relevanta

I ändringsdirektivet görs en redaktionell ändring i artikel 8.1. Ett ”får inte” har ändrats till ”ska inte” i den andra meningen, vilket inte på något sätt påverkar betydelsen. Mer anmärkningsvärt är att bestämmelsen om att villkor ska omfatta relevanta frågor har strukits. Att villkor ska vara relevanta anges i 8 § i PSI-lagen. Någon anledning till ändringen i direktivet redovisas inte i skälen. Den tidigare formuleringen var att myndigheter får ställa villkor som omfattar relevanta frågor, när så är lämpligt genom en licens. Genom ändringsdirektivet är regeln att myndigheter får ställa villkor, när så är lämpligt genom licens. Bestämmelserna betyder med all sannolikhet samma sak. Det är aldrig lämpligt att ställa villkor som inte är relevanta. Förändringen är alltså av rent redaktionell art.

Formuleringen om att det ska vara lämpligt att ställa villkor togs aldrig med i PSI-lagen, och lagstiftaren undvek därmed direktivets upprepning. Det finns ingen anledning att byta begrepp på den grunden.

I förarbetena anges att utgångspunkten för bedömningen om ett villkor är relevant är att det ska avse frågor av reell betydelse i det aktuella sammanhanget. Ett villkor är till exempel relevant om det avser att skydda en rätt som följer av upphovsrätten. Samma villkor är inte relevant om handlingarna saknar upphovsrättsligt skydd (prop. 2009/10:175, s. 200).

Villkor som reglerar den senare användningen av handlingarna förutsätter en licens som uppställs på immaterialrättsliga grunder. Som redogjorts för i avsnitt 3.2 är myndigheternas möjligheter att utfärda sådana licenser begränsade. Etiska överväganden är i sig inte något skäl att förena vidareutnyttjandet med begränsande användningsvillkor, till exempel om en donator i samband med överlämnandet av handlingar ställt villkor för hur de får vidareutnyttjas. Handlingar som överlämnats från enskild till arkiv eller annan myndighet kan dock i vissa fall vara undantagna handlingsoffentligheten enligt 2 kap. 11 § tredje punkten TF. I sådana fall finns ingen skyldighet att tillhandahålla dessa handlingar. Om handlingarna däremot tillhandahålls för andra ändamål än vad som angavs när myndigheten övertog dem så gäller PSI-lagens bestämmelser.

Villkor kan också reglera andra frågor som uppkommer i samband med tillhandahållandet, till exempel i vilket format handlingarna levereras, uppdateringsfrekvens, tillgänglighet för nättjänster och liknande. Några generella förbud mot sådana villkor

finns inte i PSI-lagen så länge de är relevanta och inte i onödan begränsar möjligheterna till vidareutnyttjande.

En tillsynsfunktion för att säkerställa efterlevnaden av PSI-lagens diskrimineringsförbud

I 8 § PSI-lagen anges flera olika krav på villkoren för vidareutnyttjande. Förutom att de ska vara relevanta och inte i onödan får begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande, ska de vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Det är alltså tillåtet att tillämpa olika villkor för till exempel kommersiellt respektive icke-kommersiellt vidareutnyttjande, vilket framgår av skäl 19 till det ursprungliga PSI-direktivet. Regeringen gjorde ingen annan bedömning för svensk del (prop. 2009/10:175, s. 167).

Diskrimineringsförbudet i PSI-lagen ligger på många sätt nära de konkurrensrättsliga bestämmelserna. Det gäller särskilt bestämmelsen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579). Det totalförbud mot diskriminering som uppställs i PSI-direktivet kan dock i vissa fall gå längre än bestämmelserna i konkurrensrätten.¹ Det kan särskilt påpekas att PSI-lagens diskrimineringsförbud inte kräver att en faktiskt konkurrensbegränsande effekt påvisas, vilket torde underlätta prövningen för den som anser sig drabbad av diskriminerande villkor.

Vidare finns skillnader mellan PSI-lagens och konkurrenslagens tillämpningsområden. PSI-lagen omfattar de myndigheter och organ som har att tillämpa bestämmelserna om handlingsoffentlighet, med undantag för vissa handlingar. Konkurrenslagens tillämpningsområde baseras på begreppet företag, vilket definieras i 1 kap. 5 § som en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Den gäller dock inte till den del verksamheten består i myndighetsutövning. Företagsbegreppet härstammar från EU-rätten och har uttolkats av EU-domstolen, bland annat i det så kallade Compass-målet (mål C-138/11). Domstolen uttalade att "[d]en verksamhet som en offentlig myndighet bedriver när den i en databas lagrar uppgifter, vilka företag enligt lag är skyldiga att lämna och som den låter intresserade personer ta del av och/eller få pappersutskriften av, utgör inte en ekonomisk verksamhet. Myndigheten ska följaktligen inte betraktas som ett företag i den mening som avses i

¹ Se Ds 2009:44, s. 72 f. och prop. 2009/10:175, s. 167

artikel 102 FEUF när den bedriver denna verksamhet [...]” (punkt 53).

Diskrimineringsförbudet i PSI-lagen kan därför sägas komplettera bestämmelserna i konkurrenslagen. I 1 § andra stycket anges just att syftet är att förhindra att myndigheter beslutar om villkor som begränsar konkurrensen.

För att säkerställa att diskrimineringsförbudet åtföljs är det enligt utredningen lämpligt att en myndighet får till uppgift att bedriva tillsyn på området. För en vidareutnyttjare kan det vara svårt att visa att man är diskriminerad. Här kan tillsynsmyndigheten fylla en viktig funktion. Den kommer att ha särskild kompetens att bedöma om det faktiskt förekommer diskriminering. Eventuell sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en myndighet som behöver den för tillsyn eller revision, enligt 10 kap. 17 § OSL. Tillsynsmyndigheten föreslås däremot inte få några särskilda sanktionsmöjligheter. Resultatet av en tillsyn ska i stället offentliggöras i ett beslut, som inte går att överklaga. Om tillsynen visar på oegentligheter hos den granskade myndigheten, kan en vidareutnyttjare stödja sig på beslutet för att kräva omprövning hos myndigheten, eller för att utveckla sin talan i förvaltningsdomstol. I de flesta fall kan dock antas att en granskad myndighet självmant vidtar nödvändiga åtgärder i de fall tillsynsmyndigheten hittat diskriminerande villkor. En granskad myndighet ska bistå tillsynsmyndigheten med de uppgifter och handlingar som den behöver för sin granskning.

Tillsynsmyndighetens granskningar kommer att bidra till att skapa en praxis på PSI-området, till exempel för vad som är jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. I praktiken kommer tillsynen av diskrimineringsförbudet i 8 § också att innebära bedömningar enligt 9 och 10 §§ PSI-lagen. Diskrimineringsförbudet hindrar ju myndigheter från att särbehandla sin egen konkurrensutsatta verksamhet och att bevilja exklusiva rätter om det inte görs för att tillgodose en tjänst av allmänt intresse eller digitalisering av kulturresurser.

För övriga materiella villkor som följer av PSI-lagen, till exempel att villkor ska vara relevanta eller att avgifter inte får överstiga det tak som anges i lagen, finns det inte samma behov av en tillsynsfunktion. Där behöver en missnöjd vidareutnyttjare inte jämföra sig med någon annan. Utifrån de handlingar som vidareutnyttjaren själv har tillgång till kan denne välja om beslut eller villkor ska överklagas till förvaltningsrätten. En mer generell tillsynsroll skulle ställa högre krav på myndighetens kompetens inom ett antal skilda

områden, till exempel beräkning av avgifter, immaterialrätt och konkurrensfrågor.

En tillsynsroll som fokuserar på diskrimineringsförbudet ligger mycket nära Konkurrensverkets kärnkompetens. Myndigheten har en lagstadgad uppgift att initiera utredningar enligt konkurrenslagen. En tillsynsroll för PSI-lagens diskrimineringsförbud ger möjligheter att behandla frågorna i ett samlat grepp. Utredningen anser därför att det är lämpligt att låta Konkurrensverket ansvara för tillsynsfunktionen.

Redaktionell ändring med anledning av tillsynsfunktionen

Utredningen föreslår att en bestämmelse om tillsynsfunktionen förs in i 8 §. För att avgränsningen av tillsynsuppdraget ska bli så tydlig som möjligt bör diskrimineringsförbudet skiljas från bestämmelserna om relevanta villkor som inte i onödan får begränsa vidareutnyttjandet. De bör i stället placeras i ett särskilt stycke.

8.2 Exklusiva rättigheter

8.2.1 PSI-direktivet och ändringsdirektivet

I artikel 11.1 i PSI-direktivet finns ett förbud mot exklusiva avtal. Förbudet innebär att alla potentiella marknadsaktörer ska kunna vidareutnyttja handlingar, även om en eller flera av dem redan utnyttjar förädlade produkter som bygger på handlingarna. Kontrakt eller andra avtal mellan en myndighet och tredje man får inte innehålla något beviljande av ensamrätt.

Regeln har undantag. I artikel 11.2 anges att en ensamrätt kan beviljas om det bedöms vara nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Giltigheten av skälen ska i sådana fall prövas regelbundet och under alla omständigheter vart tredje år. Sådana avtal ska vara öppna för insyn och tillgängliga för allmänheten.

Genom ändringsdirektivet införs ett ytterligare undantag. Det avser digitalisering av kulturresurser och regleras genom den nya artikel 11.2 a. Där stadgas att ensamrätter som beviljas för digitalisering av kulturresurser i allmänhet inte får gälla längre än tio år. Om varaktigheten är längre ska den omprövas under det elfte året och vart sjunde år därefter. Avtal om ensamrätt ska också i de fallen vara öppna för insyn och göras tillgängliga för allmän-

heten. Däremot anges det inte uttryckligen att ensamrätten måste bedömas som nödvändig för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. När en myndighet beviljat en ensamrätt för digitalisering av kulturresurser ska avtalet reglera att den berörda myndigheten utan kostnad ska få en kopia av de digitaliserade kulturresurserna. Kopian ska finnas tillgänglig för vidareutnyttjande när ensamrätten har löpt ut.

8.2.2 PSI-lagen

I PSI-lagen återfinns bestämmelserna om exklusiva rätter i 10 §. En myndighet får inte bevilja någon en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar, utom när det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. En sådan rätt får beviljas för en tid av högst tre år i taget och ska offentliggöras. I förarbetena, liksom i skälen till direktivet, anges att ett exempel på när en exklusiv rätt kan vara nödvändig är om ingen kommersiell utgivare skulle offentliggöra informationen utan sådan rätt (prop. 2009/10:175, s. 201).

8.2.3 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: I PSI-lagen införs en särskild reglering för beviljandet av exklusiva rätter avseende digitalisering av kulturresurser. En sådan rätt ska i allmänhet inte överstiga tio år. Om varaktigheten är längre än tio år ska rätten omprövas under det elfte året och vart sjunde år därefter.

En särskild reglering för digitalisering av kulturresurser införs i lagen

För digitalisering av kulturresurser gör ändringsdirektivet ett undantag från direktivets övriga regler om beviljande av ensamrätt. Vad som utgör en kulturresurs framgår inte uttryckligen av ändringsdirektivet, men i skälen framgår det att ändringen införts med anledning av direktivets utvidgning till vissa kulturinstitutioner samt universitetsbibliotek (se särskilt skäl 30). Det framgår inte heller om organ som sedan tidigare omfattas av direktivet kan inneha kulturresurser. Vid digitalisering av kulturresurser ställer direktivet inga

uttryckliga krav på att det ska vara fråga om en tjänst av allmänt intresse.

Genom att utgå från begreppet kulturresurser frångår artikel 11.2a den terminologi som används i resten av direktivet, det vill säga begreppet handlingar. Vid digitalisering kan det ofta tänkas att materialet som är föremål för digitaliseringen på förhand inte uppfyller definitionen av handling i artikel 2.3. I samband med digitaliseringen kommer dock en handling enligt direktivets definition att skapas. Artikel 11.2a omfattar således även handlingar som skapas i samband med digitalisering och som tidigare inte kunde betraktas som handlingar, till exempel vid fotografering av konstföremål.

Det kan i sammanhanget påpekas att myndigheter vid digitalisering av äldre kulturresurser torde ha mycket små möjligheter att utfärda exklusiva rätter i form av immaterialrättsliga licenser. I många fall torde det material som är aktuellt för digitalisering vara så gammalt att eventuella tidigare immateriella rättigheter har upphört att gälla. Exklusiva rätter kan i sådana fall innebära att bara vissa vidareutnyttjare får tillgång till materialet i elektronisk form. Genom ändringsdirektivet införs också en bestämmelse i artikel 11.2a om att den myndighet som beviljar en exklusiv rätt utan kostnad ska få en kopia av de digitaliserade kulturresurserna. Bestämmelsen förutsätter att vidareutnyttjaren själv genomför digitaliseringen. Den exklusiva rätten utgörs i så fall av att en eller flera vidareutnyttjare får särskilda möjligheter att faktiskt förfoga över materialet, tillgång till lokaler, utrustning och liknande. Efter samråd med företrädare för arkiv, bibliotek och museer bedömer utredningen att sådana situationer normalt inte kommer att förekomma.

Av skälen till ändringsdirektivet framgår två anledningar till att ensamrätter för digitalisering av kulturresurser har reglerats i särskild ordning. I skäl 30 anges att det finns en befintlig praxis med offentlig-privata partnerskap, där kulturresurser digitaliseras med ensamrätt för de privata parterna. Syftet är att underlätta en meningsfull användning av kultursamlingar och bidra till att allmänheten snabbare kan ta del av kulturarvet. Att offentlig-privata partnerskap är särskilt vanliga på kulturområdet bekräftas för svensk del av förarbetena till PSI-lagen. Bland annat framförs där att ett förbud mot ensamrätter skulle vara särskilt belastande för kultur- och forskningsområdet. Framför allt på kulturområdet ansågs arrangemang där en enskild aktör kunde finansiera digitalisering av material mot att få särskild rätt att exploatera materialet ibland vara nödvändiga för att angelägna

digitaliseringsprojekt över huvud taget skulle komma till stånd (prop. 2009/10:175, s. 152).

Den ekonomiska aspekten framhålls i skäl 31 till ändringsdirektivet. Vid digitalisering av kulturreсурser kan det krävas att ensamrätten har en viss varaktighet för att den privata partnern ska ha möjlighet att få sin investering återbetald. I direktivet föreskrivs därför en betydligt längre tid. I stället för att som på andra områden prövas vart tredje år ska en ensamrätt för digitalisering av kulturreсурser omprövas senast under det elfte året om varaktigheten är längre än tio år.

Vad är kulturreсурser?

Av ändringsdirektivet framgår att i vart fall handlingar och annat material hos arkiv, bibliotek och museer kan utgöra kulturreсурser. Frågan är om myndigheter som sedan tidigare omfattas av PSI-lagen kan inneha kulturreсурser i direktivets mening. Den lagtekniska utformningen av ändringsdirektivet skulle kunna tyda på att också andra myndigheter än arkiv, bibliotek och museer kan inneha kulturreсурser. I andra artiklar i ändringsdirektivet görs undantag sektorsvis då arkiv, bibliotek och museer pekas ut särskilt. Men i artikel 11.2a görs ingen sådan avgränsning. I stället anges just kulturreсурser, medan inget sägs om vem som innehar dem.

Utredningen anser dock att begreppet ska tolkas utifrån syftet med bestämmelsen och i förhållande till direktivet i övrigt. Det framgår uttryckligen av skälen till ändringsdirektivet att det utvidgade tillämpningsområdet är anledningen till den särskilda regleringen för digitalisering av kulturreсурser. Eftersom bestämmelsen utgör ett undantag från huvudregeln är det enligt utredningen olämpligt att låta den omfatta mer än vad som var syftet med förändringen.

Det är rimligt att anta att material som utgör grunden för myndigheternas verksamhet, till exempel ett museums samlingar, alltid kan betraktas som kulturreсурser. Men det gäller inte rent administrativa handlingar hos dessa myndigheter, även om sådana självfallet också kan vara intressanta att vidareutnyttja. Gränsdragningen mellan kulturreсурser och andra handlingar bör i praktiken inte orsaka några större svårigheter.

För att det tydligt ska framgå vilka organ som kan inneha kulturreсурser i PSI-lagens mening bör bestämmelsen uttryckligen ange arkiv, bibliotek och museer. Med bibliotek avses samtliga

bibliotek som omfattas av lagen, det vill säga också högskolebibliotek.

8.2.4 Översyn av regleringen om exklusiva rätter i övrigt

Utredningens bedömning: Begreppet exklusiv rätt är tillräckligt tydligt och behöver inte definieras ytterligare genom lagstiftning.

Inför PSI-lagens ikraftträdande fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att kartlägga förekomsten av exklusiva rätter. Statskontorets undersökning visade att det fanns en betydande osäkerhet kring hur begreppet exklusiv rätt skulle tolkas. Myndigheten ansåg därför att det var angeläget att definiera begreppen licensavtal och exklusiv rätt samt att bistå myndigheter i arbetet med att utveckla icke-diskriminerande licensavtal.²

En fråga är om en exklusiv rätt i PSI-lagens mening kan omfatta situationer där flera aktörer har exklusivitet som stänger ute andra marknadsaktörer. Som bakgrund till frågeställningen kan nämnas att begreppet ”exklusiv rättighet” förekommer i artikel 106 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I det sammanhanget används begreppen ”särskilda eller exklusiva rättigheter”, där ”särskilda rättigheter” i EU-domstolens praxis har ansetts vara när några aktörer har haft en rättighet, medan ”exklusiv rätt” normalt bara gäller en aktör. I stort sett alla myndigheter som svarande på Statskontorets enkät ansåg att exklusivitet innebär att teckna avtal med en enda aktör.³

I den inledande meningen i artikel 11.1 i PSI-direktivet anges dock att alla potentiella marknadsaktörer ska kunna vidareutnyttja handlingar, även om en eller flera av dem redan utnyttjar förädlade produkter som bygger på handlingarna. Statskontoret noterade att ordalydelsen i 10 § PSI-lagen avviker något från artikel 11.1 i direktivet. Bland annat saknas direktivets inledande mening i lagtexten. Som Statskontoret påpekade ska den svenska lagen ändå tolkas mot bakgrund av direktivet enligt principen om direktivkonform tolkning.⁴

Utredningen bedömer att PSI-lagens bestämmelse är tillräckligt tydlig i detta avseende. Det gäller särskilt mot bakgrund av övriga

² Se Statskontoret (2010), s. 9.

³ Se Statskontoret (2010), s. 39.

⁴ Se Statskontoret (2010), s. 27.

bestämmelser i lagen, i synnerhet diskrimineringsförbudet i 8 §. Även sådana förfaranden där flera vidareutnyttjare har ”exklusiv rätt” omfattas alltså av förbudet i 10 §.

Statskontoret framförde också att en grundläggande frågeställning är om artikel 11 i PSI-direktivet bara tar sikte på exklusiva arrangemang som är rättsligt förpliktande för en myndighet genom författning eller avtal, eller om den också gäller för faktiskt exklusivitet på grund av en myndighets beteende. Ett exempel är om myndigheten ställer långtgående krav på ekonomisk ställning hos vidareutnyttjaren.

Utredningen bedömer att lagens bestämmelser om exklusiva rätter bara kan tillämpas när en myndighet ställer upp villkor som faktiskt slår fast exklusivitet i någon form. Begränsningar som följer av författning undantas från lagens tillämpningsområde enligt 4 § första stycket. Villkor som inte uttryckligen innebär exklusivitet men som i praktiken kan ha en exkluderande verkan, till exempel långtgående krav på ekonomisk ställning, regleras av 8 §. Där anges att villkor för vidareutnyttjande ska vara relevanta, icke-diskriminerande och inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. Myndigheternas möjligheter att ställa krav på en vidareutnyttjares verksamhet är därmed mycket begränsade.

Trots den risk för att begreppet exklusiv rätt kan vara otydligt som Statskontoret varnade för ser utredningen således inte någon anledning att ändra paragrafen i annat avseende än det tidigare behandlade tillägget om digitalisering av kulturreсурser.

Även om begreppet exklusiv rätt i sig är tillräckligt tydligt måste en myndighet alltid bedöma om en sådan rätt är nödvändig för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Exempel på när det är nödvändigt kan enligt såväl författningskommentaren som skäl 20 till det ursprungliga PSI-direktivet vara att ingen kommersiell utgivare skulle offentliggöra informationen utan sådan ensamrätt.

I sammanhanget finns det skäl att beröra förhållandet mellan exklusiva rätter och upphandlingsreglerna. I svaren på den enkätundersökning som Socialdepartementet genomförde under år 2012 om myndigheternas erfarenheter av PSI-lagen (dnr S2012/4548/SFÖ) togs frågan upp om en myndighet har möjlighet att anlita en extern aktör för att praktiskt tillhandahålla myndighetens information. Ett sådant förfarande skulle kunna strida mot PSI-lagens bestämmelser om exklusiva rätter. I det här sammanhanget är den avgörande frågan om det sker ett vidareutnyttjande eller inte. För det krävs enligt 6 § att handlingarna används för andra ändamål än det ursprungliga. Om en

myndighet mot betalning anlitar en extern aktör bara för att sköta den tekniska driften av en myndighets tjänst så är det normalt inte fråga om ett vidareutnyttjande. Om den som utgör tjänsten uppträder självständigt i förhållande till användarna, med möjlighet att själv bestämma formerna för tillhandahållandet, kan leverantören däremot betraktas som en vidareutnyttjare. Avtalet mellan myndigheten och leverantören omfattas i sådana fall av PSI-lagens regler om exklusiva rättigheter. På motsvarande sätt utgör det inte ett vidareutnyttjande när enskilda aktörer använder handlingar till exempel i hälsovårds- och socialtjänster som kommuner och landsting valt att konkurrensutsätta och ytterst ansvarar för.

9 Överklagande av villkor

Det ursprungliga PSI-direktivet innehåller inte något uttryckligt krav på att beslut av nationella myndigheter på PSI-området ska kunna överklagas. En sådan ordning tycks ändå vara förutsatt (se prop. 2009/10:175, s. 184), och i PSI-lagen finns en bestämmelse om överklagande i 15 §.

En del företrädare för vidareutnyttjarna har framfört önskemål om bättre möjligheter att överklaga myndigheternas beslut om att inte lämna ut handlingar eller deras villkor för att göra det, till exempel storleken på avgifterna. I det här kapitlet diskuteras om det nya PSI-direktivet ger anledning att ändra reglerna för överklagande, eller om det finns andra skäl att göra det. Andra sätt att förbättra möjligheterna att överklaga tas också upp.

9.1 PSI-direktivet och ändringsdirektivet

I artikel 4.3–4.5 i det ursprungliga PSI-direktivet finns bestämmelser om vad som gäller då en myndighet avslår en begäran om vidareutnyttjande. Myndigheten ska underrätta sökanden om skälen för avslaget och hänvisa till relevanta bestämmelser i nationell lagstiftning, till exempel bestämmelser om tillgång och undantagsbestämmelser i PSI-lagen (art. 4.3). Om avslaget har grundats på att de begärda handlingarna omfattas av tredje mans immateriella rättigheter och därför inte omfattas av direktivet, ska myndigheten dessutom lämna en hänvisning till rättsinnehavaren om den är känd eller till den licenstagare som myndigheten har fått handlingarna från (art. 4.3). Vidare ska myndigheten vid avslag ange vilka möjligheter det finns till överprövning om sökande vill överklaga beslutet (art. 4.4). Myndigheter och organ vars handlingar är undantagna från PSI-direktivet – radio- och tv-företag (art. 1.2. d), utbildnings- och forskningsinstitutioner (art. 1.2 e) och kulturinstitutioner (art. 1.2 f) – behöver

inte ange skälen till avslag eller ange annan information som krävs i artikel 4 (art. 4.5). Genom ändringsdirektivet regleras att arkiv, bibliotek och museer inte heller i fortsättningen behöver hänvisa till rättsinnehavaren när de avslår en begäran om vidareutnyttjande (art. 4.3).

I ändringsdirektivet har ett krav på överprövning införts. I den nya lydelsen av artikel 4.4 har ett tillägg gjorts. Där sägs att de mekanismer för överprövning som finns ska inbegripa möjligheten att få en granskning utförd av ”en opartisk tillsynsmyndighet som besitter lämplig sakkunskap, såsom den nationella konkurrensmyndigheten, den nationella myndigheten för tillgång till handlingar eller en nationell domstol”. Besluten som det överprövande organet tar ska vara bindande för den berörda myndigheten.

Medlemsstaterna har således en möjlighet att välja på vilka sätt som beslut om vidareutnyttjande ska kunna överklagas. Den myndighet eller domstol som ska kunna överpröva en myndighets beslut om vidareutnyttjande bör dock enligt skäl 28 i ändringsdirektivet ”vara organiserad i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella och rättsliga system”. Vad som avses är troligen att den överprövande myndigheten eller domstolen ska vara en del av medlemsstatens ordinarie rättssystem. Det är således inte tillräckligt att hänvisa de klagande till ett skiljemannaförfarande.

I skäl 28 till ändringsdirektivet anges ytterligare förutsättningar för överprövning av beslut om vidareutnyttjande. Om överprövningen ska göras av en tillsynsmyndighet får detta inte utesluta att den klagande kan överklaga beslutet i till exempel en förvaltningsdomstol. En tillsynsmyndighet som ska överpröva andra myndigheters beslut om vidareutnyttjande, bör inte samtidigt ha till uppgift att fastställa kriterier för sådana avgifter för vidareutnyttjande som överstiger marginalkostnaderna. Förutom att avslagsbeslut ska kunna överklagas ska det även vara möjligt att överklaga beslut som begränsar den sökandes möjligheter att vidareutnyttja handlingar från en myndighet. Det gäller särskilt villkor om avgifter. Överklagandeförfarandet bör vara snabbt ”i enlighet med behoven på en marknad i snabb förändring” (skäl 28).

9.2 PSI-lagen

Enligt 15 § PSI-lagen kan beslut som fattas i det enskilda fallet enligt lagen överklagas till förvaltningsdomstol. Beslut som har fattats av regeringen, Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen eller Riksdagens ombudsmän (JO) kan dock inte överklagas. Det ansågs av konstitutionella skäl inte lämpligt att de högsta statsorganens beslut skulle underkastas prövning av domstol (prop. 2009/10:175, s. 185). Som skäl för att JO:s beslut inte ska kunna överklagas angavs i propositionen att beslut enligt PSI-lagen bör behandlas på samma sätt som beslut om utlämnande av allmänna handlingar. Sådana beslut av JO kan inte överklagas enligt 4 § andra stycket lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter. Prövningstillstånd krävs vid överklagande i andra instans. För domstolarnas beslut om vidareutnyttjande gäller särskilda regler.

Myndigheter ska vid en begäran om vidareutnyttjande följa bestämmelserna i förvaltningslagen om bland annat service-skyldighet (4 och 5 §§), allmänna krav på ärendehandläggningen (7 §), jäv (11 och 12 §§), partsinsyn (16 och 17 §§), vem som får överklaga (22 §), hur ett beslut överklagas (23–25 §§). Enligt bestämmelsen i 12 § PSI-lagen ska flertalet av förvaltningslagens bestämmelser tillämpas även utanför myndighetssfären. Där anges att sådana enskilda organ som avses i 2 § andra stycket PSI-lagen ska tillämpa angivna bestämmelser i förvaltningslagen. Av 16 § PSI-lagen framgår också att dessa organ vid ett överklagande ska vara den enskildes motpart vid processen i domstolen.

En begäran om vidareutnyttjande ska, enligt 13 § PSI-lagen, behandlas skyndsamt. Motsvarande krav saknas i förvaltningslagen men återfinns i bestämmelserna om utlämnande av allmänna handlingar (2 kap. 15 § TF).

Ett beslut om avslag på en begäran om vidareutnyttjande ska alltid motiveras, det vill säga det ska innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet (14 § PSI-lagen). Kravet på att ange skäl går längre än motsvarande krav i 20 § förvaltningslagen. I de fall ett avslag grundas på att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på en tredje mans upphovsrätt eller närstående rättighet, krävs att det i skälen anges vem som är rättsinnehavare.

9.3 Överväganden och förslag

Utredningens bedömning: Det finns inga behov av att ändra bestämmelserna om överklagande med anledning av ändringsdirektivet.

Utredningens förslag: Arkiv, bibliotek och museer undantas från skyldigheten att lämna information om eventuella rättsinnehavare vid beslut om avslag på en begäran om vidareutnyttjande.

I lagen förs in en bestämmelse om att myndigheter på begäran ska lämna ett skriftligt beslut när en begäran om vidareutnyttjande avslås eller har förenats med villkor.

9.3.1 Överprövning bör fortfarande göras av domstol

Det är angeläget att det finns en effektiv och rättssäker ordning för att enskilda ska kunna få myndigheters beslut enligt lagen överprövade. Det har vid olika tillfällen framförts synpunkter om att överklagandeprocessen enligt PSI-lagen är för omständlig och tar för lång tid. Utredningen har därför undersökt om det är möjligt att underlätta för enskilda att överklaga myndigheters beslut som har anknytning till PSI-området. I första hand har utredningen övervägt ändringar i PSI-lagen.

Det alternativ till den nuvarande ordningen med överklagande till förvaltningsdomstol som har presenterats är att myndigheternas avgiftsbeslut överprövas av en särskild myndighet. Syftet skulle vara att göra processen snabbare och att skapa en myndighet som får möjlighet att bygga upp särskild sakkunskap på området.

I ändringsdirektivet tycks ett sådant alternativ vara det som främst avses när det gäller skyldigheten för medlemsstaterna att tillhandahålla ett system för överprövning. Artikel 4 nämner en ”opartisk tillsynsmyndighet som besitter lämplig sakkunskap”. Som exempel anges den nationella konkurrensmyndigheten och ”den nationella myndigheten för tillgång till handlingar eller nationell domstol”. Domstolar brukar normalt inte betraktas som tillsynsmyndigheter med särskild sakkunskap. Även formuleringarna i skäl 28 till ändringsdirektivet antyder att förstahandsalternativet har varit att överprövning görs av en tillsynsmyndighet och inte en domstol.

Antalet överprövningar av beslut om vidareutnyttjande kan inte antas bli fler än att det kommer att bli en relativt begränsad uppgift

för en tillsynsmyndighet. Det är därför inte lämpligt att föreslå en ny tillsynsmyndighet som skulle ha till uppgift att överpröva andra myndigheters beslut enligt PSI-lagen. Uppgiften att överpröva beslut enligt PSI-lagen bör därför läggas på en befintlig myndighet som har flera andra uppgifter. Det är inte alls självklart att en sådan myndighet skulle ha bättre förutsättningar att handlägga överprövningsärenden än en domstol.

En förutsättning för att överprövning av en tillsynsmyndighet ska vara snabbare än domstolsprövning är att tillsynsmyndighetens avgörande inte ska kunna överprövas i en andra instans till exempel av en domstol. Tillsynsmyndighetens avgörande skulle därför vara bindande både för myndigheten och för den enskilde.

Ett alternativ kan vara att tillsynsmyndighetens avgörande ska kunna överklagas till domstol av den enskilde men inte av den myndighet som har tagit det ursprungliga beslutet. Det som talar emot en sådan ordning är att den på ett grundläggande sätt skulle avvika från de principer som gäller för överprövning i förvaltningsärenden i svensk rätt (prop. 2009/10:175, s. 185). Det kan visserligen hävdas att det redan i dag finns sådana exempel. Ett är att en del avgiftsbeslut enligt avgiftsförordningen får överklagas till Skatteverket. Där handlar det dock om relativt enkla bedömningar, till exempel hur avgiften ska beräknas utifrån antalet sidor som har lämnats ut. En prövning enligt PSI-lagen innefattar betydligt mer komplicerade frågor, som kan kräva omfattande juridisk kompetens inom bland annat förvaltningsrätt.

En nackdel med en ordning där överprövning ska göras av en särskild tillsynsmyndighet är att en sådan bara skulle kunna pröva om ett beslut strider mot bestämmelserna i PSI-lagen. Vid prövning i en förvaltningsdomstol kan i vissa fall även andra frågor som har samband med PSI-begäran prövas, till exempel om avgifterna är förenliga med reglerna i avgiftsförordningen.

Det är dessutom svårt att motivera en särskild ordning för att överpröva beslut om vidareutnyttjande samtidigt som andra beslut, som kan ha betydligt större konsekvenser för enskilda, inte får samma prioritering inom rättsystemet.

Utredningen bedömer därför att det inte finns anledning att ändra på den ordning för överklagande som gäller enligt PSI-lagen i dag.

9.3.2 Kan möjligheterna att överklaga förbättras?

Förutsättningarna för enskilda att kunna vidareutnyttja myndigheternas informationssamlingar är beroende av en mängd beslut. Det handlar dels om beslut som gäller tillgången till handlingarna, dels om beslut som gäller avgifter och andra villkor för vidareutnyttjandet. De beslut som grundar sig på bestämmelser i PSI-lagen är troligen relativt få.

Bestämmelserna som gäller om och hur sådana beslut kan överklagas är komplicerade och varierar beroende på vilket regelverk som beslutet grundas på. Vidare kan vidareutnyttjandet regleras i avtal mellan en myndighet och en vidareutnyttjare. Där kan det uppstå civilrättsliga tvister, som ska lösas i allmän domstol.

Beslut som kan överklagas enligt PSI-lagen

I PSI-lagen anges att ”beslut [...] i ett enskilt fall enligt denna lag” kan överklagas enligt den ordning som anges i 15 §. I propositionen till lagen sägs att det gäller beslut som avser de frågor som regleras i de materiella bestämmelserna i 7–10 §§. Det påpekas även att lagens bestämmelser om överklagande inte ska tillämpas på beslut som avser tillämpningen av bestämmelser som ger rätt till eller som begränsar tillgången till handlingar. Som exempel nämns beslut som grundar sig på 2 kap. TF (prop. 2009/10:175, s. 184 f.).

Bestämmelsen i ändringsdirektivet som gäller överprövning talar om alla beslut om vidareutnyttjande (art. 4.4). Direktivet ska dock inte påverka tillämpningen av medlemsstaternas bestämmelser om tillgång. Bestämmelsen i artikel 4.4 om överklagande gäller således endast överklagande av beslut som grundas på materiella bestämmelser som antagits med stöd i direktivet. Överklagande på annan grund – till exempel att ett avslagsbeslut om utlämnande av allmän handling strider mot bestämmelserna i 2 kap TF eller OSL – påverkas således inte av direktivet.

Vissa beslut går över huvud taget inte att överklaga. Det gäller till exempel Skatteverkets beslut om avgifter som har överklagats dit enligt 24 § avgiftsförordningen. En myndighets beslut om att inte lämna ut en allmän handling i elektronisk form går inte att överklaga enligt bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. TF och OSL. Däremot kan det överklagas i den ordning som gäller för andra

administrativa beslut.¹ Såvida det inte finns en särskild skyldighet för myndigheten att tillhandahålla de begärda handlingarna i elektronisk form kommer dock ett sådant överklagande att avslås.

Villkor för vidareutnyttjandet som en myndighet beslutar med stöd av en immaterialrätt som myndigheten innehar utgör avtalsvillkor som inte grundas på offentligrättslig reglering. Tvister om och tolkning av sådana villkor prövas av tingsrätt enligt bestämmelser om tvistemålsprocessen efter stämning av någon av parterna. Villkor som ställts med stöd av myndighetens immaterialrätt kan även prövas enligt PSI-lagens materiella bestämmelser om de till exempel anses vara diskriminerande eller inte relevanta enligt 8 §.

PSI-lagen innehåller inga bemyndiganden för myndigheter att ta avgifter eller att uppställa andra villkor för vidareutnyttjande av handlingar. Lagens syfte är närmast det motsatta, det vill säga att begränsa myndigheternas möjligheter att uppställa villkor. Beslut om till exempel avgifter måste därför ha stöd i annan författning, till exempel ett avgiftsbemyndigande i en myndighets instruktion. Om den författning som beslutet grundas på innehåller bestämmelser om överklagande kan det överklagas enligt de förutsättningar som anges där. Saknas bestämmelser om överklagande gäller vanligtvis förvaltningslagens bestämmelser i 22–25 §§.

Bara om de villkor som myndigheten ställer för vidareutnyttjande strider mot de materiella bestämmelserna i PSI-lagen kan beslutet överklagas enligt PSI-lagen. En förutsättning är förstås att villkoren gäller sådana frågor som inte är undantagna från lagens tillämpningsområde. Det får således inte gälla frågor om till exempel sekretessförbehåll eller begränsningar som beslutats med stöd i registerförfattning.

Det finns inget som hindrar att ett beslut överklagas både på grund av att det strider mot någon särskild författning och mot PSI-lagen. I de fall överklagandet ska ske till förvaltningsrätten kan båda frågorna prövas i samma process.

Det finns således många olika sätt att överklaga ett beslut om vidareutnyttjande. Orsaken är att beslut om vidareutnyttjande förutsätter att myndigheterna gör bedömningar enligt ett stort antal regleringar som kan ha olika bestämmelserna för överklagande. Som huvudregel gäller dock enligt 22 a § förvaltningslagen att beslut av statliga och kommunala myndigheter kan överklagas till förvalt-

¹ Jämför RÅ 2008, not 72.

ningsrätt. Lagen är emellertid subsidiär, det vill säga avvikande bestämmelser i en annan författning tar över. Ett exempel på sådana avvikande bestämmelser finns i 6 kap. OSL om överklagande av beslut som gäller utlämnande av allmänna handlingar. Ett annat är bestämmelsen i 15 § PSI-lagen.

Information som underlättar för enskilda att överklaga

Den ordning som har beskrivits medför att ett överklagande avseende "beslut om vidareutnyttjande" kan bli komplicerat. Sättet att överklaga beror på vilka bestämmelser som beslutet grundar sig på. I vissa fall innebär det också att överklagande ska behandlas av olika instanser. Problemet för den enskilde som överväger att överklaga ska dock inte överdrivas. Den beslutande myndigheten är skyldig att informera om hur ett avslagsbeslut kan överklagas.

Myndigheten ska ange de bestämmelser som beslutet har grundats på och skälen för beslutet. Myndigheten ska också lämna anvisningar om hur beslutet kan överklagas. För myndigheter och andra organ som omfattas av PSI-lagen följer detta av bestämmelser i förvaltningslagen och av 12–13 §§ PSI-lagen. Detta gäller redan i dag och de tillägg som har införts med ändringsdirektivet innebär inte att PSI-lagen behöver förändras på denna punkt. Det finns inte heller andra skäl att ändra PSI-lagen i detta avseende.

Enligt 14 § PSI-lagen ska en myndighet som avslår en begäran om vidareutnyttjande på grund av att vidareutnyttjandet skulle inkräkta på tredje mans immaterialrätt informera om vem som är rättighetsinnehavare, det vill säga den vars rätt enligt URL kan komma att kränkas av vidareutnyttjandet. Om denne inte är känd är det tillräckligt att myndigheten i stället lämnar information om vilken licensgivare som myndigheten har fått handlingarna från. Sådana arkiv, bibliotek och museer som omfattas av det utvidgade tillämpningsområdet i ändringsdirektivet undantas från skyldigheten att ange rättsinnehavaren (art. 4.3). En sådan skyldighet skulle medföra en orimligt stor arbetsbörda för arkiv, bibliotek och museer, eftersom de ofta har stora mängder av handlingar som omfattas av tredje mans upphovsrätt. Motsvarande undantag bör därför införas i PSI-lagen.

Det bör framgå av lagen att den enskilde kan begära att få ett skriftligt beslut

En begäran om vidareutnyttjande leder inte alltid till att en myndighet fattar ett formellt beslut om eventuella villkor för vidareutnyttjandet. En förfrågan om vidareutnyttjande kan till exempel besvaras med en hänvisning till standardlicens och avgiftstaxa för vidareutnyttjande. Om den som begär vidareutnyttjande accepterar avgifterna och andra villkor fattar myndigheten oftast inget formellt beslut om att lämna ut handlingarna. Utan ett sådant beslut kan det vara svårt för vidareutnyttjaren att i efterhand överklaga villkoren eller avgifterna. Det finns dock inget som hindrar myndigheter från att fatta formella skriftliga beslut om avgifter och begränsningar för vidareutnyttjande innan de lämnar ut handlingarna.

I vissa fall är myndigheterna dessutom skyldiga att fatta beslut och meddela dem skriftligen. Enligt 21 § första stycket förvaltningslagen ska part underrättas om innehållet i en myndighets slutliga beslut i ett ärende om det gäller myndighetsutövning mot någon enskild. Bara om det är uppenbart att det inte behövs kan myndigheten avstå från att underrätta parten. Om ett beslut som kan överklagas går parten emot ska denne dessutom underrättas om hur överklagandet går till (andra stycket). Myndigheterna får själva bestämma hur beslutet ska meddelas. Om den som är part begär det ska dock beslutet alltid meddelas skriftligt (tredje stycket).

Bestämmelserna i 21 § förvaltningslagen gäller vid beslut inom PSI-området. Av 12 § PSI-lagen framgår att bestämmelserna i 21 § förvaltningslagen även gäller för sådana enskilda organ som enligt 2 § andra stycket omfattas av lagen. Utredningens uppfattning är att skyldigheten att lämna skriftligt beslut vid begäran om vidareutnyttjande inte ska begränsas till myndighetsutövning, som i 21 § förvaltningslagen (jämför motiveringen till bestämmelsen om motivering av beslut i 14 §, prop. 2009/10:175, s. 203). I lagen bör det därför föras in en uttrycklig bestämmelse om att myndigheter på begäran ska lämna ett skriftligt beslut. Det är dock tillräckligt att begränsa skyldigheten till sådana beslut som har förenats med villkor eller när en begäran om vidareutnyttjande avslås. Liksom tidigare bör det också anges i bestämmelsen att sådana beslut ska innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet.

10 Övriga åtgärder för att främja vidareutnyttjande

De förslag till ändringar av PSI-lagen som utredningen har presenterat i tidigare kapitel syftar till att skapa bättre förutsättningar för att vidareutnyttja information från den offentliga sektorn. Utöver att lagstifta finns det dock andra åtgärder som kan skynda på och främja utvecklingen på området. I utredningens direktiv ingår att utreda vilket stöd myndigheterna behöver för att tillämpa bestämmelserna i PSI-lagen och om det i övrigt finns behov av insatser för att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande. Flera förslag av den typen finns i tidigare kapitel, till exempel när det gäller reglering av myndigheternas information om sina handlingar (kapitel 6) samt behovet av stöd och föreskrifter när det gäller att beräkna avgifter (kapitel 7). I det här kapitlet diskuteras ytterligare åtgärder av det här slaget.

Om utredningen finner att det behövs, ska den föreslå vilken eller vilka myndigheter som ska få uppgifter på området. Organisationsfrågan tas upp i slutet av kapitlet.

10.1 Ledning och styrning

Utredningens bedömning: Ändringarna i PSI-lagen behöver kompletteras med åtgärder som aktivt driver på utvecklingen. Regeringens styrning i form av särskilda uppdrag till olika myndigheter bör fortsätta och utvecklas. Det pågående arbetet för att standardisera myndigheternas information bör ta sikte också på nyttan för vidareutnyttjarna.

I styrningen kan också ingå att starta tidsbegränsade projekt för specifika frågor och att stödja myndigheternas ledningar i arbetet med att förändra kulturer och attityder.

PSI-direktivet och PSI-lagen anger de villkor som ska gälla för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Men lagen innebär inte något tvång för myndigheterna att arbeta aktivt med att öka den mängd information som de tillhandahåller för vidareutnyttjande eller att bidra till utvecklingen på andra sätt.

Vid utredningens samråd med representanter för statliga myndigheter och kommuner var den allmänna uppfattningen att PSI-lagen har bidragit till att uppmärksamma frågan, men bara i begränsad omfattning haft en direkt påverkan på deras åtgärder på området. Man kan säga att lagen har varit ett inslag i den allmänna diskussionen om öppna data och värdet av offentlig information, som myndigheterna har förhållit sig till på olika sätt. Utredningens förslag till förändringar av lagen innebär vissa nya krav på myndigheterna, till exempel att de ska informera om sina handlingar och villkor för att vidareutnyttja dem. Men utredningen bedömer att lagen i sig inte heller i fortsättningen kommer att vara en tillräcklig drivkraft för myndigheterna att bidra till att uppnå syftet med PSI-direktivet och ta vara på hela nyttan med ett omfattande vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter och kommuner. Eftersom direktivet inte utgör något hinder för medlemsländernas egna åtgärder för att främja utvecklingen finns det stort utrymme för regeringen att vidta olika åtgärder. Det gäller framför allt myndigheterna under regeringen, som den kan styra i önskad riktning.

10.1.1 Uppdrag till myndigheterna

Under de senaste åren har regeringen i regleringsbrev gett en del myndigheter uppdrag att redovisa vilka åtgärder de har vidtagit för att bidra till ett ökat vidareutnyttjande och hur de arbetar med frågorna. Enligt utredningen är det ett bra sätt att styra myndigheterna. Ett naturligt nästa steg är att ställa tydliga krav i styrdokumenten på vad myndigheterna ska bidra med för att underlätta vidareutnyttjandet. Det gäller i första hand de myndigheter som har sådan information där förutsättningarna och intresset för vidareutnyttjande är särskilt stora.

10.1.2 Standardisering

En ökad standardisering av myndigheternas information är viktig för att underlätta utbytet av information mellan myndigheterna. Regeringen har tagit flera initiativ för att öka samordningen på området. Den har bland annat gett fyra myndigheter ansvar för att samordna planeringen och utvecklingen av e-tjänster på var sitt område.¹ De är Bolagsverket (företag och företagare), Lantmäteriet (fastighetsinformation och geografisk information), Skatteverket (privatpersoner) och Transportstyrelsen (fordon och förare).

Mer standardisering är ett återkommande önskemål från dem som vill vidareutnyttja information från den offentliga sektorn. Standardiseringen kan avse olika aspekter, till exempel formen för att beskriva informationens innehåll och kvalitet, formaten som den kan spridas i, de termer och begrepp som används och modellerna för att beräkna avgifter. Ju mer enhetlig myndigheternas information är i sådana avseenden, desto enklare blir det för de vidareutnyttjare som vill kombinera information från flera olika myndigheter.

Enligt utredningen bör den fortsatta styrningen på området inte bara utgå från myndigheternas nytta av samordning, utan också ta sikte på nyttan för vidareutnyttjandet. Den organisation och indelning av områden som redan har gjorts är en lämplig grund att bygga vidare på. De myndigheter som har fått ansvar för att samordna respektive område kan i ett första steg till exempel ges i uppdrag att skapa en enhetlig terminologi för informationen på området. De kommer både att underlätta utbytet av information mellan myndigheter och att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande.

10.1.3 Påverka myndighetskultur och attityder

Ett av de hinder mot att öka möjligheterna till vidareutnyttjande som utredningen har uppmärksammat är att det i en del myndigheter finns en kultur av att slå vakt om den egna informationen och att se skeptiskt på att släppa den för vidareutnyttjande på ett sätt som de inte kan kontrollera själva. Att det finns en lång tradition av att hantera offentlighetsprincipen och på begäran lämna ut handlingar innebär inte självklart att myndigheterna utan vidare kommer att verka aktivt för och underlätta ett fritt vidare-

¹ Uppdrag att samordna och främja myndigheternas arbete med e-förvaltning. Regeringsbeslut den 3 mars 2011, N 2011/168/ITP.

utnyttjande. Den motvilja som i vissa fall har funnits mot att lämna ut handlingar i elektroniskt format, trots att det inte har funnits några formella hinder, kan i vart fall delvis vara en kultur- och attitydfråga.

Att påverka myndighetskulturen är en fråga för myndighetens ledning. Men det krävs ofta ett långsiktigt och uthålligt arbete för att åstadkomma verkliga förändringar. Därför är det viktigt att regeringen inom ramen för sin myndighetsstyrning stödjer myndigheternas ledningar i deras arbete med att förändra sådana kulturer och attityder som riskerar att fördröja eller förhindra utvecklingen.

10.1.4 Tillfälliga eller sektorsvisa projekt

I regeringens styrning kan också ingå att starta olika utvecklingsprojekt för att utveckla e-förvaltningen, inklusive att främja vidareutnyttjande av handlingar. Aktuella exempel är E-delegationen, Vinnovas uppdrag Öppna data, Samordningssekreteriatet för digitalisering av kulturarvet (Digisam) och Geodatasamverkan. Utredningen bedömer att den typen av tidsbegränsade generella eller sektorsvisa projekt för avgränsade frågor bör vara ett inslag i arbetet också i fortsättningen. Inte minst kan de skapa värdefulla forum för utbyte av erfarenheter och att dra nytta av kunskapen hos de myndigheter som har kommit längre än andra. Initiativet till sådana projekt kan komma både från myndigheterna och regeringen.

10.2 Uppföljning och utvärdering

Utredningens bedömning: Att följa upp utvecklingen och utvärdera effekterna av olika åtgärder är nödvändigt för att ge regeringen underlag för sin fortsatta styrning av myndigheternas arbete med att främja ett ökat vidareutnyttjande.

För att kunna styra myndigheterna och vidta andra åtgärder i syfte att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande behöver regeringen underlag som visar utvecklingen och effekterna av olika insatser. Dessutom ställer det nya PSI-direktivet krav på att medlemsländerna vart tredje år ska rapportera om utvecklingen till kommissionen (art. 13). Därför krävs uppföljning av myndigheternas aktiviteter och utvärdering av effekterna. Det kan vara rimligt att samordna uppfölj-

ningen till kommissionen med den som regeringen behöver för sin styrning. Kommunsektorn bör ingå i uppföljningen, eftersom utredningen bedömer att det finns en påtaglig risk att utvecklingstakten kommer att variera mycket mellan olika delar av Sverige.

För att underlätta bedömningen av utvecklingen och effekterna av olika åtgärder finns det skäl att försöka skapa en bild av utgångsläget, det vill säga de förhållanden som gällde innan åtgärderna vidtogs. En sådan nulägesbeskrivning bör genomföras innan PSI-direktivet ska vara genomfört i lagstiftningen, det vill säga före juli 2015. En utgångspunkt kan vara den enkätstudie av förhållandena i ett relativt stort antal statliga myndigheter som E-delegationen genomförde år 2013 och planerar att publicera i början av år 2014.

10.3 Tydliga regler och låga avgifter

Utredningens bedömning: Att reglerna är tydliga och enkla att tolka är viktigt för såväl myndigheterna som vidareutnyttjarna. Det gäller inte minst bemyndigandena om vilka avgifter som myndigheterna får ta ut.

Avgifternas storlek har en avgörande betydelse för hur vidareutnyttjandet utvecklas. När regeringen respektive kommun- och landstingsfullmäktige överväger att besluta om undantag från huvudregeln för avgifternas storlek är det viktigt att de väger in riskerna med höga avgifter.

Mycket talar för att de faktorer som är viktigast för att främja ett ökat vidareutnyttjande av offentlig information är att regelverket är tydligt och att myndigheterna inte tar ut för höga avgifter.

Vid utredningens olika samråd har företrädare för såväl myndigheter som vidareutnyttjare pekat på att reglerna för vidareutnyttjande är otydliga eller svåra att tolka. Med utgångspunkt i den kritiken har utredningen strävat efter att dels förtydliga en del formuleringar i PSIlagen, dels att redovisa relativt omfattande analyser och resonemang som kan underlätta tolkningen (se särskilt kapitel 5).

Det finns en rad studier som pekar på att information för vidareutnyttjande är priskänslig, det vill säga att höga avgifter hindrar utvecklingen på området (se kapitel 7). De företrädare för vidareutnyttjarna som utredningen har haft kontakt med ger ett starkt stöd för den uppfattningen. Den enskilda åtgärd som skulle stimulera ett ökat vidareutnyttjande allra mest är sannolikt att

sänka avgifterna för att få tillgång till informationen. Om tänkbara vidareutnyttjare uppfattar att avgifterna är så höga att det är ointressant att försöka vidareutnyttja informationen så riskerar andra åtgärder som vidtas för att främja utvecklingen att bli ett slag i luften.

Utredningen föreslår att PSI-lagens bestämmelser om avgifter ändras i linje med det nya PSI-direktivet. Huvudregeln ska vara att avgifterna inte får vara högre än marginalkostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida informationen (se kapitel 7). I de flesta fall innebär det betydligt lägre avgifter än om de beräknas för att ge full kostnadstäckning för den berörda verksamheten, som enligt den nuvarande lagen är taket för avgifterna.

10.3.1 Bemyndiganden om avgifter

I enlighet med det nya PSI-direktivet innehåller utredningens förslag till ändring i PSI-lagen en möjlighet att göra undantag från huvudregeln. Regeringen eller kommunfullmäktige kan besluta att avgifterna får vara högre än de direkta kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida informationen, och på så sätt bidra till att finansiera myndigheternas övriga verksamhet.

För att statliga myndigheter ska få ta ut avgifter krävs ett bemyndigande från regeringen. När avgifterna är tillfälliga eller av mindre omfattning ger avgiftsförordningen ett generellt bemyndigande. Kommunernas bemyndiganden utgörs av beslut om taxor.

Utredningen konstaterar att bemyndiganden om avgifter skiljer sig mellan myndigheterna samt att de i många fall är allmänt formulerade och lämnar utrymme för myndigheternas tolkning. Det gäller också det generella bemyndigandet i avgiftsförordningen. Med tydliga och mer specifika bemyndiganden om hur myndigheterna ska ta ut avgifter skulle det bli lättare för dem att utforma sina avgifter och underlätta för vidareutnyttjarna att bedöma om avgifterna har utformats enligt reglerna. Detsamma gäller avgiftsförordningen, och utredningen föreslår att den ses över (se kapitel 7). Det skulle också underlätta om bemyndigandena alltid återfanns i samma styrdokument, till exempel myndigheternas instruktioner.

PSI-direktivets och -lagens regler om undantag innebär att det blir ett politiskt beslut att bedöma den lämpliga balansen mellan att å ena sidan stimulera vidareutnyttjande genom låga avgifter och önskemålet att finansiera vissa verksamheter med avgifter å den

andra. För regeringen respektive kommun- och landstingsfullmäktige handlar det om att beakta både budgetmässiga och andra effekter samt att väga de kortsiktiga konsekvenserna mot en bedömning och värdering av de långsiktiga.

10.3.2 Avgifter för att finansiera myndigheternas verksamhet

Det nya PSI-direktivet ger stort utrymme för undantag från grundprincipen för hur avgifterna ska beräknas. Å ena sidan ställer direktivet inga krav på att avgifter alls ska tas ut, å andra sidan kan avgifterna på vissa villkor sättas så att de täcker alla myndigheternas kostnader för de handlingar som kan vidareutnyttjas. Här finns således ett utrymme för att väga för- och nackdelar med låga respektive höga avgifter.

Eftersom information av det här slaget är priskänslig så kommer varje avgift att utgöra ett visst hinder för att vidareutnyttja den. Ju lägre avgifter, desto större chans att den resurs som den offentliga sektorns handlingar utgör kommer att vidareutnyttjas.

Poängen med att ta ut så höga avgifter som möjligt är att det kan bidra till att finansiera den offentliga sektorns verksamhet. För vissa myndigheter svarar avgifterna för en stor del av verksamhetens finansiering.

Vilket av de två syftena som väger tyngst är i hög grad en politisk bedömning från fall till fall. Utredningen vill ändå ta upp några aspekter som har betydelse i sammanhanget.

Att räkna statistiskt på intäkter och intäktsbortfall på grund av ändrade avgifter kan leda tanken fel. Själva grunden för PSI-direktivet är ju den mycket utbredda uppfattningen att vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn kommer att bidra till ökad ekonomisk aktivitet i samhället. I det ingår att företag kommer att bildas eller växa och sysselsättningen öka. Det kommer i vart fall på sikt att öka skatteinkomsterna. Flera studier av effekterna av sänkta avgifter på information visar att de ökade skatteinkomsterna på några års sikt gott och väl väger upp de minskade inkomsterna från avgifter. Men även om det finns starkt stöd för den slutsatsen går det förstås aldrig att på förhand garantera att sänkta avgifter på en specifik typ av information kommer att kompenseras av högre skatteinkomster. Under alla omständigheter måste verksamheten under tiden finansieras på något annat sätt.

En annan möjlig effekt av att information är priskänslig är att sänkta avgifter i själva verket kan leda till högre inkomster. Förutsättningen är att efterfrågan ökar så mycket att inkomsterna stiger mer än utgifterna. Anta till exempel att avgifterna på en viss typ av information är så hög att ingen vill betala för den. Om avgiften sänks till hälften så börjar någon betala. Så länge avgiften är högre än myndighetens tillkommande kostnader för att tillhandahålla informationen så kommer det att vara möjligt att sänkta avgifter leder till högre inkomster. Det finns studier som visar på den effekten, men den varierar sannolikt kraftigt från fall till fall. En illustration finns i Transportstyrelsens redovisning av regeringens uppdrag att beskriva myndighetens åtgärder med anledning av PSI-lagen.² Myndigheten konstaterar att den under lång tid haft intäkter som varit högre än självkostnaderna. En anledning är att myndigheten har underskattat efterfrågan. Trots att avgifterna sänktes i flera steg åren 2012 och 2013 kvarstod ett betydande överskott i budgeten för år 2013 (s. 29 f).

Att information av det här slaget är priskänslig kan också betyda att avgifterna är en osäker långsiktig finansiering. En förutsättning för att höga avgifter ska ge höga inkomster är ju att någon är beredd att betala. Så länge en myndighets information är unik och bedöms som viktig så kommer de som vill vidareutnyttja den att acceptera höga avgifter. Men om det går att få tag i motsvarande information av tillräcklig kvalitet och till lägre kostnader från annat håll så minskar viljan att betala, och därmed myndighetens inkomster.

Kartor är ett exempel. Tidigare har det varit svårt eller omöjligt att få kartinformation i digital form från andra än myndigheterna. Men sedan några år finns kartor av tillräcklig kvalitet för många ändamål fritt tillgängliga på internet. Om allt färre ser behovet av kartor med högre kvalitet så minskar myndigheternas möjligheter att ta ut avgifter för att finansiera sin verksamhet. Det kan i vart fall på sikt äventyra informationens kvalitet, vilket kan skapa problem för andra som behöver använda den.

Konsekvensen kan bli densamma till följd av de allt bättre möjligheterna att skanna in dokument. Den tekniska utvecklingen och fallande kostnader har gjort att handlingar som är tillgängliga

² Transportstyrelsens tillämpning av lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, mm. Redovisning av deluppdrag 6 i regleringsbrevet för 2013. TSG 2013-465.

på papper i allt större grad kan användas också för storskaliga vidareutnyttjanden.

Resultatet av den här utvecklingen kan bli att myndigheter som tar ut höga avgifter riskerar att ”prissätta sig ur marknaden”. Den verksamhet som tidigare har kunnat finansieras med avgifter måste i så fall finansieras på annat sätt eller läggas ned. Slutsatsen är att sådan information som bedöms vara ett långsiktigt statligt åtagande som regel inte bör finansieras med höga avgifter för vidareutnyttjande.

I en del fall är det svårt att tänka sig några alternativ till den information som myndigheterna förfogar över. Det gäller till exempel sådan information som bara har ett värde om den är dagsaktuell och därför kräver ständig och direkt åtkomst. On line-tjänster som visar behörig firmatecknare eller lagfaren ägare till en fastighet är ett par exempel. Den som vill eller måste använda sådan information är hänvisade till myndigheterna, oavsett hur höga avgifterna är. Men självklart minskar höga avgifter också i sådana fall intresset av att vidareutnyttja informationen.

Slutligen finns det skäl att skilja på netto och brutto när det gäller sänkta avgifter för information. I flera fall utnyttjas myndigheternas information till stor del av andra statliga myndigheter och kommuner. Om inkomsterna för den myndighet som tillhandahåller informationen faller till följd av sänkta avgifter så minskar samtidigt utgifterna lika mycket för de myndigheter och kommuner som betalar avgifterna. Med utgångspunkt i uppgifter från några stora myndigheter uppskattar utredningen att de avgifter som myndigheter och kommuner betalar till varandra kan motsvara åtminstone en femtedel av de totala intäkterna från avgifter.

Om avgifterna tas bort kan man dessutom räkna med en faktisk besparing till följd av lägre administrativa kostnader för såväl den som lämnar ut som den som tar emot informationen. Det kan röra sig om relativt stora summor, bland annat för att administrera avtal och betalningar.

Om de statliga myndigheter och kommuner som betalar för att få information från en annan myndighet uppfattar att avgifterna är för höga kan det dessutom skapa en annan typ av kostnader för samhället, som är svåra att upptäcka och beräkna. Det kan bland annat handla om att myndigheter lägger ned tid och möda på att försöka skaffa fram informationen på ett billigare sätt, att de utnyttjar information av sämre kvalitet eller helt avstår från att använda viss information. Förutom ett ineffektivt utnyttjande av samhällets resurser så kan det

leda till samhällsekonomiska kostnader till följd av att brister i underlaget bidrar till dåliga beslut.

Eftersom en betydande del av de avgifter som vissa myndigheter tar ut betalas av andra statliga myndigheter och kommuner skulle staten åtminstone teoretiskt kunna ersätta en del av de minskade avgiftsinkomsterna för en myndighet genom att ge den ökade anslag utan att belasta statens budget. Det höjda anslaget skulle i så fall finansieras med sänkta anslag respektive bidrag till de myndigheter och kommuner som utnyttjar informationen. Någon generell modell för en sådan omfördelning finns dock inte för närvarande.

10.4 Gemensam portal

Utredningens bedömning: En gemensam portal för myndigheternas information skulle underlätta för vidareutnyttjarna. Ett snabbt och kostnadseffektivt sätt att skapa en sådan portal är att utnyttja den plattform som Verket för innovationssystem har fått i uppdrag att utveckla.

Utredningens förslag: Riksarkivet bör få i uppdrag att inrätta och förvalta en gemensam portal för myndigheternas information.

Statliga myndigheter och kommuner har en stor mängd information av olika slag. För den som vill vidareutnyttja den kan det krävas ett omfattande arbete för att få en bild över vilken information som finns samt hur och på vilka villkor det går att få tag i den. Utredningen föreslår att de statliga myndigheterna och vissa andra organ ska åläggas att publicera vissa grundläggande uppgifter om sin information (se kapitel 6). Ett sätt att ytterligare underlätta för vidareutnyttjarna är att samordna myndigheternas information under en portal, det vill säga en gemensam webbsida som på ett enhetligt sätt hanterar och tillhandahåller metadata för och länkar till information från hela statsförvaltningen eller hela den offentliga sektorn.

Regeringen gav år 2012 i uppdrag till Verket för innovationssystem att utveckla en teknisk plattform för förmedling av data som tillgängliggjorts för vidareutnyttjande. Plattformen ska kallas öppnadata.se.³ Uppdraget ska vara genomfört senast den 1 juli 2015.

³ Uppdrag att utveckla och vidareutveckla den tekniska plattformen öppnadata.se – en portal för innovation. Regeringsbeslut 2012-07-26, N2012/3599/ITP.

Utredningen bedömer att plattformen kommer att vara lämplig att använda som en gemensam portal. Även om den behöver anpassas för det syftet kommer det att vara både kostnadseffektivt och gå snabbare än att ta fram en särskild portal. Riksarkivet bör få i uppdrag att anpassa plattformen så att den fungerar för uppgiften samt få ansvar för att förvalta och utveckla portalen.

10.5 Ta fram och förvalta tydliga och konkreta vägledningar

Utredningens bedömning: De vägledningar om vidareutnyttjande som har tagits fram är värdefulla verktyg för statliga myndigheter och kommuner. De behöver förvaltas och utvecklas så att de är tillgängliga och aktuella.

Som ett stöd för myndigheterna i deras arbete med att underlätta vidareutnyttjande av information har E-delegationen tagit fram en vägledning, som beslutades i januari 2013.⁴ Där presenteras det rättsliga regelverket på området. Dessutom innehåller vägledningen E-delegationens rekommendationer för hur myndigheterna kan bidra till att öka vidareutnyttjandet.

Hösten 2013 presenterade Sveriges kommuner och landsting med flera ett utkast till en motsvarande vägledning som riktar sig till kommuner och landsting.⁵ Den ska testas fram till våren 2014 innan en slutlig version utformas.

Enligt utredningen kan den här typen av vägledningar med samlad information om regelverket, gemensamma standarder för begrepp och definitioner samt handfasta råd vara till god hjälp i myndigheternas och kommunernas arbete för att främja vidareutnyttjandet. Det är viktigt att innehållet hålls aktuellt och anpassas till behoven. De kommande förändringarna av PSI-lagen behöver till exempel arbetas in i kommande versioner.

⁴ Vidareutnyttjande av offentlig information. En vägledning för myndigheter. Vägledningen kan laddas ned från delegationens webbplats www.edelegationen.se/

⁵ Vägledande principer för öppna data. Nationellt ramverk för öppna data. Utkast publicerat den 19 november 2013. www.skl.se.

10.6 Skapa arenor, forum och nätverk

Utredningens bedömning: Det behövs arenor där företrädare för myndigheter och vidareutnyttjare kan utbyta synpunkter och erfarenheter. Statens roll bör i första hand vara att komplettera de forum som redan finns.

Utredningens förslag: Ett webbaserat forum för att lämna synpunkter bör kopplas till den gemensamma portalen.

För att myndigheterna ska kunna arbeta effektivt med att främja vidareutnyttjandet behöver de få del av vidareutnyttjarnas synpunkter och önskemål. Vidareutnyttjarna behöver i sin tur ta del av myndigheternas förutsättningar och planer. Därför är det viktigt att det finns arenor och forum för en informell dialog.

Men det är inget självändamål för staten att tillhandahålla sådana arenor. Olika aktörer arrangerar redan konferenser och andra aktiviteter om vidareutnyttjande eller närliggande frågor, som fungerar som informella mötesplatser. Dessutom finns ett utbyte av tankar och idéer på sociala medier. Det är viktigt att representanter för staten och kommunerna deltar i olika forum av det här slaget, för att belysa frågorna ur sina perspektiv. Minst lika angeläget är att de delar med sig av den kunskap som de bygger upp genom de egna verksamheterna. Den är en tillgång för samhället, som så många som möjligt bör få del av.

Att det finns andra som arrangerar mötesplatser hindrar inte att det kan finnas skäl för staten att bidra med ytterligare möjligheter till dialog, men det bör i så fall vara när det finns ett uppenbart behov som inte tillgodoses av någon annan.

Om staten ska ta ansvar för sådana aktiviteter är det viktigt att försöka involvera andra än dem som redan är initierade, till exempel statliga myndigheter där frågan om vidareutnyttjande inte är en självklar del av kärnverksamheten, mindre kommuner samt små och nybildade företag.

Det kan dessutom finnas skäl för staten att tillhandahålla ett forum där olika intressenter löpande kan lämna alla typer av synpunkter på frågor om vidareutnyttjande. Att samla in sådana synpunkter kan ha ett stort värde, inte minst som en del av den uppföljning som behövs som underlag för att utvärdera de insatser som vidtas för att främja vidareutnyttjandet. Tanken är däremot inte att ersätta möjligheterna

till formella klagomål på hur en viss myndighet lever upp till kraven i PSI-lagen eller hanterar specifika ärenden.

Ett bra sätt att skapa ett forum av det här slaget är att koppla det till den gemensamma portalen som utredningen föreslår (se avsnitt 10.4). Eftersom en stor del av vidareutnyttjarna sannolikt kommer att utnyttja portalen så blir det enkelt att samtidigt lämna synpunkter, vilket minskar behovet av att inrätta och informera om särskilda kontaktpunkter. Att skapa ett sådant forum är enkelt och billigt. Men det kan krävas särskilda insatser för att se till att de synpunkter som framförs tas till vara på ett systematiskt sätt, till exempel att strukturera dem och se till att de förs vidare till rätt mottagare. Om Riksarkivet får i uppdrag att förvalta portalen bör det ingå att skapa ett forum av det här slaget samt att hitta en lämplig form för att hantera det.

I många fall kan det vara värdefullt för myndigheter att ta del av varandras erfarenheter, goda exempel och misstag. Den typen av utbyte och samverkan kan ha olika former och organiseras på skilda sätt. För närvarande finns till exempel formaliserad samverkan mellan myndigheterna på kulturområdet (Samordningssektariat för digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling av kulturarvet, Digisam) och för geografisk information (Geodatasamverkan).

10.7 Ta fram en checklista för utformningen av nya databaser

Utredningens bedömning: Myndigheter som bygger upp eller förändrar en databas bör utforma den så att informationen så långt möjligt ska kunna vidareutnyttjas utan omfattande åtgärder.

Utredningens förslag: Datainspektionen bör få i uppdrag att ta fram en checklista för att utforma databaser med hänsyn till integritets- och säkerhetsaspekter.

Många av de databaser som finns hos myndigheterna har utformats utan tanke på att underlätta vidareutnyttjande. Där finns ingen tydlig åtskillnad mellan till exempel personuppgifter och annan information. Den som bara är intresserad av att vidareutnyttja de delar av informationen som inte är känsliga eller skyddade kan inte få tillgång till uppgifterna förrän myndigheten har rensat bort de uppgifter som inte får lämnas ut. När det handlar om stora

mängder information kan det vara praktiskt omöjligt eller i vart fall kräva omfattande manuellt arbete. Det kan i sin tur leda till att myndigheten kräver så höga avgifter för den rensade informationen att den blir ointressant att vidareutnyttja.

Kostnaden för att ändra utformningen i befintliga databaser är ofta hög, och är svår att motivera med att det skulle underlätta för dem som eventuellt vill vidareutnyttja informationen. Men om en databas ändå ska göras om, till exempel för att öka säkerheten, underlätta hanteringen eller modernisera systemet, kan det vara relativt enkelt att samtidigt passa på att separera personuppgifterna från sådana uppgifter som kan lämnas ut för vidareutnyttjande. Det gäller i ännu högre grad när helt nya databaser ska utformas.

En checklista som baseras på grundläggande principer för att utforma databaser med hänsyn till integritets- och säkerhetsaspekter ("privacy by design") skulle underlätta för myndigheter som planerar att skapa nya eller förändra befintliga databaser. Om informationen består av en databas som är utformad enligt de principerna så skulle det inte finnas några formella hinder mot att lämna ut den i maskinläsbart format.

Regeringen bör därför ge i uppdrag till Datainspektionen att i samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Riksarkivet utarbeta en sådan checklista samt att informera myndigheter och kommuner om den.

10.8 Behövs särskilda insatser för arkiv, bibliotek och museer?

Utredningens bedömning: Behovet av särskilt stöd till arkiv, bibliotek och museer är begränsat.
--

Enligt sitt direktiv ska utredningen särskilt uppmärksamma behovet av stöd till de myndigheter på kulturområdet som berörs när PSI-lagens tillämpningsområde utvidgas.

Att döma av utredningens samråd med representanter för arkiv, bibliotek och museer så förefaller behovet av särskilda insatser vara begränsat. Det finns flera exempel på myndigheter inom området som redan har engagerat sig relativt mycket i frågan om vidareutnyttjande, trots att de hittills inte har omfattats av PSI-lagen. Skälet är att de uppfattar det som en naturlig del av myndigheternas uppdrag, som ju i hög grad handlar om att skapa möjligheter att ta

del av deras samlingar av information. Att göra samlingarna tillgängliga i digital form är i många fall ett praktiskt och effektivt sätt att nå ut med informationen till fler människor. Det främsta bekymret är ofta att myndigheternas inte har tid och pengar för att digitalisera sina samlingar i den takt och omfattning som de önskar.

Några av myndigheterna har pekat på svårigheter att utforma en lämplig infrastruktur för att tillhandahålla sin digitaliserade information. Utredningen utgår från att den gemensamma portalen (se avsnitt 10.4) ska omfatta också myndigheterna på kulturområdet, och att den åtminstone delvis kommer att fungera som en infrastruktur för att presentera och sprida informationen.

Ett område där det kan finnas skäl att rikta särskilt stöd till myndigheterna på kulturområdet gäller exklusiva rätter. I enlighet med det nya PSI-direktivet så medger utredningens förslag till ändring av PSI-lagen att arkiv, bibliotek och museer vid digitalisering av kulturreсурser undantas från det generella förbudet mot exklusiva rätter (se avsnitt 8.2). Utredningen bedömer att exklusiva rätter kommer att tillämpas i ett fåtal fall, vilket kan göra det svårt för en myndighet att upprätthålla särskild kompetens om regler som gäller för området. Därför bör myndigheterna ha möjlighet att få stöd i samband med att de avtalar om exklusiva rätter. Det kan bland annat handla om att hur de ska säkerställa att avtal om tjänstekoncessioner konkurrensutsätts i enlighet med de upphandlingsrättsliga principerna. Uppgiften att lämna sådant stöd knyter väl an till det stöd i frågor om offentlig upphandling som Konkurrensverket redan ansvarar för.

10.9 Riktade insatser mot kommunerna

Utredningens bedömning: Skillnaden är stor mellan olika kommuners syn på och engagemang i vidareutnyttjande. Åtminstone tills vidare bör staten avstå från omfattande insatser som riktar sig specifikt mot kommunerna.

Enligt sitt direktiv ska utredningen särskilt analysera kommunala myndigheters behov av stöd.

Den bild av kommunernas arbete med och inställning till vidareutnyttjande som tonade fram vid utredningens olika samråd visar på stora skillnader. Bilden bekräftas av andra uppgifter som utredningen har tagit del av. I ena änden av skalan finns de som är mycket aktiva på

området. De ser ett ökat vidareutnyttjande som en strategisk fråga, där målet är att underlätta för medborgarna och stimulera utvecklingen av näringslivet. Flera kommuner har fattat beslut om tydliga och ambitiösa planer och riktlinjer för det fortsatta arbetet. I den motsatta änden finns kommuner som inte anser sig berörda av frågan, eller ser utvecklingen främst som ett hot mot deras möjligheter att finansiera vissa verksamheter med avgifter.

Men det är inte självklart att det är ett allvarligt problem. Eftersom också förutsättningarna varierar mellan kommunerna så kan det tvärtom vara rimligt att de agerar på olika sätt och i olika takt. I vart fall på sikt kommer de ändå att påverkas av den allmänna utvecklingen mot att allt mer offentlig information görs tillgänglig för vidareutnyttjande. Goda erfarenheter och framgångsrika exempel från andra kommuner kommer sannolikt att öka intresset hos dem som är mer avvaktande.

Å andra sidan kan man argumentera för att det i många fall har stor betydelse att kommunerna agerar någorlunda samordnat. En nationell eller regional jämförelse mellan vissa förhållanden kan bli meningslös om det saknas uppgifter från hälften av kommunerna.

Utredningen avstår från att spekulera över vilken av de här uppfattningarna som är mest rimlig. Däremot vågar utredningen påstå att skillnaderna mellan kommunerna sannolikt kommer att vara fortsatt stora under överskådlig tid, och att det finns utrymme för åtgärder som motverkar den utvecklingen.

Nästa fråga är om staten ska ta på sig någon särskild roll i sammanhanget, förutom att besluta om generella regler och tillhandahålla verktyg och hjälpmedel som såväl statliga myndigheter som kommuner kan utnyttja. Utredningen konstaterar att Sveriges kommuner och landsting redan bedriver ett antal aktiviteter på området. Ett aktuellt exempel är det pågående arbetet med att ta fram det nationella ramverket med vägledande principer för öppna data (se avsnitt 10.5). Där har för övrigt staten bidragit via stöd och finansiering från Verket för innovationssystem. Utredningen bedömer att den typen av stöd till specifika aktiviteter som drivs av Sveriges kommuner och landsting eller andra samman slutningar av kommuner åtminstone tills vidare är en rimlig nivå för statens insatser på det kommunala området. Frågan bör prövas på nytt med utgångspunkt i resultaten av den kommande utvärderingen (se avsnitt 10.2), som ju också ska omfatta kommunerna. Om den visar att kommunernas verksamhet på området utvecklas

för långsamt eller i fel riktning så kan det finnas skäl för staten att öka sitt engagemang.

10.10 Hur bör stödet organiseras?

Det finns flera möjligheter att organisera arbetet med de olika åtgärderna för att främja ett ökat vidareutnyttjande, och det är inte självklart vilken eller vilka myndigheter som bör få ansvar för dem. En första fråga är om det är lämpligt inrätta en särskild myndighet med ett övergripande ansvar, eller om uppgifterna går att fördela på myndigheter som redan finns.

10.10.1 Bör det inrättas en särskild "PSI-myndighet"?

Utredningens bedömning: Det bör inte inrättas någon särskild myndighet med ett samlat ansvar för alla frågor om vidareutnyttjande. De uppgifter som tillkommer till följd av utredningens förslag bör fördelas på befintliga myndigheter med ansvar för angränsande frågor.

Att inrätta en särskild myndighet med ett samlat ansvar för alla frågor som har koppling till vidareutnyttjande skulle vara ett sätt att markera att frågan är viktig. Det skulle dessutom underlätta för både myndigheter och vidareutnyttjare att kunna kontakta samma myndighet i alla olika ärenden. Men det finns flera invändningar mot tanken.

De tänkbara uppgifter för myndigheter som utredningen har pekat på är av olika karaktär och ställer olika krav på specifik kompetens på flera områden. Det handlar bland annat om juridik, ekonomi och finansiering samt IT och informationshantering. Om alla uppgifter skulle samlas i en myndighet skulle den få spela flera olika roller parallellt, bland annat att förvalta, föreskriva, kontrollera, uppmuntra och utvärdera. Samtidigt bedömer utredningen att den sammanlagda volymen på uppgifterna kommer att vara begränsad. I vart fall i ett första steg skulle det därför bli fråga om en relativt liten myndighet, som skulle få svårt att uppfylla de skilda kraven på kompetens. De generella farhågorna att små myndigheter är sårbara och har relativt höga administrativa kostnader kan också vara ett skäl att avstå från en

sådan lösning. Dessutom finns redan ett antal myndigheter som har liknande eller angränsande uppgifter.

Sammantaget bedömer utredningen att det åtminstone till att börja är en bättre lösning att fördela de olika uppgifterna på myndigheter som redan finns, med utgångspunkt i deras befintliga kompetens, uppgifter och roller.

10.10.2 E-förvaltning

Utredningens bedömning: Vissa övergripande frågor om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn bör ingå i uppgifterna för den organisation som får ansvar för att utveckla e-förvaltningen.

E-delegationen är en kommitté som har funnits sedan år 2009. Den har i uppdrag att driva på e-utvecklingen inom den offentliga sektorn.

Enligt regeringens direktiv har delegationen i uppdrag att arbeta med en rad frågor med koppling till e-förvaltning. En av dem är frågan om vidareutnyttjande av offentlig information. Inom ramen för sitt uppdrag har delegationen bland annat tagit fram en vägledning för myndigheternas arbete med vidareutnyttjande av offentlig information (se avsnitt 10.5).

E-delegationens uppdrag gäller till den 31 december 2014. Det är ännu så länge oklart hur frågorna om e-förvaltning ska hanteras efter det. I oktober 2013 lämnade E-delegationen ett förslag om hur den framtida e-förvaltningen ska organiseras.⁶ Förslaget har remissbehandlats och kommer att beredas av Regeringskansliet under år 2014.

Det finns ytterligare förslag på området. Inom ramen för en överenskommelse mellan Näringsdepartementet och Sveriges kommuner och landsting har en utredning gjorts om förutsättningar för digital samverkan.⁷ Där ingår ett förslag till hur verksamheten ska organiseras.

Trots att det ännu så länge är oklart hur de övergripande frågorna om e-förvaltning kommer att organiseras utgår utredningen från att det också i framtiden kommer att finnas någon form av organisation som ansvarar för den typ av frågor som ingår i E-delegationens uppdrag. I så fall är det rimligt att den också får ansvar för en del

⁶ SOU 2013:75.

⁷ Governo (2013).

övergripande frågor om vidareutnyttjande. Ett exempel är att förvalta och utveckla den vägledning som E-delegationen har tagit fram, ett annat att följa utvecklingen på området och ta fram underlag för att följa upp och utvärdera olika insatser för att främja vidareutnyttjandet. En annan tänkbar uppgift är att fungera som ett forum för samverkan mellan myndigheter och kommuner, till exempel när det gäller frågor om standardisering.

10.10.3 Uppföljning och utvärdering

Utredningens bedömning: De åtgärder som vidtas för att främja vidareutnyttjandet bör utvärderas av någon som inte är direkt inblandad i genomförandet.

Uppgiften att följa upp utvecklingen och utvärdera effekterna av olika åtgärder (se avsnitt 10.2) kan organiseras på olika sätt. Enligt utredningen är det lämpligt att utvärderingen genomförs av någon som inte är direkt inblandad i att genomföra någon av insatserna för att främja vidareutnyttjandet.

Statskontoret har i uppgift att göra utredningar, utvärderingar och uppföljningar på regeringens uppdrag, och enligt utredningen är det lämpligt att uppdra åt myndigheten att utvärdera vidareutnyttjandet. Ett alternativ är att utse en särskild utredare för uppdraget eller att anlita någon annan utvärderare som har lämplig kompetens för uppgiften.

För att underlätta utvärderingen finns det skäl att ge någon eller några myndigheter i uppdrag att kartlägga nuläget. En god bild av situationen innan förändringarna av PSI-lagen träder i kraft och de olika åtgärderna för att främja utvecklingen genomförs är viktig för att det ska gå att bedöma effekterna. Det är inte självklart att den uppgiften behöver utföras av samma organisation som ska genomföra själva utvärderingen. Enkätstudier av den typ som E-delegationen genomförde år 2013 kan till exempel vara värdefulla som utgångspunkt för en kommande utvärdering.

10.10.4 Föreskrifter och portal för information om handlingar

Utredningens förslag: Riksarkivet bör få i uppdrag att utforma föreskrifter om hur statliga myndigheter och de organ som anges i bilagan till OSL ska informera om sina handlingar och förutsättningarna för att vidareutnyttja dem samt att förvalta den gemensamma portalen för myndigheternas information.

Utredningen föreslår att Riksarkivet får i uppgift att föreskriva hur de statliga myndigheterna och de organ som anges i bilagan till OSL ska fullgöra skyldigheten att informera om bland annat grunden för att beräkna avgifter och vilka handlingar som finns för vidareutnyttjande (se kapitel 6). Dessutom föreslår utredningen att Riksarkivet får uppdraget att förvalta en gemensam portal för att förmedla handlingar som tillgängliggjorts för vidareutnyttjande (se avsnitt 10.4). I uppdraget bör ingå att administrera ett webbaserat forum som är kopplat till portalen, där olika intressenter kan lämna olika synpunkter om vidareutnyttjandet (se avsnitt 10.6).

Eftersom det i vart fall delvis handlar om uppgifter som går utöver Riksarkivets nuvarande uppdrag så behöver de finansieras särskilt. Det kan göras genom att öka anslaget till myndigheten eller att ompröva omfattningen av den övriga verksamheten. Utredningen återkommer till de finansiella konsekvenserna i kapitel 12.

10.10.5 Stöd om regelverk och avgifter

Utredningens bedömning: Bestämmelserna om att beräkna och ta ut avgifter bör vara så tydliga som möjligt så att det blir enkelt för myndigheterna att tillämpa dem. Ändå kan det finnas behov av hjälp för att beräkna och utforma avgifterna.

Utredningens förslag: Inom ramen för avgiftssamrådet bör Ekonomistyrningsverket erbjuda ett begränsat stöd till myndigheter som behöver hjälp med att beräkna och utforma avgifter för att tillhandahålla handlingar. Stödet bör i viss omfattning också erbjudas till kommunerna.

Ekonomistyrningsverket bör få i uppdrag att ta fram anvisningar om hur avgifterna bör beräknas och utformas.

Statens servicecenter bör undersöka behovet av och skaffa beredskap för att erbjuda myndigheterna hjälp med att beräkna och utforma avgifterna och att ge stöd i juridiska frågor som är kopplade till PSI-lagen.

Utredningen bedömer att de förslag till förändringar som presenterats i kapitel 7 kommer att göra reglerna för avgifter tydligare samt enklare att tolka och tillämpa. I enskilda fall kan det dock finnas behov av stöd och hjälp för att beräkna och utforma avgifter. Det gäller inte minst för de myndigheter där frågan om avgifter sällan är aktuell, men som har sådana handlingar som kan vara intressanta att vidareutnyttja. Samma sak gäller för många kommuner.

Enligt avgiftsförordningen ska myndigheter som tar ut avgifter för varor och tjänster varje år samråda med Ekonomistyrningsverket om avgifterna innan de fattar beslut om dem. I sitt samrådsyttrande kan verket av- eller tillstyrka myndighetens förslag, men myndigheterna är inte skyldiga att följa yttrandet. Ekonomistyrningsverket kan också framföra synpunkter och kommentarer till myndigheternas förslag. Enligt utredningen är det rimligt att Ekonomistyrningsverket i anslutning till samrådet i begränsad omfattning erbjuder myndigheterna hjälp med att beräkna och utforma avgifterna.

I Ekonomistyrningsverkets uppdrag ingår att ta fram generella anvisningar om hur avgiftsförordningen ska tillämpas samt erbjuda vissa informations- och utbildningsinsatser som underlättar för myndigheterna. Utredningen föreslår att myndigheten får i uppdrag att se över avgiftsförordningen så att den inte uppfattas stå i konflikt med förslagen till nya bestämmelser om avgifter i PSI-lagen (se kapitel 7). Myndighetens anvisningar bör anpassas till ändringarna i avgiftsförordningen respektive PSI-lagen.

Hur omfattande den sortens insatser kan vara beror på myndigheternas behov och Ekonomistyrningsverkets resurser. Syftet är inte att Ekonomistyrningsverket ska ta över myndigheternas arbete med eller ansvar för att utforma avgifter, utan att bidra med sin specifika kompetens och erfarenhet när det gäller avgifter.

Ekonomistyrningsverket har ingen uppgift kopplad till kommunernas avgifter. Men eftersom också kommunerna omfattas av PSI-lagens regler om avgifter så kommer de att ha nytta av samma typ av information och stöd som de statliga myndigheterna. Så långt det är möjligt bör därför Ekonomistyrningsverket utforma sina informationsinsatser så att också kommunerna kan ta del av dem.

Det kan inte uteslutas att en del myndigheter behöver ett mer omfattande stöd med att beräkna och utforma sina avgifter. I vissa fall kan de också behöva juridiskt stöd för att kunna tillämpa de regler som är aktuella i samband med vidareutnyttjande. Statens servicecenter bör kunna erbjuda sådant stöd inom ramen för sin konsultverksamhet. Att vid behov kunna tillhandahålla sådana tjänster ligger inom ramen för myndighetens uppgifter.

Det är svårt att redan nu bedöma omfattningen av och den närmare inriktningen på de tjänster som ska erbjudas, och det är viktigt att stödet verkligen är motiverat och efterfrågat. Därför behöver Statens servicecenter kartlägga behovet i samband med att myndigheten planerar sin kommande verksamhet. Därefter kan myndigheten bedöma vilken kompetens som behövs för uppgiften och vilken omfattning tjänsten kan få. Troligen är det framför allt de mindre myndigheterna som kan behöva den här typen av stöd. I stort sett samtliga av dem är redan helkunder hos Statens servicecenter. Dessutom bedriver myndigheten redan idag konsultverksamhet i angränsande frågor. Den har således redan goda kunskaper och kontakter för att bedöma vilket konsultstöd som kan bli aktuellt.

Tanken är inte att ersätta möjligheterna för myndigheterna att utnyttja de tjänster som redan erbjuds på marknaden, till exempel utbildningar om PSI-lagstiftningen eller stöd i strategiska och tekniska frågor. Enligt utredningen är det således inget självändamål för staten att bygga upp egna funktioner om tjänsterna ändå är tillgängliga för myndigheterna. Samtidigt finns det goda skäl för staten att bygga upp egen kompetens på området, eftersom det är statens ansvar att PSI-direktivet genomförs på korrekt sätt och att myndigheterna följer gällande lagstiftning.

10.10.6 Tillsyn över och rådgivning om villkor

Utredningens förslag: Konkurrensverket bör få i uppdrag att svara för tillsyn över PSI-lagens förbud mot diskriminerande villkor.

Utredningen föreslår att Konkurrensverket ska få i uppgift att utöva tillsyn över PSI-lagens bestämmelser som förbjuder att myndigheterna tillämpar diskriminerande villkor (se kapitel 8). Uppgiften knyter väl an till myndighetens tillsyn enligt konkurrenslagen och den kompetens som myndigheten redan har.

Enligt utredningens bedömning är myndigheterna skyldiga att tillämpa grundläggande EU-rättsliga principer för upphandling om de överväger att utfärda en så kallad exklusiv rätt som kan betraktas som en tjänstekoncession (se kapitel 8). I Konkurrensverkets uppgifter ingår att främja en enhetlig tillämpning av de nationella upphandlingsreglerna och att informera om reglernas innehåll och tillämpning. Här kan ingå att lämna visst stöd till myndigheter som planerar att utfärda en exklusiv rätt (se avsnitt 10.8). Utredningen bedömer dock att sådana fall kommer att vara sällsynta.

10.10.7 Sektorsvis samverkan

Utredningens bedömning: Den typ av formaliserad samverkan om hantering och utbyte av information som finns på ett par områden kan utnyttjas som forum för utbyte av kunskap och erfarenheter också när det gäller vidareutnyttjande.

På ett par områden finns för närvarande en organiserad samverkan om frågor som berör vidareutnyttjande av information. Utredningen bedömer att sådan samverkan kan fylla en viktig funktion när det gäller att diskutera gemensamma problem och utbyta erfarenheter.

På kulturområdet finns Samordningssekretariat för digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling av kulturarvet (Digisam) och för geografisk information finns Geodatasamverkan.

Geodatasamverkan innebär att organisationer med myndighetsuppgifter får tillgång till ett samlat utbud av geodata. Verksamheten styrs av ett avtal som reglerar villkoren för att tillhandahålla och använda geodata. Avtalet reglerar också organisation, styrning och ansvarsfördelning.

Alla myndigheter, kommuner och andra organisationer som utför myndighetsuppgifter kan gå med i Geodatasamverkan. De betalar en årlig avgift som finansierar verksamheten.

Inom ramen för Geodatasamverkan finns ett forum för gemensam utveckling, där medlemmarna kan samverka i frågor om till exempel teknik, affärsmodell och avtal.

Digisam bedrivs inom ramen för ett tidsbegränsat regeringsuppdrag till Riksarkivet mellan åren 2011 och 2015. Uppdraget är att bygga upp kompetens och kunskap inom digitaliseringsområdet samt att samordna digitaliseringsverksamheten vid de statliga myndigheter

och andra organ som arbetar med kulturarvet. Sekretariatet ska arbeta för att hela kulturarvsområdet och angränsande verksamheter kan delta i det digitala kulturarvsarbetet.

Sekretariatets verksamhet ska utvärderas det första halvåret 2014. Därefter ska Riksarkivet presentera en rapport med ett ställningstagande om sekretariatets fortsatta verksamhet efter år 2015, när det nuvarande uppdraget upphör.

Utredningen bedömer att Digisam kan fungera som ett värdefullt forum för de arkiv, bibliotek och museer som kommer att omfattas av PSI-lagen när förändringarna träder i kraft år 2015. Det kan handla om att ge stöd, utbyta kunskap och erfarenheter samt att bedriva gemensamma aktiviteter. Oavsett de förslag om fortsatt verksamhet som kommer att lämnas efter utvärderingen kan det vara värt att slå vakt om de kontakter och den kompetens som har byggts upp genom det arbete som har bedrivits hittills. Det kan därför finnas skäl att låta verksamheten fortsätta i någon form under en övergångsperiod, men med ett uppdrag som är mer inriktat på frågor om vidareutnyttjande.

11 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

1 §

Syftet med denna lag är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter.

Lagen avser att förhindra att myndigheter beslutar om villkor för vidareutnyttjande av handlingar som begränsar konkurrensen.

Bestämmelser om tillhandahållande av handlingar finns i annan författning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.2.

I *andra stycket* görs redaktionella ändringar. Genom att ta bort formuleringen "innehåller bestämmelser" får också *andra stycket* formen av en syftesbestämmelse.

2 §

Lagen gäller för vidareutnyttjande av handlingar hos statliga och kommunala myndigheter.

Lagen gäller också för vidareutnyttjande av handlingar hos de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), om handlingarna hör till den verksamhet som anges där, samt handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Dessa organ ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

I *första stycket* görs redaktionella ändringar. Bestämmelsen har formulerats som en bestämmelse om lagens tillämpningsområde.

3 §

Lagen gäller inte för handlingar som

1. *inte får tillhandahållas,*
2. *tillhandahålls i en myndighets konkurrensutsatta verksamhet,*
3. *en myndighet tillhandahåller en annan myndighet, utom när det framgår att handlingarna ska användas i konkurrensutsatt verksamhet,*
4. *finns hos andra utbildnings- eller forskningsinstitutioner än högskolebibliotek,*
5. *finns hos andra kulturinstitutioner än arkiv, bibliotek och museer,*
6. *utgör datorprogram, eller*
7. *tredje man innehar rätt till enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.*

Lagen gäller inte för begränsningar i vidareutnyttjandet av handlingar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av författning.

I paragrafen genomförs ändringarna i PSI-direktivets artikel 1.2 led e och f. Paragrafen behandlas i kapitel 5.

Ändringarna innebär att samtliga undantag från lagens tillämpningsområde samlas i paragrafen och anges i en numrerad lista. Syftet är att göra lagen mer lättillgänglig. Därutöver innebär ändringarna att lagens tillämpningsområde utvidgas till arkiv, bibliotek (inklusive högskolebibliotek) och museer (punkterna 4 och 5).

Den *första punkten* motsvarar nuvarande 4 § första stycket första ledet. Bestämmelsen klargör att lagen inte gäller för handlingar som inte får tillhandahållas (jämför författningskommentaren till 4 § första stycket i prop. 2009/10:175 s. 197).

Den *andra punkten* motsvarar nuvarande 4 § andra stycket andra meningen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.4. Uttrycket affärsverksamhet har bytts ut mot konkurrensutsatt verksamhet. Se kommentaren till 9 § för en utförligare kommentar om begreppet konkurrensutsatt verksamhet.

Den *tredje punkten* motsvarar 4 § andra stycket första meningen. Bestämmelsen innebär att handlingar som tillhandahålls som ett led i informationsutbyte mellan myndigheter undantas från lagens tillämp-

ningsområde, förutsatt att den tillhandahållna handlingen inte ska användas i den mottagande myndighetens konkurrensutsatta verksamhet.

Den *fjärde punkten* motsvarar delvis nuvarande 3 § första punkten. Ändringen innebär att högskolebibliotek omfattas av lagen. Det gäller oberoende av om ett universitet eller en högskola står under statligt eller privat huvudmannaskap. En förutsättning är dock att universitetet eller högskolan är skyldig att tillämpa bestämmelserna om handlingsoffentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (jämför 2 § andra stycket).

Den *femte punkten* motsvarar delvis nuvarande 3 § andra punkten. Ändringen innebär att lagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta arkiv, bibliotek och museer. Med arkiv, bibliotek och museer avses institutioner som har till sin huvudsakliga uppgift att samla in, bevara och tillgängliggöra kulturarvs- och forskningsmaterial. En myndighet som har andra uppgifter som huvudsaklig verksamhet ska inte räknas som en kulturinstitution, även om myndigheten exempelvis har ett internt bibliotek, ett eget arkiv eller en utställning om myndighetens historia. Om en verksamhet med kulturarvsinriktning är organisatoriskt avskild från myndighetens övriga verksamhet bör den dock kunna bedömas som ett arkiv, bibliotek eller museum. Kulturinstitutioner som inte omfattas av lagen är till exempel sådana som ägnar sig åt scenkonst.

Den *sjätte punkten* motsvarar nuvarande 6 § första stycket andra meningen. Undantaget från definitionen av begreppet handling har här placerats tillsammans med övriga undantag.

Den *sjunde punkten* motsvarar nuvarande 5 § första stycket. Bestämmelsen i *andra stycket* motsvarar bestämmelsen i nuvarande 4 § första stycket andra ledet. Bestämmelsen innebär att lagen inte gäller för sådana begränsningar av vidareutnyttjandet som en myndighet är skyldig att besluta om eller som följer av någon författning. Som exempel kan nämnas handlingar som lämnas ut med sekretessförbehåll (jämför 10 kap. 14 § i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)). Lagen kan dock vara tillämplig på andra villkor för handlingar som lämnas ut med sekretessförbehåll. Någon saklig ändring är inte avsedd.

4 §

Lagen påverkar inte utövandet av sådan ensamrätt som följer av patentlagen (1967:837), mönsterskyddslagen (1970:485), firmalagen (1974:156), lagen (1992:1685) om skydd för kretsmönster för halvlederprodukter, växtförädlarrättslagen (1997:306) eller varumärkeslagen (2010:1877).

Bestämmelsen motsvaras av nuvarande 5 § andra stycket. Undantagen från lagens tillämpningsområde som finns i nuvarande 4 § har tillsammans med övriga undantag samlats i 3 §.

5 §

Vidareutnyttjande är tillåtet för handlingar som tillhandahålls av myndigheter och som omfattas av denna lag.

Bestämmelsen är ny och genomför den nya artikeln 3.1 i PSI-direktivet, det vill säga direktivets allmänna princip. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.

Bestämmelsen klargör att rätten att vidareutnyttja handlingar inte kräver något särskilt beslut. Vidareutnyttjande är tillåtet när handlingar som omfattas av lagen tillhandahålls av myndigheter. När en myndighet fattar beslut om att en handling kan lämnas ut innebär det alltså att vidareutnyttjande tillåts, om inte handlingen undantas från lagens tillämpningsområde (se 3 §).

Handlingar måste inte ha tillhandahållits i det särskilda fallet för att lagen ska vara tillämplig. Till exempel gäller diskrimineringsförbudet i 8 § om en myndighet erbjuder mindre fördelaktiga villkor för en vidareutnyttjare än för en jämförbar konkurrent. Ett annat exempel är om en myndighet vägrar att ingå avtal med en vidareutnyttjare av skäl som är diskriminerande eller inte kan betraktas som relevanta, om myndigheten har träffat liknande avtal med andra vidareutnyttjare.

Villkor för vidareutnyttjande regleras i 7–10 §§.

Bestämmelsen i nuvarande första stycket har flyttats till 3 § sjunde punkten. Bestämmelsen i nuvarande andra stycket har flyttats till 4 §.

6 §

I denna lag avses med

handlingar; handlingar som avses i 2 kap. 3 § första stycket första meningen tryckfrihetsförordningen,

vidareutnyttjande; användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet.

I paragrafen har vissa redaktionella förändringar gjorts. Bestämmelsen om att datorprogram inte ska anses vara en handling har flyttats till 3 § sjätte punkten och formulerats som ett undantag från lagens tillämpningsområde.

7 §

Om en myndighet får ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar, får avgifterna inte överstiga kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Om en myndighet är skyldig att ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för en verksamhet, får de samlade intäkterna inte överstiga kostnaderna för att samla in, framställa, reproducera och sprida handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar.

Oavsett krav på kostnadstäckning får arkiv, bibliotek och museer tillämpa bestämmelsen i andra stycket.

I paragrafen genomförs ändringen i PSI-direktivets artikel 6. Paragrafen behandlas i kapitel 7. Lagens huvudregel har ändrats och följer av första stycket. Materiellt motsvarar undantaget i andra stycket den nuvarande huvudregeln.

Lagen ger i sig varken någon rätt eller skyldighet att ta ut avgifter. För att en myndighet ska få ta ut avgifter krävs ett bemyndigande. Bemyndigandet kan antingen vara generellt eller specifikt. För statliga myndigheter ger avgiftsförordningen (1992:191) ett generellt bemyndigande under vissa förutsättningar, medan kommunallagen (1991:900) ger det för kommunala myndigheter. För statliga myndigheter kan särskilda avgiftsbemyndiganden finnas i till exempel myndigheternas instruktioner.

Det första stycket avspeglar den huvudregel som gäller enligt direktivet. Om en myndighet får ta ut avgifter så får de i princip inte vara högre än att de täcker de kostnader som beräknas uppstå för myndigheten till följd av det aktuella vidareutnyttjandet. Avgifter vid vidareutnyttjande innefattar alla avgifter som är kopplade till vidareutnyttjandet. Avgifter för tillhandahållande ska till exempel räknas samman med eventuella licensavgifter och andra avgifter. Om det är möjligt ska avgifterna beräknas utifrån kostnaden för det enskilda vidareutnyttjandet. Ett exempel på när det inte är möjligt är när en avgiftsbelagd tjänst erbjuds till allmänheten mot en på förhand fastställd avgift. Myndigheten måste i dessa fall uppskatta de totala kostnaderna för tjänsten och den totala användningen under en lämplig redovisningsperiod för att kunna fastställa avgiften. PSI-direktivet utgår också från att avgifter ska fastställas på förhand när så är möjligt (se art. 7.1). Att fördela kostnaden på ett på förhand uppskattat antal användare kan också antas ligga i linje med diskrimineringsförbudet i 8 § samt artikel 10 i PSI-direktivet. Avgiften för att använda en tjänst kommer annars att bli väsentligt högre för tidiga användare än för tillkommande.

Avgiftsunderlaget enligt första stycket får bara avse kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna. Exempel kan vara utvecklings- och driftskostnader för en tjänst som möjliggör ett tillhandahållande av handlingar, till exempel via internet. Kostnader för spridning kan också omfatta användarstöd. Myndighetens kostnader för att samla in handlingarna eller förvalta system där de förvaras är exempel på vad som inte får inräknas i avgiftsunderlaget enligt huvudregeln.

Det andra stycket avser de fall då en myndighet får göra undantag från huvudregeln. Skälet ska vara att myndigheten är skyldig att täcka en väsentlig del av kostnaderna för en verksamhet med avgiftsintäkter. Skyldigheten ska fastställas genom författning, andra bindande regler eller beslut av regeringen respektive kommun- eller landstingsfullmäktige. Undantaget möjliggör alltså att regeringen och kommunal- respektive landstingsfullmäktige kan besluta att vissa verksamheter ska vara helt eller delvis avgiftsfinansierade.

Vid tillämpning av andra stycket ska de samlade kostnaderna och intäkterna beräknas för en viss period. Avkastning på investeringar får bara räknas in i underlaget för avgifterna i de fall det är tillåtet för myndigheten att tillgodogöra sig sådan avkastning.

Avgiftsunderlaget i andra stycket får, utöver vad som följer av första stycket, även avse kostnader för att samla in och framställa handlingar.

I normalfallet möjliggörs genom andra stycket full kostnads- täckning för hela produktionskedjan för avgiftsfinansierade verksamheter. I de fall en verksamhet finansieras med såväl anslag som avgifter ska anslagen räknas som en intäkt.

Tredje stycket avser det generella undantaget från huvudregeln som gäller för arkiv, bibliotek och museer. För denna grupp gäller att de alltid kan tillämpa bestämmelserna i andra stycket, oberoende av om de är skyldiga att täcka verksamhetens kostnader med avgiftsintäkter. Med bibliotek avses också högskolebibliotek.

Som specifika poster framgår av den nya artikel 6.4 i direktivet att arkiv, bibliotek och museer får inräkna kostnader för rättighetsklarering och bevarande av handlingar i avgiftsunderlaget. I kostnader för rättighetsklarering kan bland annat ingå att efterforska om handlingar omfattas av tredje mans upphovsrätt. Båda dessa poster täcks av bestämmelserna i andra stycket. Andra stycket gör det möjligt att finansiera en verksamhet med avgifter. Avgifterna får normalt täcka hela produktionskedjan, det vill säga från att samla in uppgifter till att tillhandahålla handlingarna för vidareutnyttjande. En förutsättning för att handlingarna ska kunna samlas in och framställas är ju att de också kan lagras och hållas bevarade. Det gäller oavsett om det görs elektroniskt eller inte. Att lagra och bevara handlingar svarar ofta för en inte obetydlig del av en myndighets kostnader på området. Sådana kostnader kan alltså räknas in i avgiftsunderlaget enligt andra stycket. Kostnader för rättighetsklarering är en del av kostnaderna som uppstår i samband med att handlingarna sprids.

8 §

Villkor för vidareutnyttjande ska vara relevanta och får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande.

Villkor för vidareutnyttjande ska vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande.

Den myndighet regeringen bestämmer ska bedriva tillsyn avseende myndigheternas tillämpning av andra stycket. En granskad myndighet ska bistå tillsynsmyndigheten med de uppgifter och handlingar som tillsynsmyndigheten behöver för sin granskning. Tillsynsmyndighetens beslut får inte överklagas.

Paragrafen ändras redaktionellt. Dessutom införs en ny bestämmelse om en tillsynsfunktion. Ändringarna behandlas i avsnitt 8.1.

I *första stycket* har diskrimineringsförbudet tagits bort och flyttats till *andra stycket*. Ändringen är inte avsedd att innebära någon förändring i sak, men den ändrade placeringen tydliggör skillnaden mellan diskrimineringsförbudet och kravet på att villkor ska vara relevanta och inte i onödan får begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. En tydlig gränsdragning är av betydelse inte minst för den tillsynsfunktion som införs i *tredje stycket*.

Den myndighet som regeringen utser att bedriva tillsyn ska säkerställa att förbudet mot diskriminering i andra stycket efterlevs. Resultatet av tillsynsmyndighetens granskning av en myndighets verksamhet ska offentliggöras i ett beslut. Beslutet är inte direkt förpliktigande gentemot den granskade myndigheten och kan inte överklagas. Det kan dock förutsättas att den granskade myndigheten i de flesta fall självmant korrigerar sina villkor när överträdelser konstaterats. I andra fall kan den vidareutnyttjare som har drabbats av diskriminerande villkor stödja sig på tillsynsmyndighetens beslut för att vidta ytterligare åtgärder mot den granskade myndigheten. Exempelvis kan beslutet användas som argument för omprövning eller vid överklagan till förvaltningsdomstol, om den granskade myndigheten inte går med på att ändra villkoren. En granskad myndighet ska bistå tillsynsmyndigheten med de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. De bör i de flesta fall kunna inhämtas via ett skriftligt förfarande.

I tillsynsmyndighetens granskning enligt andra stycket ingår att bedöma om olika kategorier av vidareutnyttjande är att betrakta som jämförbara eller inte. Bestämmelserna i 9–10 §§ kan också behöva beaktas. Diskrimineringsförbudet avser bl.a. förbud mot att en myndighet särskilt gynnar sin egen konkurrensutsatta verksamhet, eller beviljar en exklusiv rätt i strid med 10 §.

I tillsynsrollen ingår inte att bedöma om generella villkor är relevanta eller i onödan begränsar möjligheterna till vidareutnyttjande, till exempel licenser som en myndighet har utfärdat på upphovsrättslig grund. I tillsynsrollen ingår inte heller att bedöma om avgifterna är korrekt beräknande enligt 7 §. Tillsynen kan dock avse avgifter som uppfattas som diskriminerande.

9 §

Om en myndighet vidareutnyttjar handlingar i sin konkurrensutsatta verksamhet ska samma avgifter och andra villkor för tillhandahållande av handlingarna tillämpas för denna verksamhet som för andra som vidareutnyttjar handlingar.

I paragrafen ändras begreppet affärsverksamhet till konkurrensutsatt verksamhet. Ändringen behandlas i avsnitt 5.4.

Bytet av begrepp görs för att förtydliga lagen. Problemen med begreppet affärsverksamhet behandlas i avsnitt 5.4. Ingen materiell skillnad mellan begreppen är avsedd.

De nuvarande bestämmelserna om affärsverksamhet återfinns i 4 § andra stycket och 9 § och tar sikte på verksamheter som bedrivs i former och på villkor som liknar privat verksamhet (prop. 2009/10:175 s. 198). Bestämmelserna har två syften. Det ena är att inte ställa andra krav på en myndighets affärsverksamhet än på andra marknadsaktörer (prop. 2009/10:175 s. 156, reglerat genom 4 § andra stycket andra meningen). Det andra syftet är att en myndighet inte ska tillämpa mer gynnsamma villkor för sin egen affärsverksamhet än för andra vidareutnyttjare (prop. 2009/10:175 s. 200 f., reglerat genom 9 §). För båda syftena är det en förutsättning att det finns andra – faktiska eller potentiella – marknadsaktörer som bedriver samma typ av verksamhet.

Begreppet konkurrensutsatt verksamhet tar på ett tydligt sätt sikte på syftet med bestämmelsen, oavsett om verksamheten är organiserad i förvaltnings- eller privaträttslig form. Lagen blir därmed lättare att tillämpa.

Vad som utgör konkurrensutsatt verksamhet måste bedömas från fall till fall. Om verksamheten bedrivs i myndighetsform framgår det dock ofta tydligt av myndighetens uppdrag att viss verksamhet förutsätts bedrivas i konkurrens med andra marknadsaktörer.

Liksom tidigare omfattar PSI-lagen normalt sådana myndigheter vars uppgift är att för samhällets räkning inhämta och tillhandahålla viss information (prop. 2009/10:175 s. 156). Sådan verksamhet är alltså i typfallet inte att anse som konkurrensutsatt verksamhet, även om verksamheten är helt avgiftsfinansierad. En indikation på att något ändå utgör konkurrensutsatt verksamhet kan vara att myndigheten erbjuder kundspecifika anpassningar av den information som myndigheten tillhandahåller, till exempel i form av analyser eller särskilda

bearbetningar. En förutsättning är att det verkligen finns andra faktiska eller potentiella utförare.

En myndighets uppdragsverksamhet kan inte anses konkurrensutsatt om verksamheten förutsätter tillgång till uppgifter som bara den utförande myndigheten får hantera med anledning av sekretess. En myndighet som utför både uppdrag som förutsätter tillgång till sekretessbelagda uppgifter och sådana som kan utföras i konkurrens, måste således tillämpa olika bestämmelser för de respektive verksamheterna.

10 §

Om inte annat följer av andra stycket får en myndighet inte bevilja någon en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar, utom när det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. En sådan exklusiv rätt får beviljas för en tid av högst tre år i taget. Den exklusiva rätten ska offentliggöras.

Utöver vad som följer av första stycket får arkiv, bibliotek och museer bevilja en exklusiv rätt vid digitalisering av kulturreсурser. En exklusiv rätt enligt detta stycke får i allmänhet inte överstiga tio år och ska offentliggöras. Om den exklusiva rätten överstiger tio år ska den omprövas under det elfte året och i tillämpliga fall vart sjunde år därefter.

Den myndighet som ingått sådant avtal som avses i andra stycket ska, senast vid avtalets utgång, utan kostnad erhålla en kopia av de digitaliserade kulturreсурserna med rätt att fritt utnyttja och distribuera materialet.

I första stycket har en hänvisning förts in till de nya andra och tredje styckena. Bestämmelsen i första stycket har inte ändrats i sak, även om andra stycket innebär ett undantag. Bestämmelsen i första stycket behandlas i avsnitt 8.2. Det generella förbudet mot exklusiva rätter omfattar även sådana situationer där flera vidareutnyttjare har exklusivitet, vilket utestänger andra marknadsaktörer.

I andra stycket genomförs ändringarna i PSI-direktivets artikel 11 om undantag från förbudet mot exklusiva rätter när de avser digitalisering av kulturreсурser. Bestämmelsen i andra stycket behandlas i avsnitt 8.2.

För digitalisering av kulturreсурser kan en exklusiv rätt beviljas för längre tid än för sådana som beviljas med stöd av första stycket. Här

finns heller inga krav på att den exklusiva rätten är nödvändig för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse. Det avgörande är i stället att materialet som är föremål för digitalisering är just kulturresurser. Genom att utgå från begreppet kulturresurser frångår artikel 11.2a i PSI-direktivet den terminologi som annars används i direktivet, det vill säga begreppet handlingar. Vid digitalisering kan det ofta tänkas att materialet som är föremål för digitaliseringen på förhand inte uppfyller definitionen av handling. Bestämmelsen omfattar således även material som blir till handlingar i samband med digitaliseringen, till exempel när konstföremål fotograferas.

Det är bara arkiv, bibliotek och museer som kan inneha sådana kulturresurser som bestämmelsen avser. Med bibliotek avses alla bibliotek som har att tillämpa lagen, inklusive högskolebibliotek. För dessa organ är normalt sådant material som utgör grunden för myndigheternas verksamhet, till exempel ett museums samlingar, att betrakta som kulturresurser. Administrativa handlingar och liknande kan dock inte bedömas vara kulturresurser.

Vid digitalisering av kulturresurser har myndigheter i regel små möjligheter att utfärda exklusiva rätter i form av immaterialrättsliga licenser. Materialet som är aktuellt för digitalisering är i många fall av sådan ålder att eventuella tidigare immateriella rättigheter upphört att gälla. Exklusiva rätter kan dock innebära t.ex. att endast särskilda vidareutnyttjare ges tillgång till det digitaliserade materialet i elektronisk form.

Tredje stycket är nytt. Där anges förutsättningen för att undantaget i andra stycket ska kunna tillämpas i den sannolikt ovanliga situationen att en vidareutnyttjare självständigt svarar för digitaliseringen. Den myndighet som innehar kulturresurserna som ska digitaliseras, och beviljar rätten, ska erhålla en kopia av de digitaliserade kulturresurserna med rätt att fritt utnyttja och distribuera den. Kopian ska överlämnas till myndigheten senast vid avtalets utgång. En exklusiv rätt kan i dessa fall avse t.ex. särskilda möjligheter för en eller flera vidareutnyttjare att faktiskt förfoga över materialet, tillgång till lokaler, utrustning och liknande.

11 §

En myndighet ska informera om avgifter, inklusive beräkningsgrund, och andra villkor för vidareutnyttjandet.

En myndighet ska publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande samt tillhörande information.

Information enligt första och andra stycket ska kunna lämnas elektroniskt och utan avgift.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

I *första stycket* genomförs ändringen i PSI-direktivets artikel 7.1. En myndighet ska informera om beräkningsgrunden för avgifter i samband med att information lämnas om själva avgifterna och andra villkor för vidareutnyttjande. Den nuvarande bestämmelsen anger i andra stycket att beräkningsgrunden för avgifterna bara behöver anges på begäran. Eftersom information om beräkningsgrund ska regleras på samma sätt som information om avgifter och andra villkor flyttas bestämmelsen till första stycket. Den nuvarande bestämmelsen om att information om avgifter och villkor ska lämnas elektroniskt om möjligt och lämpligt tas bort från första stycket. I stället anges i ett nytt tredje stycke att information enligt första och andra stycket ska kunna lämnas elektroniskt.

I *andra stycket* införs en skyldighet att publicera en förteckning över vilka typer av handlingar som vanligen kan tillhandahållas elektroniskt för vidareutnyttjande samt tillhörande information.

Handlingar som vanligen kan tillhandahållas för vidareutnyttjande är i de flesta fall en dominerande del av en myndighets samtliga handlingar. De är alla handlingar som inte är undantagna från PSI-lagens tillämpningsområde, till exempel på grund av sekretess eller för att de hör till en myndighets konkurrensutsatta verksamhet. Begreppet är således mycket omfattande. Av praktiska skäl begränsas därför informationsskyldigheten på två sätt. Det första är att bestämmelsen bara omfattar typer av handlingar, det vill säga myndigheter behöver inte ange alla enstaka handlingar. Dessutom behöver förteckningen bara innehålla handlingar som vanligen kan tillhandahållas i elektronisk form. Begreppet typer av handlingar anknyter till arkivredovisningen. I sina föreskrifter definierar Riksarkivet "handlingstyp" som "handling som tillkommer genom att en aktivitet genomförs upprepat" (RAFS 2008:4). I de flesta fall torde en myndighets befintliga arkivredovisning kunna ligga till grund för förteckningen

enligt PSI-lagen. En handling som kan lämnas ut i elektronisk form avser också sådana handlingar där det elektroniska utlämnandet ska prövas särskilt, till exempel enligt registerförfattning.

Även om en typ av handling har tagits med i förteckningen måste myndigheten pröva varje utlämnande för sig. Exempelvis kan sekretess eller personuppgiftslagen (1998:204) i det enskilda fallet utgöra ett hinder för tillhandahållande. Därför anges i lagbestämmelsen att förteckningen ska innehålla handlingar som vanligen kan tillhandahållas i elektronisk form, vilket markerar att myndigheten på sedvanligt sätt måste pröva varje enskilt utlämnande.

Det finns ingenting som hindrar att typer av handlingar som av någon anledning utelämnats från förteckningen senare tillhandahålls elektroniskt för vidareutnyttjande. I så fall ska dock förteckningen kompletteras med de handlingstyperna i samband med det elektroniska tillhandahållandet. Det kan poängteras att ett elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter normalt inte medför en sådan skyldighet. Då är det ju inte fråga om tillhandahållande för vidareutnyttjande i PSI-lagens mening, förutsatt att inte den mottagande myndigheten ska använda handlingarna i konkurrensutsatt verksamhet.

Förteckningen ska förutom aktuella typer av handlingar också innehålla tillhörande information. Med det avses sådan information som är av reell betydelse för den som vill vidareutnyttja handlingarna. En lämplig utgångspunkt är E-delegationens rekommendationer om vad förteckningar bör innehålla för information. Dit hör namn och en kort beskrivning av informationsresursen, senaste uppdatering, tekniska format, information om avgifter och andra eventuella villkor, kända begränsningar och eventuell särskild kontaktperson för den aktuella informationsresursen. Om det elektroniska tillhandahållandet kräver särskild prövning, till exempel enligt en registerförfattning, bör det framgå.

Bestämmelsen är utformad så att det är myndigheten själv som får bedöma vad som är lämplig tillhörande information. För de statliga myndigheterna och de organ som omfattas av bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) föreslås dock att regeringen bemyndigar Riksarkivet att meddela föreskrifter om hur informationsskyldigheten ska uppfyllas. Här avses sådana verkställighetsföreskrifter som regeringen enligt 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen har rätt att bemyndiga en myndighet under regeringen att meddela. Någon särskild reglering i PSI-lagen behövs därför inte.

I *tredje stycket* anges att information enligt första och andra styckena ska kunna lämnas elektroniskt och utan avgift. Avgiftsvillkor anges lämpligen på myndighetens webbplats. När inga villkor är fastställda på förhand ska myndigheten kommunicera med vidareutnyttjaren på lämpligt sätt, främst genom e-post eller telefon. Informationen om avgifter och villkor enligt första stycket kan ingå i den förteckning som ska upprättas enligt andra stycket. Det är dock möjligt att där bara hänvisa till att vidareutnyttjandet av en typ av handling är förenat med avgifter eller andra villkor, vilka återfinns på annat håll. Ett praktiskt sätt kan vara att i förteckningen skapa en länk till villkoren.

Förteckningen ska publiceras. Också här är myndighetens webbplats oftast det naturliga valet. Utredningen föreslår att Riksarkivet får i uppdrag att samla in förteckningarna och hålla dem tillgängliga via en gemensam portal. Om förslaget genomförs kan en myndighet välja att bara publicera förteckningarna via portalen.

Beslut om vidareutnyttjande

14 §

En myndighet ska på begäran lämna ett skriftligt beslut om vidareutnyttjandet har förenats med villkor eller om en begäran om vidareutnyttjande har avslagits. Sådana beslut ska innehålla de skäl som har bestämt utgången i ärendet.

Om beslutet grundas på att ett vidareutnyttjande skulle inkräkta på tredje mans rätt enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, ska myndigheten i beslutet ange vem som är rättsinnehavare, om denne är känd, eller vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen från. Arkiv, bibliotek och museer behöver inte lämna information om sådana rättsinnehavare eller licensgivare.

I *första stycket* införs en ny bestämmelse som innebär att en myndighet ska vara skyldig att lämna skriftligt besked om den har uppställt villkor för vidareutnyttjande eller har avslagit en begäran om vidareutnyttjande. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.2. Avsikten är att underlätta för den som vill överklaga myndighetens beslut. Till skillnad mot motsvarande bestämmelse i 21 § förvalt-

ningslagen (1986:223) gäller skyldigheten oavsett om det aktuella beslutet innefattar myndighetsutövning eller inte.

I *andra stycket* placeras bestämmelsen från nuvarande första stycket andra meningen. Innebörden är att en myndighet måste ange vem som är rättsinnehavare när ett beslut om avslag på en begäran om vidareutnyttjande grundas på att vidareutnyttjandet skulle inkräkta på tredje mans rätt enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Om rättsinnehavaren är okänd ska anges vilken licensgivare som myndigheten har fått informationen från. Ett undantag från den skyldigheten för arkiv, bibliotek och museer förs in i lagen, vilket följer av den ändrade artikel 4.3 i PSI-direktivet.

12 Konsekvenser av utredningens förslag

En del av utredningens uppdrag är att föreslå de ändringar i PSI-lagen som behövs för att på ett korrekt genomföra det nya PSI-direktivet i svensk rätt. De eventuella konsekvenserna påverkar inte Sveriges skyldighet att genomföra förändringarna.

Den andra delen av utredningens uppdrag är att se över lagen och föreslå sådana förändringar som gör det lättare att tillämpa den samt att föreslå övriga åtgärder som kan bidra till att främja vidareutnyttjandet. De förslagen måste inte genomföras på grund av förändringarna i PSI-direktivet. Här har det således betydelse vilka konsekvenserna blir av de olika förslagen.

Utredningens övergripande bedömning är att de åtgärder som föreslås skulle förbättra förutsättningarna för att vidareutnyttja handlingar. I vart fall på sikt skulle de också kunna få positiva effekter för myndigheterna.

12.1 Finansiella konsekvenser

En del av de nya reglerna kommer att påverka alla statliga myndigheter, kommuner och privaträttsliga organ som omfattas av PSI-lagen. Men de direkta konsekvenserna av de nya tvingande reglerna är begränsade. Hur stora de finansiella konsekvenserna blir beror i hög grad på ambitionsnivån hos regeringen, kommun- och landstingsfullmäktige och de olika myndigheterna. Det gäller i ännu högre grad utredningens övriga förslag som syftar till att främja utvecklingen.

Utredningens utgångspunkt är att myndigheterna kan genomföra en stor del av åtgärderna successivt snarare än på en gång, och att de kan samordnas med befintliga uppgifter och andra insatser som syftar till att utveckla myndigheternas öppenhet, service och

effektivitet. Därför bör de i allmänhet kunna genomföras inom ramen för befintliga anslag.

12.1.1 De nya reglerna för avgifter

En viktig förändring är den nya huvudregeln för avgifternas storlek som följer av ändringen i PSI-direktivet. De finansiella konsekvenserna beror dock helt på i vilken omfattning huvudregeln tillämpas, det vill säga i vilken utsträckning möjligheterna till undantag kommer att utnyttjas.

För de flesta myndigheter och kommuner spelar PSI-lagens regler för avgifter ingen roll, i vart fall på kort sikt. Orsaken är antingen att deras intäkter från avgifterna har marginell betydelse för deras samlade inkomster, eller för att de inte tar ut några avgifter alls för att tillhandahålla handlingar.

Utgångspunkten för den nya huvudregeln är att avgifterna får täcka myndigheternas direkta kostnader för att tillhandahålla handlingar. Även om volymen på vidareutnyttjandet skulle öka kraftigt så innebär det inte några nettokostnader, eftersom det är tillåtet att ta ut avgifter som täcker alla de tillkommande kostnaderna (marginalkostnader). Myndigheter som får göra undantag från huvudregeln kan få nettoinkomster till följd av att volymen ökar relativt mer än de totala kostnaderna, även om avgifterna inte beräknas så att de ska ge full kostnadstäckning.

Åtminstone en del av myndigheterna kommer att kunna minska sina kostnader, som en indirekt effekt av de åtgärder som vidtas för att underlätta för vidareutnyttjarna. Om de effektiviserar sina system och rutiner för att tillhandahålla information för vidareutnyttjande kan de ha nytta av det också i den egna verksamheten.

I vissa fall kan de finansiella konsekvenserna av den nya huvudregeln bli betydande. Det är om regeln börjar tillämpas för sådana verksamheter som för närvarande till stor del finansieras med avgifter som beräknas för att ge full kostnadstäckning. Ännu större blir konsekvenserna om avgifterna tas bort helt, vilket är fullt möjligt enligt de regler som föreslås. Förutsatt att sådana verksamheter ska förbli en del av det offentliga åtagandet så måste de i så fall finansieras med anslag. Utredningen lämnar inga förslag om vilka avgifter som bör tas ut för olika verksamheter. Däremot bedömer utredningen att avgifternas storlek sannolikt är helt avgörande för hur vidareutnyttjandet kommer att utvecklas. Den

aspekten måste enligt utredningen vägas in när regeringen respektive kommun- och landstingsfullmäktige fattar beslut om hur avgifterna för olika typer av information ska beräknas. I vart fall på kort sikt är det fråga om att avvägning mellan finansiella utgifter och samhällsekonomiska vinster.

12.1.2 Kravet på förteckningar och information

Förslaget om att myndigheter ska publicera förteckningar över vilka handlingar som finns tillgängliga för vidareutnyttjande kommer att kräva en viss arbetsinsats och medföra en del administrativa kostnader. Konsekvenserna bedöms dock inte bli större än att arbetet kan göras med befintliga medel. Ett viktigt skäl är att de nya kraven i hög grad är desamma som dem som finns i OSL och arkivlagen, som myndigheterna redan är skyldiga att följa. Den föreslagna regleringen ställer inga nya krav på att myndigheterna faktiskt ska tillhandahålla handlingar i särskilda format. Undantaget är att den handling som utgör själva förteckningen ska publiceras elektroniskt. Skyldigheterna i övrigt avser bara att redovisa information om handlingstyperna och hur de kan tillhandahållas.

Det föreslagna kravet på att myndigheter ska lämna upplysningar om sin information på elektronisk väg i stället för i annan form bedöms inte medföra någon nämnvärd ökning av myndigheternas arbetsbörda. För samtliga myndigheter är elektronisk information i någon form ett naturligt inslag i verksamheten. I de allra flesta fall är det också enklare och billigare att lämna information elektroniskt än på annat sätt.

För den myndighet som får till uppgift att utfärda föreskrifter kommer förslaget att medföra ökade kostnader. Frågan tas upp i nästa avsnitt.

12.1.3 Utvidgad uppgift för Riksarkivet

Utredningen föreslår att Riksarkivet får två nya uppgifter. Den ena är att ta fram föreskrifter för den förteckning över de handlingar som finns för vidareutnyttjande som myndigheterna föreslås bli skyldiga att publicera. Dessutom föreslås att myndigheten får ansvar för att utforma och förvalta den gemensamma portalen där

uppgifter om information från olika delar av förvaltningen kan presenteras.

Uppgiften att ta fram föreskrifter har en tydlig koppling till Riksarkivets nuvarande uppgift på arkivområdet. Föreskrifterna om arkivredovisning innehåller flera delar som liknar dem som föreslås för myndigheternas information om sina handlingar för vidareutnyttjande.

Att förvalta en gemensam portal ligger också inom ramen för myndighetens befintliga kompetens. Enligt utredningen är det rimligt att portalen baseras på den plattform som Verket för innovationssystem håller på att ta fram på regeringens uppdrag. När uppdraget redovisas i juli 2015 ska alla rättigheter och andra resultat från utvecklingen lämnas till Regeringskansliet. Eftersom arbetet med att utveckla plattformen fortfarande pågår så är det för tidigt att ange förutsättningarna för att utnyttja den för en gemensam portal. Efter samråd med Verket för innovationssystem och Riksarkivet är utredningens preliminära bedömning att möjligheterna är goda. I så fall kommer en stor del av den investering som krävs för att skapa den nya portalen redan att vara betald. Däremot kommer det att behövas vissa resurser för att förvalta och utveckla portalen.

Hur stora resurser som krävs för uppgifterna beror i hög grad på ambitionsnivån och i vilken takt de ska genomföras. Utredningen utgår från att båda uppgifterna kommer att byggas upp successivt, vilket ger möjligheter att anpassa insatserna till variationerna i Riksarkivets övriga uppgifter och att de åtminstone delvis kan samordnas med dem. En grov uppskattning är att uppgifterna kommer att kräva i genomsnitt cirka fem årsarbetskrafter för det löpande arbetet med föreskrifterna och att driva den gemensamma portalen, vilket motsvarar ett årligt anslag på ungefär fem miljoner kronor. Det är rimligt att anta att behovet är störst i början, när föreskrifterna ska tas fram och portalen byggas upp.

I princip skulle det vara möjligt att finansiera driften av portalen med avgifter. De myndigheter som ville utnyttja portalen för att presentera sin information skulle i så fall betala en avgift till Riksarkivet. Utredningen avstyrker en sådan lösning. Ett skäl är att den skulle innebära kostnader för att administrera avgifterna. Viktigare är att det sannolikt skulle få en del myndigheter att avstå från att utnyttja portalen, och i stället välja att presentera informationen i olika former på sina egna webbsidor eller på annat sätt. Förutom att medföra dubbelarbete så skulle det kraftigt minska

nyttan för vidareutnyttjarna, som efterfrågar enklare tillgång till mer standardiserad information om myndigheternas handlingar.

12.1.4 Nya uppgifter och uppdrag

Merparten av de nya uppgifter och tillfälliga uppdrag som utredningen föreslår för olika statliga myndigheter bedöms kunna finansieras inom ramen för nuvarande anslag. Det gäller de nya uppgifter och uppdrag som utredningen föreslår för Datainspektionen, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret. Bedömningen baseras på att uppgifterna är begränsade och att de kan fördelas på myndigheter som redan har snarlika uppgifter. Det är mer effektivt att utnyttja den kompetens och övriga förutsättningar som redan finns hos myndigheterna än att bygga upp nya organisationer för att utföra uppgifterna. Om det senare visar sig att uppgifterna blir mer omfattande än vad utredningen har bedömt så kan det motivera ökade anslag.

Verksamheten vid Statens servicecenter finansieras med avgifter från de myndigheter som nyttjar tjänsterna. Myndighetens eventuella nya uppgifter när det gäller vidareutnyttjande kan finansieras på samma sätt.

Utredningen föreslår att det inrättas en ny funktion för tillsyn av förbudet mot diskriminerande villkor. Genom att ge Konkurrensverket ansvaret för tillsynsfunktionen bedömer utredningen att behovet av extra resurser kan minimeras. Myndigheten har redan kompetens inom närliggande områden, som kan kompletteras genom utbildning om PSI-lagstiftningen. Tillsynen och handläggningen bör ofta kunna samordnas med myndighetens granskningar enligt konkurrenslagen. Den nya uppgiften bedöms därför kunna utföras inom ramen för befintliga resurser. Bedömningen baseras på att antalet helt nya ärenden på området kommer att vara begränsat.

12.2 Konsekvenser för företag

Utredningens förslag innebär inga nya krav på företagen. Däremot syftar många av förslagen till att underlätta för företagen att vidareutnyttja information från den offentliga förvaltningen. Det kommer till exempel att bli lättare att få reda på vilken information som finns att vidareutnyttja och i vilken form den går att få tag i.

Det blir också enklare att bedöma hur höga avgifterna blir och att överklaga beslut. Konkurrensen kommer att främjas av tillsynsfunktionen för diskriminerande villkor.

I varierande grad kommer många av förslagen att leda till att det går åt mindre tid för företagen att få tag i den information som de vill vidareutnyttja. Men det är omöjligt att ens uppskatta något belopp för besparingen. En orsak är att den tänkbara besparingen beror helt på hur intresset för vidareutnyttjande utvecklas och hur framgångsrika företagen kommer att vara med att utveckla nya tillämpningar som efterfrågas. Här kommer PSI-lagens bestämmelser och de övriga åtgärder som utredningen föreslår säkert att ha viss betydelse, men utvecklingen beror i hög grad också på en rad andra faktorer.

Om den nya huvudregeln för avgifter skulle tillämpas generellt i hela den offentliga förvaltningen så skulle företagens kostnader för informationen i många fall minska kraftigt. Men i vart fall på kort sikt skulle det kräva att en del av myndigheternas verksamheter behövde finansieras på annat sätt. Det kan inte uteslutas att företagen skulle drabbas av andra kostnader till följd av det.

Troligen är det framför allt de mindre och nya företagen som skulle kunna dra störst nytta av de olika åtgärderna för att förenkla för vidareutnyttjarna. Det blir enklare att få tag i informationen, vilket kan ha stor betydelse för företag med begränsad kapacitet att undersöka tillgången hos olika myndigheter. Sänkta avgifter skulle också främst gynna de små företagen. Ofta har de små möjligheter att betala stora summor för information att testa olika innovativa idéer till vidareutnyttjande på, eftersom efterfrågan på de eventuella tjänsterna är okänd. Höga avgifter fungerar som en stark barriär mot i första hand de mest nyskapande men osäkra formerna för vidareutnyttjande.

12.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utgångspunkten för de olika initiativen som syftar till att öka vidareutnyttjandet – inte minst PSI-direktivet – är att den offentliga förvaltningens information är en utnyttjad resurs som kan ha ett stort värde för olika delar av samhället. Det betyder att ju mer informationen frivilligt används av någon, desto större samhällsekonomisk nytta. Förutsättningen är att de samhällsekonomiska kostnaderna för att utnyttja informationen inte ökar ännu mer.

Att kvantifiera den samhällsekonomiska nyttan för Sverige av att öka vidareutnyttjandet är mycket svårt, och utredningen har avstått från att försöka. Det finns ett antal internationella studier som har uppskattat olika värden, till exempel hur mycket bruttonationalprodukten skulle kunna öka om informationen utnyttjades så mycket som möjligt. Men sådana studier baseras på en rad osäkra och mer eller mindre realistiska antaganden, till exempel om avgifternas storlek och om den allmänna ekonomiska och tekniska utvecklingen. Ofta baseras de på beräkningar för ett område i något land, där resultatet sedan skalas upp till hela EU, Europa eller världen.

Vissa poster i sådana kalkyler är extremt svåra att värdera och kvantifiera. Det gäller till exempel värdet av ökad öppenhet och insyn, högre kvalitet, nya tjänster eller ökad bekvämlighet, liksom värdet av sådana tjänster som inte prissätts på en marknad utan utvecklas av enskilda individer eller av ideella organisationer för varierande syften. Samma sak gäller eventuella kostnader som samhället drabbas av till följd av till exempel ökade risker för intrång i den personliga integriteten eller andra missbruk av informationen.

Men trots att det finns anledning att ifrågasätta precisionen i bedömningarna av den samhällsekonomiska nyttan är en genomgående slutsats att det handlar om väsentliga belopp. Mätt som ekonomisk tillväxt brukar det handla om flera tiondels procentenheter av bruttonationalprodukten (BNP). Om resultaten från sådana studier kombineras med Sveriges andel av befolkningen eller BNP kan man schablonmässigt uppskatta den svenska BNP skulle kunna öka med åtminstone mellan 5 och 10 miljarder kronor till följd av ett ökat vidareutnyttjande.

12.4 Konsekvenser för integritetsskyddet

Syftet med PSI-direktivet och PSI-lagen är att myndigheter ska göra offentlig information tillgänglig för allmänheten via internet. Även om fokus inte ligger på information som innehåller personuppgifter så är också sådan information ofta intressant att vidareutnyttja. Det kan handla om information som indirekt utpekar personer i till exempel fastighetsbeteckningar och annan information som normalt inte bedöms medföra några integritetsrisker vid vidareutnyttjande.

Vidareutnyttjande kan innebära stora risker för kränkningar av den personliga integriteten, inte minst när information publiceras på internet. Det gäller också när det handlar om indirekta och så kallade harmlösa personuppgifter. Konsekvenserna är vanligtvis svåra att förutse eftersom nätet tillåter stor spridning och möjliggör omfattande sökningar och sammanställningar av uppgifter från en stor mängd källor. Det är därför svårt att bedöma vilka konsekvenser ett utlämnande för vidareutnyttjande kan få. En sådan bedömning är dock nödvändig för att personuppgifter ska kunna lämnas ut elektroniskt.

Varken PSI-direktivet eller PSI-lagen påverkar bedömningen av vad som med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten får läggas ut på nätet eller i övrigt tillhandahållas för vidareutnyttjande.

Av artikel 1.4 i PSI-direktivet framgår att tillämpningen av direktivet inte på något sätt ska påverka skyddsnivån för enskilda personer med avseende på behandlingen av personuppgifter enligt bestämmelser i unionslagstiftningen eller nationell lagstiftning. Där påpekas också att de skyldigheter och rättigheter som anges i data-skyddsdirektivet inte påverkas av PSI-direktivet. Genom ändringsdirektivet föreskrivs i artikel 1.2 punkten cc dessutom att PSI-direktivet inte gäller för handlingar som med hänsyn till skyddet av personuppgifter är undantagna från tillgång eller för vilka tillgången omfattas av restriktioner. Enligt samma bestämmelse undantas också delar av sådana handlingar som är tillgängliga enligt bestämmelserna om tillgång men som innehåller personuppgifter som inte får vidareutnyttjas enligt lagstiftningen om skydd för enskilda när det gäller behandling av personuppgifter.

Att PSI-lagen inte påverkar skyddet för den personliga integriteten framgår av att lagen inte innehåller några bestämmelser om tillgång. I 1 § tredje stycket anges att bestämmelser om tillhandahållande av handlingar finns i annan författning. Bestämmelsen innebär enligt författningskommentaren att lagen inte kan åberopas som grund för att få tillgång till handlingar. Det innebär att frågan om vilka handlingar som kan lämnas ut för vidareutnyttjande avgörs av bestämmelserna i bland annat OSL och registerförfattningar. Vidare framgår det av 4 § första stycket att lagen inte omfattar handlingar som inte får tillhandahållas eller för begränsningar i vidareutnyttjande som myndigheter är skyldiga att besluta om eller som annars följer av författning. Lagen gäller således inte för handlingar som inte får lämnas ut enligt bestämmelser i bland annat OSL, PUL och registerförfattningarna. Detsamma gäller handlingar som lämnas ut med

sådana begränsningar som framgår av bestämmelser i registerförfattningar.

I de här avseendena innebär utredningens förslag inga förändringar. Förslaget om den så kallade allmänna principen – det vill säga att handlingar som tillhandahålls av myndigheter och inte är undantagna från PSI-lagens tillämpningsområde får vidareutnyttjas om det inte finns något rättsligt hinder – medför inte heller någon ändring för integritetsskyddet.

Även om utredningens förslag inte innebär någon skyldighet för myndigheterna att lämna ut allmänna handlingar i större utsträckning än vad som gäller i dag så är det bakomliggande syftet att offentlig information hos myndigheterna ska göras tillgänglig elektroniskt i större omfattning än vad som görs för närvarande. För detta syfte föreslår utredningen flera åtgärder för att främja myndigheternas arbete på området (se kapitel 6 och 10). Ett effektivt vidareutnyttjande förutsätter vanligtvis att handlingarna lämnas ut i elektronisk form. Det finns därför anledning att anta att utredningens förslag medför att mer information som innehåller personuppgifter kommer att göras tillgänglig för vidareutnyttjande. Kraven på myndigheternas system och rutiner för att slå vakt om integritetsskyddet kommer därför att skärpas.

Vid elektroniskt utlämnande ska myndigheterna tillämpa bestämmelser i flera, delvis samverkande, regelverk. De är komplicerade och innefattar flera svåra bedömningar. Reglernas utformning och förhållande till varandra kan medföra risk för felaktiga bedömningar av vad som får och vad ska lämnas ut elektroniskt. Förutom risken för att personuppgifter kan komma att lämnas ut för vidareutnyttjande i strid med gällande bestämmelser, medför de komplicerade regelverken även att fördelarna med vidareutnyttjandet begränsas.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att de föreslagna ändringarna av PSI-lagen i sig inte medför några direkta effekter för skyddet av den personliga integriteten. Däremot finns påtagliga risker för att insatserna för att öka spridningen av information från myndigheter till resten av samhället, i kombination med en svårtillämpad och delvis oklar lagstiftning, kommer att leda till fler fall av felaktig spridning av information och otillbörliga intrång i den personliga integriteten. För att motverka en sådan utveckling är det mycket viktigt att myndigheterna anpassar sina mål för och arbetet med informationssäkerhet till den väntade utvecklingen.

Referenser

SOU och Ds

SOU 1997:146. Grunddata – i samhällets tjänst.

SOU 2007:72. Kommunal kompetens i utveckling.

SOU 2010:4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet.

SOU 2013:75. Organisering av framtidens e-förvaltning.

Ds 2009:44. Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet.

Övrigt tryck

Dekkers, M., Polman, F., te Velde, R. och de Vries, M., 2006. MEPSIR (Measuring European Public Sector Information Resources. Final Report of Study on Exploitation of public sector information – benchmarking of EU framework conditions. Juni 2006.

de Vries, M., 2012. Re-use of Public Sector Information – Catalogue and highlights of studies, cases and key figures on economic effects of changing policies, Ministeriet for by, bolig og landdistrikter, Köpenhamn.

Ekonomistyrningsverket, 1999. Att beräkna kostnader m.m. för information i elektronisk form. Rapport 1999:6.

Ekonomistyrningsverket, 2011. Ändring i Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till avgiftsförordningen. ESV Cirkulär 2011:3.

- Governo, 2013. Förutsättningar för digital samverkan. Utredning om insatser för att främja digitalisering och digital samverkan. Oktober 2013.
- Lundqvist, B., de Vries, M., Linklater, E. och Malmgren, L. R., 2011, Business Activity and Exclusive Right in the Swedish PSI Act. Konkurrensverket, uppdragsforskningsrapport 2011:2.
- Lundqvist, B. och Malmgren, R., 2013, Det svenska och danska genomförandet av PSI-direktivet – och hur de bör uppdateras i ljuset av det nya PSI-direktivet. I Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 126, 1-2/2013, s. 196–230.
- McKinsey Global institute, 2013. Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information. Oktober 2013.
- Morando, F., Iemma, R. och Basso, S., 2013. Is there such a thing as free government data? Publicerad på Internet Policy Review (<http://policyreview.info>) den 21 november 2013.
- Olsson, H., 2009, Upphovsrättslagstiftningen: en kommentar. Norstedts Juridik AB.
- Statskontoret, 2010, Kartläggning av exklusiva rätter. Rapport 2010:21.
- Vickery, G., 2011. Review of recent studies on PSI re-use and related market developments. Information Economics, Paris.

Kommittédirektiv 2013:2

Beslut vid regeringssammanträde den 17 januari 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska bland annat

- föreslå de författningsändringar som behövs för att genomföra ändringarna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet) i svensk rätt,
- analysera konsekvenserna av utvidgningen av direktivets tillämpningsområde till arkiv, museer och bibliotek,
- se över lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen) i övrigt,
- se över myndigheters bemyndiganden om uttag av avgifter för tillhandahållande och vidareutnyttjande av information i syfte att öka tydligheten,
- utreda vilket stöd myndigheterna behöver och om någon myndighet bör ges uppgifter på området.

Utredaren ska följa de förhandlingar om förslagen till ändringar i PSI-direktivet som pågår inom Europeiska unionen och i sitt förslag utgå från det innehåll de får när de antagits av Europaparlamentet och rådet.

Utredaren ska lämna förslag till lagändringar senast den 13 juni 2013. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 oktober 2013.

Bakgrund

Vidareutnyttjande i dag

Statliga och kommunala myndigheter samlar in, framställer och reproducerar information för att fullgöra sina offentliga åtaganden. Vissa myndigheter har informationsförsörjning som en av sina uppgifter, t.ex. Lantmäteriet, Bolagsverket och Statistiska centralbyrån. I dessa fall är det en uppgift för myndigheten att se till att viss information finns tillgänglig i samhället för att riksdag och regering bedömt att det är ett offentligt åtagande. I andra fall utgör produktion och tillhandahållande av information en mindre del av verksamheten och i en del fall är informationen snarast en biprodukt av ärendehandläggningen.

Informationen som finns i den offentliga förvaltningen har ett stort marknadsvärde och är ett viktigt utgångsmaterial för utvecklingen av nya produkter och tjänster, särskilt när den är elektroniskt tillgänglig. När information används utanför myndigheten är det ett vidareutnyttjande i PSI-direktivets mening. Offentlig information från svenska myndigheter vidareutnyttjas sedan länge i betydande omfattning för både kommersiella och ideella ändamål. Genom att förbättra förutsättningarna för att använda informationen skapas positiva samhällsekonomiska effekter när fler och växande företag därigenom kan utveckla nya branscher, nya produkter och nya tjänster som ger ökad sysselsättning och ekonomisk tillväxt.

Förvaltningspolitiska propositionen

I den förvaltningspolitiska propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) framhåller regeringen att en stor del av den information som finns hos kommunala och statliga myndigheter utgör en samhällsgemensam resurs av stort värde för medborgarna, företagen och det civila samhället. Regeringen anser att det ska vara så enkelt som möjligt för så många som möjligt att tillgodogöra sig värdet av denna informationssamling.

Medborgare och organisationer kan använda information från myndigheter för sin egen kunskapsuppbyggnad, som underlag för deltagande i det offentliga samtalet och i formella politiska processer. Information från myndigheter kan också användas som underlag för att fatta välavvägda beslut när det gäller individuella

val som rör det allmännas tjänster, t.ex. välfärdsval. Sådan information kan därför bidra till att stärka människors självstyre och förbättra förutsättningarna för utövandet av medborgerliga rättigheter.

Vidare anser regeringen att myndigheterna aktivt bör sträva efter att möjliggöra ett effektivt vidareutnyttjande av offentlig information för att underlätta framväxten av en informationsmarknad och för att bidra till att stärka människors självstyre och utövande av medborgerliga rättigheter.

Det är enligt regeringens mening viktigt att främja återanvändning av information från statliga och kommunala myndigheter för både kommersiella och ideella ändamål. Både företagets och det civila samhällets användning av information och utveckling av nya tjänster för medborgare och företag bör främjas och stödjas. Myndigheterna bör mer aktivt verka för att deras information ska kunna vidareutnyttjas av aktörer utanför förvaltningen. Information bör i så stor utsträckning som möjligt göras tillgänglig i elektronisk form och i standardiserade format för att ge bästa förutsättningar för vidareutnyttjande (prop. 2009/10:175 s. 130–132).

Budgetpropositionen för 2013

I budgetpropositionen för 2013 framhåller regeringen att förutsättningarna för vidareutnyttjande av information från myndigheter behöver förbättras. Regeringen lyfter särskilt fram att en fråga som bör uppmärksammas är om någon myndighet bör ges i uppgift att övervaka hur PSI-lagen efterlevs och att stödja myndigheterna i deras arbete med att tillhandahålla information för vidareutnyttjande (prop. 20012/13:1 UO 2, s. 35).

PSI-direktivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet) antogs den 17 november 2003. PSI-direktivet syftar till att skapa förutsättningar för en europeisk informationsmarknad. Direktivet innehåller en uppsättning minimiregler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter.

Reglerna ska säkerställa rättvisa, proportionella och icke-diskriminerande villkor för vidareutnyttjande av handlingar.

Direktivet genomfördes i svensk rätt genom lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen). Denna lag trädde i kraft den 1 juli 2010.

I samband med PSI-direktivets genomförande gavs E-delegationen (Fi 2009:01) i uppdrag att i ett inledningsskede främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar (dir. 2010:32).

Regeringen har i regleringsbrevet för 2012 gett Bolagsverket, Lantmäteriet, Sveriges geologiska undersökning och Transportstyrelsen i uppdrag att återrapportera de åtgärder som vidtagits med anledning av PSI-lagen.

Förslaget till ändringar i PSI-direktivet

Kommissionen lade i december 2011 fram ett förslag till ändringar i PSI-direktivet.¹

Kommissionen föreslår sammanfattningsvis att PSI-direktivet ändras på följande sätt:

- direktivets tillämpningsområde utvidgas till att omfatta arkiv, museer och bibliotek,
- det ska som huvudregel vara obligatoriskt för medlems-staterna att tillåta vidareutnyttjande av alla allmänt tillgängliga handlingar,
- beslut ska kunna överprövas av en oberoende myndighet vars beslut är bindande för de berörda myndigheterna,
- myndigheter ska som huvudregel kunna ta ut avgifter motsvarande marginalkostnaderna för reproduktion och spridning,
- myndigheter ska i undantagsfall kunna ta ut avgifter utöver marginalkostnaderna i enlighet med objektiva, öppet redovisade och kontrollerbara kriterier,
- arkiv, museer och bibliotek får ta ut avgifter som överstiger marginalkostnaderna,

¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, KOM(2011) 877 slutlig.

- en myndighets offentliga uppgifter ska definieras i författning,
- i artikel 5 ersätts "på elektronisk väg" med "i maskinläsbart format och tillsammans med tillhörande metadata".

Utredarens uppdrag

Förslag till författningsändringar med anledning av ändringar i direktivet

Regeringen bedömer att de kommande ändringarna i PSI-direktivet kommer att kräva författningsreglering för att korrekt genomföras i svensk rätt. Utredaren ska analysera och ge förslag till hur ändringarna i PSI-direktivet ska genomföras i svensk rätt enligt den lydelse direktivet erhållit när det antagits. När det är ändamålsenligt bör ändringarna i första hand föras in i PSI-lagen. Utredaren ska inte föreslå ändringar i grundlag.

Analys av konsekvenserna för vissa kulturinstitutioner

Utredaren ska analysera konsekvenserna av förslaget att utvidga bestämmelserna till att omfatta arkiv, museer och bibliotek. Utredaren ska särskilt beakta förutsättningarna för extern finansiering av digitalisering av samlingar, vilket kan omfatta beviljande av exklusiva rätter.

Översyn av PSI-lagen i övrigt

PSI-lagen har varit i kraft i två år och de statliga och kommunala myndigheter som har att tillämpa lagen har gjort praktiska erfarenheter av dess tillämpning.

Statskontoret har i rapporten Kartläggning av exklusiva rätter (2010:21) kartlagt förekomsten av exklusiva rätter, som är otillåtna enligt PSI-direktivet. I rapporten pekar Statskontoret på att vissa begrepp i lagen är svårtillämpade, och att det finns ett behov av vägledning.

Regeringskansliet har genomfört en enkät till ett urval myndigheter om PSI-lagens tillämpbarhet (dnr S2012/4548/SFÖ). I enkätsvaren anför några myndigheter problem med vissa begrepp i lagen, bl.a. affärsverksamhet. Vidare redovisar några myndigheter

att det är oklart hur lagens krav på redovisning av grunderna för avgiftsberäkning ska fullgöras.

Utredaren ska därför se över lagen även i de delar som inte berörs av förslaget till ändringar i direktivet, och föreslå ändringar som underlättar tillämpningen av lagen eller som annars är påkallade. Syftet med en sådan översyn är att göra lagen tydligare och lättare att tillämpa. Översynen ska utgå från de praktiska erfarenheterna av lagens tillämpning.

Översyn av vissa bemyndiganden

De myndigheter som tar ut avgifter för tillhandahållande av information för vidareutnyttjande har ett bemyndigande att göra detta. En del myndigheter har särskilda bemyndiganden att ta ut avgifter. Detta gäller de myndigheter vars verksamhet är helt eller delvis avgiftsfinansierad.

De myndigheter som inte har särskilda bemyndiganden kan ta ut avgifter enligt det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen (1992:191). För kommunerna finns bestämmelser om avgifter i kommunallagen (1991:900) och i specialförfattningar.

Med anledning av de föreslagna ändringarna i PSI-direktivets avgiftsbestämmelser bör myndigheternas avgiftsbemyndiganden se över i syfte att åstadkomma en tydligare reglering.

Utredaren ska kartlägga vilka statliga myndigheter som har avgiftsintäkter från tillhandahållande och vidareutnyttjande av handlingar samt vilka bemyndiganden dessa avgiftsuttag grundas på. I fråga om de myndigheter som har särskilda bemyndiganden att tillhandahålla information mot avgift ska utredaren analysera om dessa bemyndiganden behöver förtydligas eller på annat sätt förändras med anledning av bestämmelserna i PSI-direktivet.

Utredaren ska också analysera om bestämmelserna i avgiftsförordningen, kommunallagen eller andra generella bestämmelser om avgifter påverkas av PSI-direktivet. Utredaren får föreslå de författningsändringar som analysen föranleder.

Förslag till stödjande och främjande insatser

Direktivet innehåller en bestämmelse om att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att förbättra förutsättningarna för vidare-

utnyttjande. Denna bestämmelse innebär inga konkreta för medlemsstaterna att vidta vissa åtgärder. En viktig åtgärd för att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar är att skapa tekniska förutsättningar. Regeringen har därför gett VINNOVA i uppdrag att ta fram en teknisk plattform för information som gjorts tillgänglig för vidareutnyttjande (dnr N2012/3599/ITP).

Regeringen bedömer att det utöver de tekniska förutsättningarna behövs bättre stöd till myndigheterna i deras arbete med att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande. I remissbehandlingen av förslaget till PSI-lag framfördes flera synpunkter på att någon myndighet borde få ansvar för att främja vidareutnyttjande.

Statskontoret har i rapporten Kartläggning av exklusiva rätter (2010:21) utvecklat sin syn på vilken typ av vägledning som behövs och hur den förhåller sig till E-delegationens uppdrag och andra myndigheters uppgifter. Statskontoret har pekat på behovet av vägledning om tillämpningen av vissa begrepp i lagen. I den tidigare nämnda enkätundersökningen har det också framkommit att det finns ett behov av vägledning kring hur vissa krav i lagen ska fullgöras.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 bedömt att det bör utredas om någon myndighet bör ges i uppgift att stödja myndigheterna och kontrollera PSI-lagens efterlevnad. Exempel på sådana uppgifter är vägledning till myndigheterna i rättsliga frågor och frågor om avgifter. Andra uppgifter kan vara att ta fram och förvalta standardvillkor och att samordna den information som myndigheterna ska lämna enligt lagen. Regeringen framhåller där att en viktig fråga i detta sammanhang är hur myndigheterna på ett effektivt sätt ska kunna beakta be-hoven hos dem som vidareutnyttjar informationen (prop. 2012/13:1 UO 2, s. 35).

Utredaren ska utreda vilket stöd myndigheterna behöver i tillämpningen av bestämmelserna i PSI-lagen, vilken kontroll av lagens efterlevnad som är påkallad och om det i övrigt finns behov av insatser för att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande. Utredaren ska särskilt uppmärksamma behovet av stöd till de myndigheter på kulturområdet, som berörs av utvidgningen av direktivets tillämpningsområde. Utredaren ska vidare särskilt analysera kommunala myndigheters behov av stöd. Utredaren ska också bedöma om statliga och kommunala myndigheter behöver stöd i tillämpningen av avgiftsbestämmelserna och föreslå de åtgärder som behövs.

Om utredaren finner att det behövs, ska utredaren föreslå vilken eller vilka myndigheter som ska få uppgifter på området. Utredaren ska föreslå hur dessa myndighetsuppgifter ska utformas, regleras och finansieras.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), särskilt beskriva förslagets budgetära konsekvenser för de berörda myndigheterna. Konsekvenserna för arkiv, museer och bibliotek samt för kommunala myndigheter ska särskilt belysas. Utredaren ska också bedöma konsekvenserna för kommersiellt och icke-kommersiellt vidareutnyttjande och bedöma de samhälls-ekonomiska konsekvenserna i övrigt.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Bolagsverket, Ekonomistyrningsverket, Institutet för språk och folkminnen, Kronofogdemyndigheten, Kungliga biblioteket, Lantmäteriet, Läkemiddelsverket, Naturhistoriska riksmuseet, Patent- och registreringsverket, Revisorsnämnden, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Skatteverket, Statens maritima museer, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Transportstyrelsen, Verket för innovationssystem samt de myndigheter utredaren i övrigt bedömer berörs. Myndigheterna ska lämna utredaren de underlag som behövs. Utredaren ska vidare samråda med E-delegationen (Fi 2009:01), Informationshanteringsutredningen (Ju 2011:11) och Uppgiftslämnarutredningen (N 2012:01). Utredaren ska söka samråd med Sveriges kommuner och landsting.

Utredaren ska senast den 13 juni 2013 lämna förslag till lagändringar som krävs för att genomföra PSI-direktivet. Övriga förslag och kompletterande författningsförslag ska redovisas senast den 30 oktober 2013.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2013:41

Tilläggsdirektiv till PSI-utredningen

Beslut vid regeringssammanträde den 25 april 2013

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 17 januari 2013 kommittédirektiv om bättre förutsättningar för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (dir. 2013:2). Utredningen har antagit namnet PSI-utredningen.

En del av uppdraget skulle redovisas senast den 13 juni 2013. Delredovisningen utgår. Hela uppdraget ska istället redovisas senast den 30 oktober 2013.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2013:85

Tilläggsdirektiv till PSI-utredningen

Beslut vid regeringssammanträde den 19 september 2013

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 17 januari 2013 kommittédirektiv om bättre förutsättningar för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (dir. 2013:2). Utredningen har antagit namnet PSI-utredningen. Uppdraget skulle redovisas senast den 30 oktober 2013.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 28 februari 2014.

(Socialdepartementet)

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2003/98/EG

av den 17 november 2003

om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR
ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska
gemenskapen, särskilt artikel 95 i detta,

med beaktande av kommissionens förslag ⁽¹⁾,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommit-
téns yttrande ⁽²⁾,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande ⁽³⁾,

i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget ⁽⁴⁾, och

av följande skäl:

- (1) Enligt fördraget skall en inre marknad inrättas och ett system skapas som säkerställer att konkurrensen på den inre marknaden inte snedvrids. Harmonisering av regler och praxis i medlemsstaterna när det gäller utnyttjande av information från den offentliga sektorn bidrar till att dessa mål kan uppnås.
- (2) Utvecklingen mot ett informations- och kunskaps-
samhälle påverkar livet för alla medborgare i gemen-
skapen, bland annat genom att de får nya möjligheter att
få tillgång till och tillägna sig kunskap.
- (3) Digitalt innehåll spelar en viktig roll i denna utveckling.
Innehållsproduktion har åstadkommit en snabb ökning
av antalet arbetstillfällen under de senaste åren och fort-
sätter att göra det. De flesta av dessa arbetstillfällen
skapas i små nystartade företag.
- (4) Den offentliga sektorn samlar in, framställer, reprodu-
cerar och sprider en mängd information inom många
verksamhetsområden som social och ekonomisk infor-
mation, geografisk information, väderinformation,
turistinformation, affärsinformation, patentinformation
och information om utbildning.

- (5) Ett av huvudsyftena med inrättandet av en inre marknad är att skapa möjligheter att främja utvecklingen av gemenskapsomfattande tjänster. Information från den offentliga sektorn utgör ett betydelsefullt utgångsmaterial för produkter och tjänster med digitalt innehåll, och den kommer att bli en ännu viktigare innehållsresurs genom utvecklingen av trådlösa innehållstjänster. En omfattande gränsoverskridande geografisk täckning kommer också att vara av avgörande betydelse i detta sammanhang. Större möjligheter att vidareutnyttja information från den offentliga sektorn bör bland annat göra det möjligt för europeiska företag att utnyttja dess potential och bidra till ekonomisk tillväxt och skapande av arbets-
tillfällen.

- (6) Det finns betydande skillnader i regler och praxis mellan medlemsstaterna när det gäller utnyttjande av informationsresurser i den offentliga sektorn, vilka utgör hinder för att den fulla ekonomiska potentialen hos denna viktiga informationsresurs skall kunna fås fram. Traditionen för användning av information från den offentliga sektorn har utvecklat sig synnerligen olika inom olika offentliga myndigheter. Hänsyn bör tas till detta. Nationella regler och nationell praxis bör därför genomgå ett minimum av harmonisering när det gäller vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn, i fall då skillnader i nationella föreskrifter och nationell praxis eller bristen på tydlighet utgör ett hinder för en väl fungerande inre marknad och för en tillfredsställande utveckling av informationssamhället i gemenskapen.

- (7) Utan ett minimum av harmonisering på gemenskapsnivå kan dessutom nationellt lagstiftningsarbete, som redan har inletts i en rad medlemsstater till följd av den tekniska utvecklingen, leda till ännu större skillnader. Effekterna av sådana rättsliga skillnader och osäkerhets-
källor kommer att öka i takt med den fortsatta utvecklingen av informationssamhället, som redan i hög grad har lett till ett ökat utnyttjande av information över nationsgränserna.

- (8) Det behövs en allmän ram för villkoren för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn för att rättvisa, proportionella och icke-diskriminerande villkor för vidareutnyttjande av sådan information skall kunna säkerställas. Offentliga myndigheter samlar in, framställer, reproducerar och sprider handlingar för att fullgöra sina offentliga plikter. Att utnyttja sådana handlingar av andra skäl utgör vidareutnyttjande. Medlemsstaterna kan i sin politik gå längre än de miniminormer som fastställs i detta direktiv och följaktligen tillåta mer omfattande vidareutnyttjande.

⁽¹⁾ EGT C 227 E, 24.9.2002, s. 382.

⁽²⁾ EUT C 85, 8.4.2003, s. 25.

⁽³⁾ EUT C 73, 26.3.2003, s. 38.

⁽⁴⁾ Europaparlamentets yttrande av den 12 februari 2003 (ännu ej offentliggjort i EUT), rådets gemensamma ståndpunkt av den 26 maj 2003 (EUT C 159 E, 8.7.2003, s. 1) och Europaparlamentets ståndpunkt av den 25 september 2003 (ännu ej offentliggjord i EUT). Rådets beslut av den 27 oktober 2003.

- (9) Detta direktiv innehåller ingen skyldighet att tillåta vidareutnyttjande av handlingar. Beslutet om huruvida vidareutnyttjande skall tillåtas eller ej kommer fortfarande att fattas av medlemsstaterna eller den berörda offentliga myndigheten. Direktivet bör gälla sådana handlingar som görs tillgängliga för vidareutnyttjande när offentliga myndigheter beviljar licens för, säljer, sprider, utbyter eller lämnar ut information. För att undvika korssubventionering innefattar detta vidareutnyttjande ytterligare användning av handlingar inom den egna organisationen för verksamheter som inte rymms inom den offentliga verksamheten. Icke-offentlig verksamhet omfattar normalt bland annat tillhandahållande av handlingar som framställs och prissätts enbart på affärsmässiga grunder och i konkurrens med andra marknadsaktörer. Avsikten är inte att definitionen av "handling" skall omfatta datorprogram. Direktivet bygger på medlemsstaternas befintliga bestämmelser om tillgång och ändrar inte de nationella reglerna om tillgång till handlingar. Direktivet är inte tillämpligt på sådana fall då medborgare eller företag enligt de relevanta bestämmelserna om tillgång endast kan få tillgång till en handling om de kan visa att de har ett särskilt intresse. På gemenskapsnivå tillerkänns i artikel 41 (rätt till god förvaltning) och artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat rätt att få tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar. Offentliga myndigheter bör uppmanas att se till att alla handlingar som de innehar görs tillgängliga för vidareutnyttjande. Offentliga myndigheter bör främja och uppmantra vidareutnyttjande av handlingar, inbegripet officiella handlingar av lagstiftningskaraktär och administrativ karaktär, i de fall den offentliga myndigheten har rätt att tillåta vidareutnyttjandet.
- (10) Definitionerna av "offentlig myndighet" och "organ som lyder under offentlig rätt" är hämtade från direktiven om offentlig upphandling (92/50/EEG⁽¹⁾), 93/36/EEG⁽²⁾, 93/37/EEG⁽³⁾ och 98/4/EG⁽⁴⁾). Offentliga företag omfattas inte av dessa definitioner.
- (11) I detta direktiv fastställs det en allmän definition av termen *handling* i linje med utvecklingen i informations-samhället. Den täcker varje framställning av handlingar, fakta eller information – och varje sammanställning av dessa handlingar, dessa fakta eller denna information – oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form eller i form av ljud- och bildinspelningar eller audiovisuella inspelningar) som finns hos offentliga myndigheter. En handling som finns hos en offentlig myndighet är en handling vars vidareutnyttjande denna myndighet har laglig befogenhet att tillåta.
- (12) Tidsfristerna för att besvara en begäran om vidareutnyttjande bör vara rimliga och i linje med motsvarande tidsfrister för att besvara en begäran om att få tillgång till handlingen enligt de relevanta bestämmelserna om tillgång. Rimliga tidsfrister i hela unionen kommer att stimulera skapandet av sammanställningar av nya informationsprodukter och informationstjänster på alluuropeisk nivå. Så snart en begäran om vidareutnyttjande har beviljats bör de offentliga myndigheterna ställa handlingarna till förfogande inom en sådan tidsrymd att deras ekonomiska potential kan utnyttjas till fullo. Detta är särskilt viktigt för innehåll som snabbt förändras (t.ex. trafikuppgifter), och vars ekonomiska värde är beroende av att innehållet omedelbart finns tillgängligt och uppdateras med jämna mellanrum. Om licens används kan det ingå i licensvillkoren att handlingarna skall finnas tillgängliga i rätt tid.
- (13) Möjligheterna till vidareutnyttjande kan förbättras genom en begränsning av behovet av att digitalisera pappersbaserade handlingar eller av att behandla digitala filer för att göra dem kompatibla med varandra. Därför bör de offentliga myndigheterna se till att handlingarna är tillgängliga i alla redan befintliga format eller språkversioner, genom elektroniska medel om så är möjligt och lämpligt. Offentliga myndigheter bör vara välvilligt inställda till en begäran om ett utdrag ur en befintlig handling om det endast krävs ett enkelt handgrepp för att tillmötesgå en sådan begäran. Offentliga myndigheter bör emellertid inte vara skyldiga att tillhandahålla ett utdrag ur en handling om detta kräver orimligt stora ansträngningar. För att underlätta vidareutnyttjande bör de offentliga myndigheterna, när detta är möjligt och lämpligt, ställa sina egna handlingar till förfogande i ett format som inte är beroende av någon särskild programvara. Offentliga myndigheter bör, när detta är möjligt och lämpligt, ta hänsyn till möjligheterna till vidareutnyttjande av handlingarna av och för personer med funktionshinder.
- (14) Om avgifter tas ut bör de totala inkomsterna inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingar, tillsammans med en rimlig avkastning på investeringar, samtidigt som vederbörlig hänsyn tas till kraven på den berörda offentliga myndigheten om självfinansiering, om tillämpligt. Framställning omfattar skapande och sammanställning; spridning kan också inbegripa användarstöd. Kostnadstäckning, tillsammans med en rimlig avkastning på investeringar, i överensstämmelse med den berörda offentliga myndighetens gällande redovisningsprinciper och relevanta metod för kostnadsberäkning, utgör en övre gräns för avgifterna, eftersom oskäliga priser bör förhindras. Den övre gräns för avgifter som fastställs i detta direktiv påverkar inte medlemsstaternas eller de offentliga myndigheternas rätt att ta ut lägre avgifter eller inga avgifter alls, och medlemsstaterna bör uppmantra offentliga myndigheter att göra handlingar tillgängliga mot avgifter som inte överstiger marginalkostnaderna för reproduktion och spridning av handlingarna.

⁽¹⁾ EGT L 209, 24.7.1992, s. 1. Direktivet senast ändrat genom kommissionens direktiv 2001/78/EG (EGT L 285, 29.10.2001, s. 1).

⁽²⁾ EGT L 199, 9.8.1993, s. 1. Direktivet senast ändrat genom kommissionens direktiv 2001/78/EG.

⁽³⁾ EGT L 199, 9.8.1993, s. 54. Direktivet senast ändrat genom kommissionens direktiv 2001/78/EG.

⁽⁴⁾ EGT L 101, 1.4.1998, s. 1.

- (15) Utvecklingen av en informationsmarknad som omfattar hela gemenskapen kräver att villkoren för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn är tydliga och allmänt tillgängliga. Därför bör alla tillämpliga villkor för vidareutnyttjande av handlingarna klargöras för dem som kan komma att vidareutnyttja den informationen. Medlemsstaterna bör uppmuntra upprättandet av index över tillgängliga handlingar, vilka om möjligt bör vara elektroniskt tillgängliga, för att främja och underlätta begäran om vidareutnyttjande. Personer som har begärt att få vidareutnyttja handlingar bör informeras om hur de kan få beslut eller förfaranden som påverkar dem överprövade. Detta kommer att bli viktigt särskilt för små och medelstora företag som inte nödvändigtvis är vana vid att ha kontakt med andra medlemsstaters offentliga myndigheter eller känner till vilka möjligheter det finns till överprövning.
- (16) Offentliggörande av alla allmänt tillgängliga handlingar som innehas av den offentliga sektorn, alltså inte endast när det gäller den politiska processen, utan även rättsliga förfaranden och förfaranden som rör förvaltning, är ett grundläggande sätt att utvidga rätten till kunskap, som är en grundläggande demokratisk princip. Detta är en målsättning som är tillämplig på alla institutionella nivåer, dvs. såväl på lokal och nationell nivå som på internationell nivå.
- (17) I vissa fall kommer handlingar att vidareutnyttjas utan att det finns något licensavtal. I andra fall kommer licenser att utfärdas med villkor för licenstagarens vidareutnyttjande av handlingarna med avseende på ansvar, korrekt utnyttjande av handlingar, garantier för att handlingarna inte kommer att ändras och redovisande av källa. Om offentliga myndigheter utfärdar licenser för vidareutnyttjande av handlingar bör licensvillkoren vara skäliga och tydliga. Standardiserade licenser, som finns elektroniskt tillgängliga, kan också spela en viktig roll i detta avseende. Medlemsstaterna bör därför sörja för att standardiserade licenser finns tillgängliga.
- (18) Om en behörig myndighet beslutar att inte längre ställa vissa handlingar till förfogande för vidareutnyttjande eller att upphöra med uppdateringen av dem, bör myndigheten så snart som möjligt offentligen tillkännage dessa beslut, på elektronisk väg om detta är möjligt.
- (19) Villkoren för vidareutnyttjande bör vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Detta bör till exempel inte hindra avgiftsfritt utbyte av information mellan offentliga myndigheter när de utövar sin offentliga verksamhet, även om andra aktörer måste betala avgifter för att vidareutnyttja samma handlingar. Detta bör inte heller hindra att olika avgifter tillämpas för kommersiellt och icke-kommersiellt vidareutnyttjande.
- (20) Offentliga myndigheter bör följa konkurrensreglerna när de fastställer principerna för vidareutnyttjande av handlingar och i möjligaste mån undvika exklusiva avtal mellan dem själva och privata parter. För att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan det dock ibland vara nödvändigt med ensamrätt att vidareutnyttja specifika handlingar från den offentliga sektorn. Detta kan vara fallet om ingen kommersiell utgivare skulle offentliggöra informationen utan en sådan ensamrätt.
- (21) Detta direktiv bör genomföras och tillämpas i full överensstämmelse med principerna för skyddet av personuppgifter i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter⁽¹⁾.
- (22) Immateriella rättigheter som innehas av tredje man påverkas inte av detta direktiv. Det bör klargöras att begreppet immateriella rättigheter här syftar enbart på upphovsrätt och närstående rättigheter (inklusive *sui generis*-skydd). Detta direktiv är inte tillämpligt på handlingar som omfattas av industriell äganderätt, t.ex. patent, registrerade forngivningar och varumärken. Direktivet påverkar inte förekomsten av immateriella rättigheter hos offentliga myndigheter eller deras äganderätt av desamma, och det medför inte heller någon begränsning av utövandet av dessa rättigheter utöver de gränser som fastställs i detta direktiv. De skyldigheter som åläggs enligt detta direktiv bör endast tillämpas i den mån de är förenliga med bestämmelserna i internationella avtal om skydd av immateriella rättigheter, i synnerhet Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk (nedan kallad "Bernkonventionen") och avtalet om handelsrelaterade immateriella rättigheter (nedan kallat "TRIPs-avtalet"). Offentliga myndigheter bör emellertid använda sin upphovsrätt på ett sätt som underlättar vidareutnyttjande.
- (23) Verktyg som hjälper personer som vill vidareutnyttja handlingar att finna handlingar som står till förfogande för att vidareutnyttjas samt villkoren för vidareutnyttjandet kan avsevärt underlätta användningen av offentliga handlingar över gränserna. Därför bör medlemsstaterna se till att det finns praktiska arrangemang för att hjälpa personer som vidareutnyttjar handlingar i deras sökning efter handlingar som finns att tillgå för vidareutnyttjande. Exempel på sådana praktiska arrangemang är tillgångsförteckningar, helst på Internet, över viktiga handlingar (sådana handlingar som i omfattande grad vidareutnyttjas eller i stor utsträckning skulle kunna bli vidareutnyttjade) och portalplatser som är kopplade till decentraliserade tillgångsförteckningar.

⁽¹⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

31.12.2003

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 345/93

- (24) Detta direktiv påverkar inte tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationsområdet (1) eller Europaparlamentets och rådets direktiv 96/9/EG av den 11 mars 1996 om rättsligt skydd för databaser (2). I detta fastställs villkoren för de offentliga myndigheternas utövande av sina immateriella rättigheter på den inre marknaden för information när de tillåter vidareutnyttjande av handlingar.
- (25) Eftersom målen för den föreslagna åtgärden, nämligen att underlätta skapandet av gemenskapsomfattande informationsprodukter och informationstjänster som bygger på handlingar från den offentliga sektorn, att främja privata företags effektiva och gränsöverskridande användning av handlingar från den offentliga sektorn för att skapa förädlade informationsprodukter och informationstjänster och att begränsa snedvridningen av konkurrensen på gemenskapsmarknaden, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, med hänsyn till att den nämnda åtgärden verkligen omfattar och inverkar på hela gemenskapen, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål. Genom detta direktiv bör en minimiharmonisering uppnås, varigenom ytterligare skillnader mellan medlemsstaterna undviks när det gäller vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn.
- c) handlingar som undantas från tillgång enligt medlemsstaternas bestämmelser om tillgång, bland annat med hänsyn till
- skyddet av den inre säkerheten (dvs. statens säkerhet), försvaret eller den allmänna säkerheten,
 - insynsskydd för statistiska uppgifter eller skyddet av affärshemligheter,
- d) handlingar som finns hos offentliga radio- och TV-företag och deras dotterbolag eller hos andra organ eller deras dotterbolag för fullgörandet av ett uppdrag att verka i allmänhetens tjänst på radio- eller TV-området,
- e) handlingar som finns hos utbildnings- och forskningsinstitutioner som skolor, universitet, arkiv, bibliotek och forskningsinrättningar, inklusive i förekommande fall organisationer som inrättats för överföring av forskningsresultat,
- f) handlingar som finns hos kulturinstitutioner som museer, bibliotek, arkiv, orkestrar, operahus, balettkörer och teatrar.
3. Detta direktiv bygger på och påverkar inte tillämpningen av medlemsstaternas gällande bestämmelser om tillgång. Detta direktiv skall inte tillämpas på sådana fall då medborgare eller företag enligt bestämmelserna om tillgång måste visa att de har ett särskilt intresse för att få tillgång till handlingarna.
4. Tillämpningen av detta direktiv skall inte på något sätt påverka skyddsnivån för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter enligt bestämmelserna i gemenskapslagstiftningen och nationell lagstiftning, och i synnerhet ändras inte genom detta direktiv de skyldigheter och rättigheter som anges i direktiv 95/46/EG.
5. De skyldigheter som åläggs enligt detta direktiv skall endast tillämpas om de är förenliga med bestämmelserna i internationella överenskommelser om skydd av immateriella rättigheter, i synnerhet Bernkonventionen och TRIPS-avtalet.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL I

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1

Syfte och räckvidd

1. I detta direktiv fastställs en minimiuppsättning regler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter i medlemsstaterna samt för hur detta vidareutnyttjande skall underlättas i praktiken.
2. Detta direktiv skall inte tillämpas på
 - a) handlingar vars tillhandahållande inte omfattas av den offentliga verksamhet som bedrivs av de berörda offentliga myndigheterna, enligt den definition som ges i lagstiftning eller andra bindande regler i medlemsstaten eller, i avsaknad av sådana regler, enligt den definition som följer gängse administrativ praxis i den aktuella medlemsstaten,
 - b) handlingar för vilka tredje man innehar immateriella rättigheter,

(1) EGT L 167, 22.6.2001, s. 10.

(2) EGT L 77, 27.3.1996, s. 20.

Artikel 2

Definitioner

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelse som här anges:

1. *offentliga myndigheter*: statliga, regionala eller lokala myndigheter, organ som lyder under offentlig rätt, sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller av ett eller flera sådana organ som lyder under offentlig rätt.
2. *organ som lyder under offentlig rätt*: varje organ som
 - a) särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, som inte är av industriell eller kommersiell karaktär,
 - b) är en juridisk person, och
 - c) vars verksamhet till största delen finansieras av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt eller som står under administrativ tillsyn av sådana organ eller vars förvaltning står under tillsyn av sådana organ eller i vars förvaltningsorgan, styrelseorgan eller tillsynsorgan mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt.

3. handling:

- a) allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form eller i form av ljudinspelningar, bildinspelningar eller audiovisuella inspelningar),
- b) varje del av sådant innehåll.

4. *vidareutnyttjande*: personers eller rättssubjekts användning av handlingar som finns hos offentliga myndigheter för andra kommersiella eller icke-kommersiella ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna framställdes inom den offentliga verksamheten. Utbyte av handlingar mellan offentliga myndigheter som enbart sker i samband med deras offentliga verksamhet skall inte anses utgöra vidareutnyttjande.

5. *personuppgifter*: uppgifter enligt definitionen i artikel 2 a i direktiv 95/46/EG.

3. I händelse av avslag skall de offentliga myndigheterna underrätta sökanden om skälen för avslaget med hänvisning till relevanta bestämmelser om tillgång till handlingar i den medlemsstaten eller till nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv, särskilt artikel 1.2 a, b och c eller artikel 3. Om ett avslag är grundat på artikel 1.2 b skall den offentliga myndigheten även lämna en hänvisning till den fysiska eller juridiska person som är rättsinnehavare, om denna är känd, eller till den licensgivare från vilken den offentliga myndigheten har erhållit det aktuella materialet.

4. I alla beslut om avslag skall det anges vilka möjligheter det finns till överprövning om sökanden vill överklaga beslutet.

5. Offentliga myndigheter som omfattas av artikel 1.2 d, e och f skall inte behöva uppfylla kraven i den här artikeln.

Artikel 3

Allmän princip

Om vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter tillåts skall medlemsstaterna se till att dessa handlingar kan vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella ändamål i enlighet med villkoren i kapitlen III och IV. Om möjligt skall handlingarna göras elektroniskt tillgängliga.

KAPITEL II

BEGÄRAN OM VIDAREUTNYTTJANDE

Artikel 4

Krav vid behandling av begäran om vidareutnyttjande

1. Offentliga myndigheter skall, på elektronisk väg om detta är möjligt och lämpligt, behandla en begäran om vidareutnyttjande och ge sökanden tillgång till handlingen för vidareutnyttjande eller, om det krävs en licens, färdigställa licenserbjudandet till sökanden inom en rimlig tid som överensstämmer med den tidsfrist som gäller för behandling av en begäran om tillgång till handlingar.

2. Om det inte har fastställts några tidsfrister eller andra regler för tillhandahållande inom rimlig tid av handlingar skall offentliga myndigheter behandla begäran och leverera handlingarna för vidareutnyttjande till sökanden eller, om det krävs en licens, färdigställa licenserbjudandet till sökanden inom högst 20 arbetsdagar från det att begäran inkommit. Denna tidsfrist får förlängas med ytterligare 20 arbetsdagar för begäran som är omfattande eller komplicerad. I sådana fall skall sökanden inom tre veckor efter den ursprungliga begäran underrättas om att det behövs mer tid för att handlägga den.

KAPITEL III

VILLKOR FÖR VIDAREUTNYTTJANDE

Artikel 5

Tillgängliga format

1. Offentliga myndigheter skall se till att deras handlingar finns tillgängliga på elektronisk väg, om detta är möjligt och lämpligt, i alla redan befintliga format och i alla redan befintliga språkversioner. Detta skall inte medföra någon skyldighet för offentliga myndigheter att skapa nya handlingar eller att anpassa handlingar för att uppfylla detta krav, och det skall inte heller medföra någon skyldighet att tillhandahålla utdrag ur handlingar om detta skulle kräva orimligt stora ansträngningar och inte endast ett enkelt handgrepp.

2. Det kan inte på grundval av detta direktiv krävas av offentliga myndigheter att de skall fortsätta med framställning av en viss typ av handlingar för att dessa handlingar skall kunna vidareutnyttjas av en organisation inom den privata eller offentliga sektorn.

Artikel 6

Avgiftsprinciper

Om avgifter tas ut får de samlade inkomsterna från leverans och tillåtelse till vidareutnyttjande av sådana handlingar inte överstiga kostnaden för insamling, framställning, reproduktion och spridning av dem, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. Avgifterna bör vara kostnadsorienterade över en lämplig redovisningsperiod och beräknas i enlighet med de redovisningsprinciper som gäller för de berörda offentliga myndigheterna.

Artikel 7

Öppenhet

Alla tillämpliga villkor och standardavgifter för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter skall fastställas i förväg och offentliggöras; om det är möjligt och lämpligt, skall detta ske på elektronisk väg. På begäran skall den offentliga myndigheten ange beräkningsgrunden för de offentliggjorda avgifterna. Den berörda offentliga myndigheten skall också ange vilka faktorer som kommer att beaktas vid beräkningen av avgifter för avvikande fall. Offentliga myndigheter skall säkerställa att personer som har begärt att få vidareutnyttja handlingar informeras om hur de kan få beslut eller förfaranden som påverkar dem överprövade.

Artikel 8

Licenser

1. Offentliga myndigheter får tillåta vidareutnyttjande av handlingar utan att ställa villkor eller får ställa villkor som omfattar relevanta frågor, när så är lämpligt genom en licens. Sådana villkor får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande och får inte användas för att begränsa konkurrensen.

2. De medlemsstater som använder licenser skall se till att standardiserade licenser för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn, vilka kan anpassas till varje enskild licensansökan, finns tillgängliga i digitalt format och kan behandlas på elektronisk väg. Medlemsstaterna skall uppmuntra alla offentliga myndigheter att använda de standardiserade licenserna.

Artikel 9

Praktiska arrangemang

Medlemsstaterna skall se till att det finns praktiska arrangemang för att underlätta sökningen efter handlingar som finns att tillgå för vidareutnyttjande, till exempel i form av tillgångsförteckningar, helst på Internet, över viktiga handlingar och portalplatser som är kopplade till decentraliserade tillgångsförteckningar.

KAPITEL IV

ICKE-DISKRIMINERING OCH KONKURRENSBESTÄMMELSER

Artikel 10

Icke-diskriminering

1. Alla gällande villkor för vidareutnyttjande av handlingar skall vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande.

2. Om handlingar vidareutnyttjas av en offentlig myndighet som utgångsmaterial för dess kommersiella verksamhet, som inte ryms inom myndighetens offentliga verksamhet, skall samma avgifter och andra villkor för tillhandahållande av handlingarna tillämpas för den verksamheten som för andra användare.

Artikel 11

Förbud mot exklusiva avtal

1. Alla potentiella marknadsaktörer skall kunna vidareutnyttja handlingar, även om en eller flera marknadsaktörer redan utnyttjar förädlade produkter som bygger på dessa handlingar. Kontrakt eller andra avtal mellan de offentliga myndigheter hos vilka handlingarna finns och tredje man får inte innehålla något beviljande av ensamrätt.

2. Om en ensamrätt emellertid bedöms vara nödvändig för tillhandahållandet av en tjänst av allmänt intresse, skall giltigheten av skälet till att en sådan ensamrätt medges provas regelbundet och under alla omständigheter vart tredje år. De exklusiva avtal som ingås efter det att detta direktiv har trätt i kraft skall vara öppna för insyn och göras tillgängliga för allmänheten.

3. Befintliga exklusiva avtal som inte omfattas av undantaget i punkt 2 skall upphöra att gälla när kontraktet löper ut eller under alla omständigheter senast den 31 december 2008.

KAPITEL V

SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 12

Genomförande

Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 1 juli 2005. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

Artikel 13

Översyn

1. Kommissionen skall se över tillämpningen av detta direktiv senast den 1 juli 2008 och skall överlämna resultatet av denna översyn, tillsammans med eventuella förslag till ändringar av direktivet, till Europaparlamentet och rådet.

2. Översynen skall särskilt gälla direktivets räckvidd och konsekvenser, bland annat i vilken utsträckning vidareutnyttjandet av handlingar från den offentliga sektorn har ökat, följderna av de tillämpade avgiftsprinciperna och vidareutnyttjandet av officiella handlingar av lagstiftningskaraktär och administrativ karaktär samt ytterligare möjligheter att förbättra den inre marknadens funktion och utvecklingen av den europeiska innehållsindustrin.

Artikel 14

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 15

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 17 november 2003.

På Europaparlamentets vägnar

P. COX

Ordförande

På rådets vägnar

G. ALEMANN

Ordförande

I

(Lagstiftningsakter)

DIREKTIV

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2013/37/EU

av den 26 juni 2013

om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR
ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktions-
sätt, särskilt artikel 114,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av förslaget till lagstiftningsakt till de natio-
nella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommit-
téns yttrande ⁽¹⁾,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ⁽²⁾, och

av följande skäl:

- (1) Handlingar som framställs av offentliga myndigheter i medlemsstaterna utgör en omfattande, diversifierad och värdefull resurs som kan gynna kunskapsekonomin.
- (2) I Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn ⁽³⁾ fastställs en miniuppsättning regler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter i medlemsstaterna samt för hur detta vidareutnyttjande ska underlättas i praktiken.
- (3) Riktlinjer om öppna data som främjar bred tillgänglighet och vidareutnyttjande av offentlig information för privata eller kommersiella syften, med minimala eller inga rättsliga, tekniska eller ekonomiska begränsningar, och som främjar informationsflödet inte bara för ekonomiska aktörer utan även för allmänheten, kan spela en viktig roll när det gäller att stimulera utvecklingen av nya tjänster

baserade på nya sätt att kombinera och utnyttja sådan information, stimulera ekonomisk tillväxt samt främja socialt engagemang. Detta kräver dock lika villkor på unionsnivå som styr huruvida vidareutnyttjande av handlingar är tillåtet eller ej, vilket inte kan uppnås om medlemsstaters eller offentliga myndigheters egna regler och rutiner får avgöra frågan.

- (4) Att tillåta vidareutnyttjande av handlingar som innehas av offentliga myndigheter ger mervärde för vidareutnyttjarna, slutanvändarna och samhället i stort och i många fall även för den offentliga myndigheten själv, då insyn och ansvarighet främjas och vidareutnyttjare och slutanvändare kan ge återkoppling som gör att den berörda offentliga myndigheten kan förbättra kvaliteten på den information som samlas in.
- (5) Sedan den första uppsättningen regler om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn antogs 2003 har mängden data i världen, däribland offentliga data, ökat lavinartat och nya typer av data genereras och samlas in. Samtidigt bevitnar vi en kontinuerlig utveckling inom tekniken för analys, användning och behandling av data. Denna snabba tekniska utveckling gör det möjligt att skapa nya tjänster och nya tillämpningar som bygger på att data används, sammanställs och kombineras. De regler som antogs 2003 håller inte längre takten med de snabba förändringarna, och resultatet blir att de ekonomiska och sociala möjligheter som följer av vidareutnyttjandet av offentliga data kan gå förlorade.
- (6) Samtidigt har medlemsstaterna nu fastställt riktlinjer för vidareutnyttjande inom ramen för direktiv 2003/98/EG, och vissa av dem har antagit långtgående öppna datastrategier för att underlätta vidareutnyttjandet av tillgängliga offentliga data för enskilda och företag i större utsträckning än den miniminivå som föreskrivs i det direktivet. För att motverka en situation med olika regler

⁽¹⁾ EUT C 191, 29.6.2012, s. 129.

⁽²⁾ Europaparlamentets ståndpunkt av den 13 juni 2013 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 20 juni 2013.

⁽³⁾ EUT L 345, 31.12.2003, s. 90.

- i olika medlemsstater som skulle hindra ett gränsöverskridande utbud av produkter och tjänster, och för att se till att jämförbara offentliga dataset kan vidareutnyttjas för alleuropeiska tillämpningar som är baserade på dem, krävs också ett minsta mått av harmonisering för att avgöra vilka offentliga data som är tillgängliga för vidareutnyttjande på den inre informationsmarknaden i överensstämmelse med tillämpliga bestämmelser om tillgång.
- (7) Direktiv 2003/98/EG innehåller ingen skyldighet beträffande tillgång till handlingar och ingen skyldighet att tillåta vidareutnyttjande av handlingar. Beslutet att tillåta vidareutnyttjande eller inte fattas fortfarande av medlemsstaterna eller av den berörda offentliga myndigheten. Samtidigt bygger direktiv 2003/98/EG på nationella regler om tillgång till handlingar, och därför medför direktivet ingen skyldighet att tillåta vidareutnyttjande av handlingar om tillgången omfattas av restriktioner (exempelvis om tillgången enligt nationella bestämmelser är begränsad till medborgare eller företag som visar att de har ett särskilt intresse av att få tillgång till handlingarna) eller om handlingarna är undantagna från tillgång (exempelvis om handlingarna enligt nationella bestämmelser är undantagna från tillgång på grund av sin känsliga karaktär, bland annat med hänsyn till den inre säkerheten, försvaret eller den allmänna säkerheten). Vissa medlemsstater har uttryckligen kopplat rätten till vidareutnyttjande till en rätt till tillgång, så att alla allmänt tillgängliga dokument kan vidareutnyttjas. I andra medlemsstater är kopplingen mindre tydlig, vilket gör att det uppstår osäkerhet om rättsläget.
- (8) Direktiv 2003/98/EG bör därför ändras så att det innehåller en tydlig skyldighet för medlemsstaterna att göra alla handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande, utom om tillgången omfattas av restriktioner eller handlingarna är undantagna från tillgång enligt nationella bestämmelser om tillgång till handlingar, och med förbehåll för andra undantag som fastställs i detta direktiv. De ändringar som det här direktivet innehåller syftar inte till att definiera eller ändra medlemsstaternas bestämmelser om tillgång, som förblir deras ansvar.
- (9) Med hänsyn till unionsrätten samt medlemsstaternas och unionens internationella skyldigheter, i synnerhet inom ramen för Bernkonventionen för skydd av litterära och konstnärliga verk och avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter, bör handlingar till vilka tredje man innehar immateriella rättigheter vara undantagna från tillämpningsområdet för direktiv 2003/98/EG. Om tredje man var ursprunglig ägare till de immateriella rättigheterna till en handling som innehas av bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv och skyddsperioden för rättigheterna inte har löpt ut, bör den handlingen vid tillämpningen av detta direktiv anses vara en handling till vilken tredje man innehar immateriella rättigheter.
- (10) Direktiv 2003/98/EG bör tillämpas på sådana handlingar vars tillhandahållande ingår i den offentliga verksamhet som bedrivs av de berörda offentliga myndigheterna enligt lagstiftning eller andra bindande regler i medlemsstaten. Om sådana regler saknas bör den offentliga verksamheten fastställas i enlighet med gängse administrativ praxis i medlemsstaterna, förutsatt att den offentliga verksamheten är tydligt avgränsad med möjlighet till omprövning. Den offentliga verksamheten kan fastställas generellt eller från fall till fall för enskilda offentliga myndigheter.
- (11) Detta direktiv bör genomföras och tillämpas i full överensstämmelse med principerna för skydd av personuppgifter i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter⁽¹⁾. Här bör man särskilt ha i åtanke att det enligt det direktivet är medlemsstaterna som bör fastställa under vilka villkor behandling av uppgifter är tillåten. En av principerna i det direktivet är dessutom att personuppgifter efter insamling inte får behandlas på ett sätt som är oförenligt med de särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål för vilka dessa uppgifter samlades in.
- (12) Direktiv 2003/98/EG bör inte påverka de rättigheter, inklusive ekonomiska och moraliska rättigheter, som anställda inom offentliga myndigheter eventuellt åtnjuter inom ramen för nationella regler.
- (13) Vidare bör den berörda offentliga myndigheten behålla rätten att utnyttja handlingen efter det att denna gjorts tillgänglig för vidareutnyttjande.
- (14) Tillämpningsområdet för direktiv 2003/98/EG bör utvidgas till att omfatta bibliotek (även universitetsbibliotek), museer och arkiv.
- (15) Ett av huvudsyftena med inrättandet av den inre marknaden är att skapa villkor som främjar utvecklingen av unionsomfattande tjänster. Bibliotek, museer och arkiv förfogar över stora mängder värdefulla informationsresurser från den offentliga sektorn, särskilt sedan digitaliseringsprojekt gjort att mängden digitalt offentligt material mångdubblats. Dessa kulturarvssamlingar och relaterade metadata är en potentiellt källa för produkter och tjänster med digitalt innehåll och rymmer en enorm potential i fråga om innovativt vidareutnyttjande i sektorer som utbildning och turism. Med ökade möjligheter att vidareutnyttja offentligt kulturellt material bör till exempel unionsföretag kunna utnyttja materialets potential och bidra till ekonomisk tillväxt och skapande av arbetstillfällen.

⁽¹⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

- (16) Medlemsstaternas regler och rutiner för utnyttjande av offentliga kulturresurser präglas av stora skillnader som hindrar den ekonomiska potentialen hos dessa resurser från att frigöras. Bibliotek, museer och arkiv fortsätter att investera i digitalisering; många gör redan nu sitt offentliga innehåll tillgängligt för vidareutnyttjande och många söker aktivt olika möjligheter att vidareutnyttja innehållet. Eftersom de verkar i vitt skilda lagstiftningsmässiga och kulturella miljöer har emellertid kulturinstitutionernas rutiner för utnyttjande av innehåll utvecklats åt olika håll.
- (17) Nationella regler och rutiner för vidareutnyttjande av offentligt kulturellt material hos bibliotek, museer och arkiv bör genömgå ett minsta mått av harmonisering, eftersom skillnaderna i nationella regler och rutiner eller brist på tydlighet utgör ett hinder för en väl fungerande inre marknad och för en tillfredsställande utveckling av informationsområdet i unionen.
- (18) Utvidgningen av tillämpningsområdet för direktiv 2003/98/EG bör begränsas till tre typer av kulturinstitutioner – bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv – eftersom deras samlingar är och i allt högre grad kommer att bli ett värdefullt material för vidareutnyttjande i många produkter, som exempelvis mobila applikationer. Andra typer av kulturinstitutioner (som orkestrar, operor, baletter och teatrar), liksom även arkiv som är en del av sådana institutioner, bör inte heller i fortsättningen omfattas av tillämpningsområdet på grund av sin karaktär av scenkonst. Eftersom nästan allt deras material omfattas av immateriella rättigheter för tredje man och därför även i fortsättningen skulle vara undantaget från direktivets tillämpningsområde, skulle det inte få någon större betydelse om dessa togs med i direktivet.
- (19) Digitalisering är ett viktigt sätt att öka tillgången till och användningen av kulturellt material för utbildning, arbete eller förströelse. Digitalisering rymmer även betydande ekonomiska möjligheter eftersom den gör det lättare att integrera kulturellt material i digitala tjänster och produkter och därigenom främjar skapande av arbetstillfällen och tillväxt. Dessa aspekter framhölls bland annat i Europaparlamentets resolution av den 5 maj 2010 om *Europeana – nästa steg* ⁽¹⁾, kommissionens rekommendation 2011/711/EU av den 27 oktober 2011 om digitalisering av och tillgång via internet till kulturellt material och digitalt bevarande ⁽²⁾ samt rådets slutsatser av den 10 maj 2012 om digitalisering av och tillgång via internet till kulturellt material och digitalt bevarande ⁽³⁾. Dessa dokument stakar ut vägen för hanteringen av de rättsliga, ekonomiska och organisatoriska aspekterna av att digitalisera Europas kulturarv och föra ut det på internet.
- (20) För att underlätta vidareutnyttjande bör offentliga myndigheter, när så är möjligt och lämpligt, tillgängliggöra handlingar i öppna och maskinläsbara format tillsammans med tillhörande metadata, med maximal precision och detaljrikedom, i ett format som säkerställer interoperabilitet, t.ex. genom att hantera handlingarna på ett sätt som överensstämmer med de principer som styr kraven på interoperabilitet och användbarhet för rumslig information enligt Europaparlamentets och rådet direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire) ⁽⁴⁾.
- (21) En handling bör anses vara i maskinläsbart format om den är i ett filformat som är strukturerat på ett sådant sätt att datorprogram enkelt kan identifiera, känna igen och extrahera specifika uppgifter i den. Maskinläsbara data är data kodade i filer som är strukturerade i ett maskinläsbart format. Maskinläsbara format kan vara öppna eller proprietära; de kan, men behöver inte, vara formella standarder. Handlingar bör inte anses vara i maskinläsbart format om de är kodade i ett filformat som begränsar automatisk behandling på grund av att data inte alls, eller endast med svårighet, kan extraheras från dessa handlingar. Medlemsstaterna bör, när så är lämpligt, uppmantra användningen av öppna, maskinläsbara format.
- (22) Om offentliga myndigheter avgiftsbelägger vidareutnyttjandet av handlingar, bör avgiften i princip begränsas till marginalkostnaderna. Hänsyn bör dock tas till att det är nödvändigt att se till att offentliga myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader kopplade till den offentliga verksamheten eller kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av vissa handlingar som tillgängliggjorts för vidareutnyttjande inte hindras från att fungera normalt. I sådana fall bör offentliga myndigheter kunna ta ut en avgift som överstiger marginalkostnaderna. Sådana avgifter bör fastställas i enlighet med objektiva, öppna redovisade och kontrollerbara kriterier, och de samlade intäkterna från tillhandahållande och tillåtelse till vidareutnyttjande av handlingar bör inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning, tillsammans med en rimlig avkastning på investeringar. Skyldigheten att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av offentliga myndigheters kostnader för den offentliga verksamheten eller kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av vissa handlingar behöver inte vara lagstadgad utan kan exempelvis följa av administrativ praxis i medlemsstaterna. Sådana skyldigheter bör regelbundet ses över av medlemsstaterna.

⁽¹⁾ EUT C 81 E, 15.3.2011, s. 16.

⁽²⁾ EUT L 283, 29.10.2011, s. 39.

⁽³⁾ EUT C 169, 15.6.2012, s. 5.

⁽⁴⁾ EUT L 108, 25.4.2007, s. 1.

- (23) Bibliotek, museer och arkiv bör också kunna ta ut en avgift som överstiger marginalkostnaderna för att de inte ska hindras från att fungera normalt. När det gäller sådana offentliga myndigheter bör de samlade intäkterna från tillhandahållande och tillåtelse till vidareutnyttjande av handlingar över en lämplig redovisningsperiod inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion, spridning, bevarande och rättighetsklarering, tillsammans med en rimlig avkastning på investeringar. Vid beräkningen av en rimlig avkastning på investeringar för bibliotek, museer och arkiv vore det, med hänsyn till deras särdrag, möjligt att överväga de priser som den privata sektorn tillämpar för vidareutnyttjande av identiska eller liknande handlingar.
- (24) De övre gränser för avgifter som fastställs i detta direktiv bör inte påverka medlemsstaternas rätt att ta ut lägre avgifter eller att inte ta ut några avgifter alls.
- (25) Medlemsstaterna bör fastställa kriterierna för avgifter som överstiger marginalkostnaderna. Medlemsstaterna bör exempelvis i detta avseende kunna fastställa sådana kriterier i nationella bestämmelser eller utse en eller flera myndigheter – utom den offentliga myndigheten själv – som ska ha behörighet att fastställa sådana kriterier. Den myndigheten bör vara organiserad i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella och rättsliga system. Det kan vara en befintlig myndighet som har verkställande budgetbefogenheter och som står under politiskt ansvar.
- (26) Oavsett vilken typ av vidareutnyttjande som handlingen omfattas av bör den offentliga myndigheten kunna ställa villkor för vidareutnyttjandet, när så är lämpligt genom en licens, till exempel att ange källan och att ange om handlingen på något sätt har ändrats av vidareutnyttjaren. Eventuella licenser för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn bör under alla omständigheter innefatta så få restriktioner för vidareutnyttjande som möjligt, exempelvis genom att begränsa till krav på källangivelse. Öppna licenser som finns tillgängliga på internet och ger mer omfattande rättigheter till vidareutnyttjande utan tekniska, ekonomiska eller geografiska begränsningar, och som är beroende av öppna dataformat, bör spela en viktig roll i detta avseende. Därför bör medlemsstaterna uppmuntra användningen av öppna licenser som så småningom bör bli standard i hela unionen.
- (27) Kommissionen har stött utvecklingen av en resultattavla på internet för information från den offentliga sektorn, med relevanta resultatindikatorer för vidareutnyttjande av offentlig information i alla medlemsstater. En regelbunden uppdatering av denna resultattavla kommer att bidra till utbytet av information mellan medlemsstaterna och till tillgången på information om rådande politik och praxis runtom i unionen.
- (28) Mekanismerna för överprövning bör inbegripa möjligheten till en granskning utförd av en opartisk myndighet. Detta skulle kunna vara en redan befintlig nationell myndighet, exempelvis den nationella konkurrensmyndigheten, den nationella myndigheten för tillgång till handlingar eller en nationell domstol. Myndigheten bör vara organiserad i enlighet med medlemsstaternas konstitutionella och rättsliga system och bör inte påverka andra eventuella mekanismer för överprövning som finns för sökande som begärt att få vidareutnyttja handlingar. Den bör emellertid vara åtskild från den mekanism i medlemsstaterna som fastställer kriterierna för avgifter som överstiger marginalkostnaderna. Mekanismerna för överprövning bör inbegripa möjligheten till prövning av avslag men även av beslut som, även om vidareutnyttjande beviljas, kan komma att påverka de sökande av andra skäl, särskilt på grund av de avgiftsregler som tillämpas. Förfarandet för överprövning bör vara snabbt, i enlighet med behoven på en marknad i snabb förändring.
- (29) Konkurrensreglerna bör respekteras vid fastställandet av principerna för vidareutnyttjande av handlingar, och i möjligaste mån bör exklusiva avtal mellan offentliga myndigheter och privata partner undvikas. För att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse kan det dock ibland vara nödvändigt med ensamrätt att vidareutnyttja specifika handlingar från den offentliga sektorn. Detta kan bland annat vara fallet om ingen kommersiell utgäva skulle offentliggöra informationen utan en sådan ensamrätt. För att ta hänsyn till detta tillåter direktiv 2003/98/EG exklusiva avtal – som måste omprövas regelbundet – om ensamrätt krävs för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse.
- (30) Till följd av att tillämpningsområdet för direktiv 2003/98/EG utvidgas till att även omfatta bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv bör rådande skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om digitalisering av kulturresurser tas i beaktande, något som inte kan göras på ett effektivt sätt enligt de regler för exklusiva avtal som för närvarande gäller enligt det direktivet. Det finns många exempel på samarbete mellan bibliotek, även universitetsbibliotek, museer, arkiv och privata partner där kulturresurser digitaliseras med ensamrätt för de privata parterna. Praxis har visat att sådana offentlig-privata partnerskap kan underlätta en meningsfull användning av kultursamlingar och samtidigt gör att allmänheten snabbare kan ta del av kulturarvet.
- (31) Om en ensamrätt gäller digitalisering av kulturresurser kan det krävas att ensamrätten har en viss varaktighet för att ge den privata partnern möjlighet att få tillbaka sin investering. Varaktigheten bör emellertid vara begränsad och så kort som möjligt, i överensstämmelse med principen om att offentligt material bör fortsätta att vara offentligt efter digitalisering. Ensamrätten att digitalisera kulturresurser bör i allmänhet inte gälla längre än tio år. Om en ensamrätt gäller längre än tio år bör varaktigheten omprövas, med beaktande av tekniska, ekonomiska och administrativa förändringar i miljön sedan

- avtalet ingicks. Alla offentlig-privata partnerskap för digitalisering av kulturresurser bör dessutom ge kulturinstitutionen i partnerskapet fullständiga rättigheter att använda de digitaliserade kulturresurserna när avtalet upphört att gälla.
- (32) Av hänsyn till kontrakt och andra avtal om ensamrätt som ingåtts innan detta direktiv trätt i kraft bör lämpliga övergångsåtgärder fastställas för att skydda intressena hos berörda parter om deras ensamrätt inte omfattas av undantag enligt detta direktiv. Övergångsåtgärderna bör göra det möjligt att låta parternas ensamrätt fortsätta att gälla fram till dess att kontraktet löper ut eller – i samband med tillsvidarekontrakt eller kontrakt med mycket lång giltighet – under tillräckligt lång tid för att parterna ska hinna vidta lämpliga åtgärder. Övergångsåtgärderna bör inte gälla kontrakt eller andra avtal som ingåtts efter det att detta direktiv trätt i kraft men innan nationella åtgärder för att införliva direktivet börjat gälla; på så vis undviks situationer där kontrakt eller andra långtidsavtal som inte är förenliga med detta direktiv ingås i syfte att kringgå framtida nationella införlivandeåtgärder. Kontrakt och andra avtal som ingåtts efter detta direktivs ikraftträdande men före den dag då nationella införlivandeåtgärder börjar tillämpas bör därför vara förenliga med detta direktiv från och med den dag då nationella åtgärder för att införliva detta direktiv börjar gälla.
- (33) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att underlätta skapandet av unionsomfattande informationsprodukter och informationstjänster som bygger på handlingar från den offentliga sektorn, för att säkerställa, å ena sidan, privata, särskilt små och medelstora, företags effektiva och gränsöverskridande användning av handlingar från den offentliga sektorn för att skapa förädlade informationsprodukter och informationstjänster och, å andra sidan, medborgarnas användning för att underlätta det fria informations- och kommunikationsflödet, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av att den föreslagna åtgärden verkligen omfattar och inverkar på hela unionen, bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (34) Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheterna och iaktar de principer som erkänns främst genom Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, inklusive skyddet av personuppgifter (artikel 8) och rätten till egendom (artikel 17). Inget i detta direktiv bör tolkas eller genomföras på ett sätt som strider mot den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
- (35) Det är nödvändigt att säkerställa att medlemsstaterna rapporterar till kommissionen om omfattningen av vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, villkoren för tillgängliggörande av sådan information och rutinerna för överprövning.
- (36) Kommissionen bör bistå medlemsstaterna med att genomföra detta direktiv på ett enhetligt sätt genom att utfärda riktlinjer, särskilt vad gäller rekommenderade standardlicenser, dataset och avgifter för vidareutnyttjande av handlingar, efter samråd med berörda parter.
- (37) Direktiv 2003/98/EG bör därför ändras i enlighet med detta.
- HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.
- Artikel 1
- Direktiv 2003/98/EG ska ändras på följande sätt:
1. Artikel 1 ska ändras på följande sätt:
- a) Punkt 2 ska ändras på följande sätt:
- i) Led a ska ersättas med följande:
- ”a) handlingar vars tillhandahållande inte omfattas av den offentliga verksamhet som bedrivs av de berörda offentliga myndigheterna, enligt den definition som ges i lagstiftning eller andra bindande regler i medlemsstaten eller, om sådana regler saknas, enligt den definition som följer gängse administrativ praxis i medlemsstaten i fråga, förutsatt att den offentliga verksamheten är tydligt avgränsad med möjlighet till omprövning.”
- ii) Led c ska ersättas med följande:
- ”c) handlingar som är undantagna från tillgång enligt medlemsstaternas bestämmelser om tillgång, bland annat med hänsyn till
- skyddet av den inre säkerheten (dvs. statens säkerhet), försvaret eller den allmänna säkerheten,
- insynsskydd för statistiska uppgifter,
- insynsskydd för kommersiella uppgifter (exempelvis affärs-, yrkes- eller företagshemligheter).”

iii) Följande led ska införas:

"ca) handlingar för vilka tillgången omfattas av restriktioner enligt medlemsstaternas bestämmelser om tillgång, bland annat i sådana fall då medborgare eller företag enligt bestämmelserna om tillgång måste visa att de har ett särskilt intresse av att få tillgång till handlingarna,

cb) delar av handlingar som endast innehåller logotyper, heraldiska vapen och insignier,

cc) handlingar som med hänsyn till skyddet av personuppgifter är undantagna från tillgång eller för vilka tillgången omfattas av restriktioner enligt bestämmelserna om tillgång, samt delar av handlingar som är tillgängliga enligt de bestämmelserna men som innehåller personuppgifter vilkas vidareutnyttjande i lag har definierats som oförenligt med lagstiftningen om skydd för enskilda när det gäller behandling av personuppgifter."

iv) Led e ska ersättas med följande:

"e) handlingar som finns hos utbildnings- och forskningsinstitutioner, bland annat organisationer som inrättats för överföring av forskningsresultat, skolor och universitet, förutom universitetsbibliotek, och"

v) Led f ska ersättas med följande:

"f) handlingar som finns hos andra kulturinstitutioner än bibliotek, museer och arkiv."

b) Punkt 3 ska ersättas med följande:

"3. Detta direktiv bygger på och påverkar inte tillämpningen av medlemsstaternas bestämmelser om tillgång."

c) I punkt 4 ska ordet "gemenskapslagstiftningen" ersättas med ordet "unionslagstiftningen".

2. I artikel 2 ska följande led läggas till:

"6. *maskinläsbart format*: ett filformat som är strukturerat på så sätt att datorprogram enkelt kan identifiera, känna igen och extrahera specifika uppgifter, inklusive enskilda faktauppgifter, och dessas interna struktur.

7. *öppet format*: ett filformat som är oberoende av plattform och tillgängligt för allmänheten utan några restriktioner som hindrar vidareutnyttjande av handlingar.

8. *öppen formell standard*: en standard som finns dokumenterad skriftligt och specificerar kraven för hur interoperabilitet mellan mjukvaror ska säkerställas.

9. *universitet*: en offentlig myndighet som tillhandahåller högre utbildning som leder till akademiska examina."

3. Artikel 3 ska ersättas med följande:

"Artikel 3

Allmän princip

1. Om inte annat följer av punkt 2 ska medlemsstaterna se till att handlingar som omfattas av detta direktivs tillämpningsområde i enlighet med artikel 1 kan vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella syften i enlighet med villkoren i kapitlen III och IV.

2. När det gäller handlingar till vilka bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv innehar immateriella rättigheter ska medlemsstaterna, i det fall vidareutnyttjande av sådana handlingar tillåts, se till att dessa handlingar kan vidareutnyttjas för kommersiella eller icke-kommersiella syften i enlighet med villkoren i kapitlen III och IV."

4. I artikel 4 ska punkterna 3 och 4 ersättas med följande:

"3. I händelse av avslag ska de offentliga myndigheterna underrätta sökanden om skälen för avslaget med hänvisning till relevanta bestämmelser om tillgång till handlingar i den medlemsstaten eller till nationella bestämmelser som antagits enligt detta direktiv, särskilt artikel 1.2 a-cc eller artikel 3. Om ett avslag är grundat på artikel 1.2 b ska den offentliga myndigheten även lämna en hänvisning till den fysiska eller juridiska person som är rättsinnehavare, om denna är känd, eller till den licensgivare från vilken den offentliga myndigheten har erhållit det aktuella materialet. Bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv ska dock inte behöva lämna någon sådan hänvisning.

4. I alla beslut om vidareutnyttjande ska det anges vilka möjligheter det finns till överprövning om sökanden vill överklaga beslutet. De mekanismer för överprövning som finns ska inbegripa möjligheten till en granskning utförd av en opartisk tillsynsmyndighet som besitter lämplig sakkunskap, såsom den nationella konkurrensmyndigheten, den nationella myndigheten för tillgång till handlingar eller en nationell domstol, och vars beslut är bindande för den berörda offentliga myndigheten."

5. Artikel 5 ska ersättas med följande:

"Artikel 5

Tillgängliga format

1. Offentliga myndigheter ska göra sina handlingar tillgängliga i alla befintliga format och språkversioner samt, om möjligt och lämpligt, i ett öppet och maskinläsbart format tillsammans med tillhörande metadata. Både format och metadata bör så långt det är möjligt vara förenliga med formella öppna standarder.

2. Punkt 1 ska inte medföra någon skyldighet för offentliga myndigheter att skapa nya handlingar eller anpassa handlingar eller att tillhandahålla utdrag för att efterleva den punkten, om detta skulle kräva orimligt stora ansträngningar och inte endast ett enkelt handgrepp.

3. Det kan inte på grundval av detta direktiv krävas av offentliga myndigheter att de ska fortsätta med framställning och lagring av en viss typ av handlingar för att dessa handlingar ska kunna vidareutnyttjas av en organisation inom den privata eller offentliga sektorn."

6. Artikel 6 ska ersättas med följande:

"Artikel 6

Avgiftsprinciper

1. Om vidareutnyttjande av handlingar är avgiftsbelagt ska avgifterna begränsas till marginalkostnaderna för reproduktion, tillhandahållande och spridning.

2. Punkt 1 ska inte tillämpas på följande:

a) Offentliga myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader kopplade till den offentliga verksamheten.

b) I undantagsfall handlingar i fråga om vilka den berörda offentliga myndigheten är skyldig att generera tillräckliga intäkter för att täcka en väsentlig del av kostnaderna kopplade till insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna. Dessa skyldigheter ska fastställas i lagstiftning eller andra bindande regler i medlemsstaten. Om sådana regler saknas ska skyldigheterna fastställas i enlighet med gängse administrativ praxis i medlemsstaten.

c) Bibliotek, även universitetsbibliotek, museer och arkiv.

3. I de fall som avses i punkt 2 a och b ska de berörda offentliga myndigheterna beräkna de sammanlagda avgifterna i enlighet med objektiva, öppna redovisade och kontrollerbara kriterier som ska fastställas av medlemsstaterna. Dessa myndigheters samlade intäkter från tillhandahållande och tillåtelse till vidareutnyttjande av handlingar över en lämplig redovisningsperiod får inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning, tillsammans med en rimlig avkastning på investeringar. Avgifterna ska beräknas i överensstämmelse med de redovisningsprinciper som gäller för de berörda offentliga myndigheterna.

4. När de offentliga myndigheter som avses i punkt 2 c tar ut avgifter får de samlade intäkterna från tillhandahållande och tillåtelse till vidareutnyttjande av handlingar över en lämplig redovisningsperiod inte överstiga kostnaderna

för insamling, framställning, reproduktion, spridning, bevarande och rättighetsklarering, tillsammans med en rimlig avkastning på investeringar. Avgifterna ska beräknas i överensstämmelse med de redovisningsprinciper som gäller för de berörda offentliga myndigheterna."

7. Artikel 7 ska ersättas med följande:

"Artikel 7

Öppenhet

1. Vid standardavgifter för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter ska alla tillämpliga villkor och det faktiska avgiftsbeloppet, inklusive beräkningsgrunden för avgifterna, fastställas i förväg och offentliggöras; om det är möjligt och lämpligt ska detta ske på elektronisk väg.

2. Vid andra avgifter för vidareutnyttjande än de som avses i punkt 1 ska den berörda offentliga myndigheten på förhand ange vilka faktorer som beaktas vid beräkningen av avgifterna. På begäran ska den berörda offentliga myndigheten även ange hur avgifterna beräknats för den specifika ansökan om vidareutnyttjande.

3. De skyldigheter som avses i artikel 6.2 b ska fastställas i förväg. De ska offentliggöras på elektronisk väg, om detta är möjligt och lämpligt.

4. Offentliga myndigheter ska se till att sökande som begärt att få vidareutnyttja handlingar informeras om hur de kan få beslut eller förfaranden som påverkar dem överprövade."

8. I artikel 8 ska punkt 1 ersättas med följande:

"1. 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."

9. Artikel 9 ska ersättas med följande:

"Artikel 9

Praktiska arrangemang

Medlemsstaterna ska vidta praktiska arrangemang för att underlätta sökning efter handlingar som finns tillgängliga för vidareutnyttjande, till exempel i form av tillgångsförteckningar över viktiga handlingar med relevanta metadata, om möjligt och lämpligt tillgängliga på internet och i maskinläsbara format, och i form av portaler som är kopplade till tillgångsförteckningarna. När så är möjligt ska medlemsstaterna underlätta sökning på flera språk efter handlingar."

10. Artikel 11 ska ändras på följande sätt:

a) I punkt 2 ska följande stycke läggas till:

"Denna punkt ska inte tillämpas på digitalisering av kulturresurser."

b) Följande punkt ska införas:

"2a. Om en ensamrätt, trots vad som anges i punkt 1, gäller digitalisering av kulturresurser ska ensamrättens varaktighet i allmänhet inte överstiga tio år. Om varaktigheten överstiger tio år ska den omprövas under det elfte året och, i tillämpliga fall, vart sjunde år därefter.

De avtal om ensamrätt som avses i första stycket ska vara öppna för insyn och göras tillgängliga för allmänheten.

När det föreligger ensamrätt som avses i första stycket, ska den berörda offentliga myndigheten utan kostnad få en kopia av de digitaliserade kulturresurserna som en del av det avtalet. Kopien ska finnas tillgänglig för vidareutnyttjande när ensamrätten har löpt ut."

c) Punkt 3 ska ersättas med följande:

"3. Exklusiva avtal som existerar den 1 juli 2005 och som inte omfattas av undantagen i punkt 2 ska upphöra att gälla när kontraktet löper ut eller under alla omständigheter senast den 31 december 2008."

d) Följande punkt ska läggas till:

"4. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3 ska exklusiva avtal som existerar den 17 juli 2013 och som inte omfattas av undantagen i punkterna 2 och 2a upphöra att gälla när kontraktet löper ut eller under alla omständigheter senast den 18 juli 2043."

11. Artikel 13 ska ersättas med följande:

"Artikel 13

Översyn

1. Kommissionen ska se över tillämpningen av detta direktiv före den 18 juli 2018 och ska överlämna resultatet av denna översyn, tillsammans med eventuella förslag till ändringar av direktivet, till Europaparlamentet och rådet.

2. Medlemsstaterna ska vart tredje år överlämna en rapport till kommissionen om tillgången till information från den offentliga sektorn för vidareutnyttjande, om villkoren för tillgängliggörande av denna information och om rutiner för överprövning. På grundval av denna rapport, som ska offentliggöras, ska medlemsstaterna se över genomförandet av artikel 6, särskilt i fråga om avgifter som överstiger marginalkostnaderna.

3. Den översyn som avses i punkt 1 ska särskilt gälla direktivets tillämpningsområde och konsekvenser, bland annat i vilken utsträckning vidareutnyttjandet av handlingar från den offentliga sektorn har ökat, följderna av de tillämpade avgiftsprinciperna och vidareutnyttjandet av officiella handlingar av lagstiftnings- och förvaltningskaraktär, samspelet mellan dataskyddsregler och möjligheterna till vidareutnyttjande, samt ytterligare möjligheter att förbättra den inre marknadens funktion och utvecklingen av den europeiska innehållsindustrin."

Artikel 2

1. Senast den 18 juli 2015 ska medlemsstaterna anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska genast informera kommissionen om detta.

De ska tillämpa dessa åtgärder från och med den 18 juli 2015.

2. När en medlemsstat antar dessa åtgärder ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

Artikel 3

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 4

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 26 juni 2013.

På Europaparlamentets vägnar
M. SCHULZ
Ordförande

På rådets vägnar
A. SHATTER
Ordförande

Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga. S.
4. Det måste gå att lita på konsument-
skyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den svenska
skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningsystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder
för att främja vidareutnyttjande
av handlingar. S.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]

Skärpta straff för vapenbrott. [7]

Socialdepartementet

Framtidens valfrihetssystem

– inom socialtjänsten. [2]

Boende utanför det egna hemmet

– placeringsformer för barn och unga. [3]

Förändrad assistansersättning

– en översyn av ersättningssystemet. [9]

Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för
att främja vidareutnyttjande av handlingar.

[10]

Finansdepartementet

Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]

Översyn av statsskuldspolitiken. [8]

Utbildningsdepartementet

Staten får inte abdikera

– om kommunaliseringen av den svenska
skolan. [5]

Män och jämställdhet. [6]