



Subsidiaritetsprövning av förslag till direktiv om ändring av direktiv 2003/98/ EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

Sammanfattning

Utskottet subsidiaritetsprövar kommissionens förslag till direktiv om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (KOM(2011) 877 slutlig). Enligt utskottets uppfattning är förslaget i sitt nuvarande skick inte förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Kommissionens förslag	5
Utskottets prövning	8
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av förslag till direktiv om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

Riksdagen beslutar att avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 31 januari 2012

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Tommy Waidelich (S), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Maryam Yazdanfar (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Erik Almqvist (SD), Ulla Andersson (V), Sven-Erik Bucht (S), Jessica Rosencrantz (M), Gunnar Andrén (FP), Emil Källström (C) och Monica Green (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag till direktiv om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (KOM(2011) 877 slutlig). Kammaren hänvisade den 16 december 2011 förslaget till finansutskottet. Fristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 7 februari 2012.

Den 20 januari 2012 överlämnade regeringen faktapromemoria 2011/12: FPM89 till riksdagen.

I samband med utskottets sammanträde den 24 januari 2012 redogjorde statsrådet Stefan Attefall närmare för regeringens arbete med förslaget från kommissionen.

Bakgrund

Europaparlamentet och rådet antog den 17 november 2003 direktivet 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, det s.k. PSI-direktivet. PSI-direktivet har till syfte 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.

I direktivet finns ett tak för avgiftsintäkter, när avgifter tas ut för leverans och vidareutnyttjande av handlingar. Intäkterna får inte överstiga kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. Avgifter och villkor ska fastställas i förväg och offentliggöras.

I proposition 2009/10:175 föreslog regeringen att en särskild lag om vidareutnyttjande av offentlig information skulle antas mot bakgrund av att kommissionen gjort gällande att Sverige på ett ofullständigt och felaktigt sätt hade införlivat direktivet i nationell rätt.

I den därefter antagna lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen anges att syftet med lagen är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter.

Begreppet handling har i lagen i princip samma innebörd som i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Med vidareutnyttjande avses användning av handlingar för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna behandlas av en myndighet.

Lagen gäller inte för handlingar hos utbildnings- eller forskningsinstitutioner eller kulturinstitutioner. Lagen gäller inte heller för handlingar eller uppgifter i handlingar som inte får tillhandahållas eller om det finns begränsningar i vidareutnyttjandet av dessa som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av någon författning. Vidare gäller inte lagen för handlingar som omfattas av olika immateriella rättigheter, t.ex. upphovsrätt.

Om en myndighet får ta ut avgifter för vidareutnyttjande, ska enligt lagen de samlade intäkterna från sådana avgifter tillsammans med myndighetens intäkter från avgifter för tillhandahållande inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna, inklusive en rimlig avkastning på investeringar. Villkoren, inklusive avgifterna, för vidareutnyttjande ska vara relevanta och icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Villkoren ska inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. En myndighet ska tillämpa samma avgifter och andra villkor för sin egen verksamhet som för andra vidareutnyttjare.

Beslut av en annan myndighet än regeringen, Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen eller Riksdagens ombudsmän i ett enskilt fall får överklagas hos förvaltningsrätten. Beslut av en förvaltningsrätt i ett ärende som har inletts där, liksom beslut av en tingsrätt eller en hovrätt, överklagas dock hos kammarrätten. Beslut av en kammarrätt i ett ärende som har inletts där överklagas hos Högsta förvaltningsdomstolen.

Kommissionens förslag

Bakgrund till förslaget

Sedan direktivet trädde i kraft har två översyner av tillämpningen av det genomförts. Kommissionen kom i den första översynen fram till att det trots de framsteg som gjorts fortfarande kvarstod ett antal hinder för tillämpningen, t.ex. försök från offentliga myndigheters sida att maximera kostnadstäckningen i stället för att skapa fördelar för ekonomin i stort, konkurrens mellan den allmänna och den privata sektorn, praktiska problem som hindrade vidareutnyttjandet av information, som t.ex. bristen på information om möjligheterna att vidareutnyttja information från den offentliga sektorn och inställningen hos offentliga myndigheter som inte insåg de potentiella ekonomiska vinsterna med vidareutnyttjandet.

Det förslag som kommissionen nu presenterat är ett resultat av den andra översynen.

I en konsekvensanalys undersöktes fem alternativ för att hantera de problem som identifierats. Problemen var t.ex. att reglerna för vidareutnyttjande var otydliga och svåra att få insyn i, att vissa informationsresurser

var låsta, avgifterna alltför höga, villkoren inte lika för alla, tillämpningen av bestämmelserna bristfällig och att enskilda medlemsstater var inkonsekventa i sin hantering.

De alternativ som undersöktes var:

- ingen ändring av direktivet
- upphävande av direktivet
- icke-bindande reglering (t.ex. riktlinjer och rekommendationer)
- ändring av direktivet
- en paketslösning, dvs. ändring av direktivet kombinerad med ytterligare riktlinjer.

Den analys som gjorts påvisade att en kombination av ändringar av direktivet och icke-bindande reglering ger bäst balans mellan främjandet av vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn och harmonisering och rättslig säkerhet.

Huvuddragen i förslaget

Det nuvarande direktivet innehåller ingen skyldighet att tillåta vidareutnyttjande av handlingar. Enligt kommissionen bör direktivet innehålla en tydlig skyldighet för medlemsstaterna att göra alla allmänt tillgängliga handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande. Handlingar som en tredje part har immateriella rättigheter för bör dock uteslutas från tillämpningsområdet. Rätten till fri tillgång till offentliga handlingar kommer även fortsättningsvis att regleras av de enskilda medlemsländerna.

I det nuvarande direktivet anges att direktivet inte ska tillämpas på handlingar vars tillhandahållande inte omfattas av den offentliga verksamhet som bedrivs av myndigheter enligt den definition som ges i lagstiftning eller andra bindande regler. I avsaknad av lagstiftning kan den definition tillämpas som följer av gängse administrativ praxis i medlemsstaten. I förslaget föreslås att möjligheten att tillämpa praxis för definitionen tas bort.

Vidare anser kommissionen att direktivets tillämpningsområde bör utvidgas till att omfatta bibliotek inklusive universitetsbibliotek, museer och arkiv. Dock bör direktivet inte vara tillämpligt på andra kulturinstitutioner såsom operor, baletter eller teatrar.

För att förenkla vidareutnyttjande föreslår kommissionen att offentliga myndigheter tillgängliggör handlingar i maskinläsbart format tillsammans med tillhörande metadata när så är lämpligt och möjligt.

Om vidareutnyttjandet av handlingar är avgiftsbelagt, ska enligt förslaget avgiften i princip begränsas till marginalkostnaderna för kopiering och spridning, såvida avgiften inte undantagsvis är berättigad med stöd av objektiva, öppet redovisade och kontrollerbara kriterier. I exceptionella fall ska offentliga myndigheter kunna få tillstånd att utifrån sådana kriterier avgiftsbelägga vidareutnyttjandet utöver handlingarnas marginalkostnad. Hänsyn bör tas till att det är nödvändigt att se till att offentliga myndigheter inte

hindras från att fungera normalt, då driftskostnaderna för deras uppdrag som offentlig myndighet till en väsentlig del täcks av deras inkomster från utnyttjandet av sina immateriella rättigheter.

Bibliotek, museer och arkiv ska få ta ut avgifter som överskrider marginalkostnaderna.

Vad gäller överprövning av beslut av en myndighet ska enligt förslaget överprövningsmekanismerna innefatta en möjlighet till utvärdering utförd av en oberoende myndighet. Denna myndighet ska ges särskilda rättsliga befogenheter vad gäller vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn. Den oberoende myndighetens beslut ska vara bindande för den offentliga myndighet som fattat ett beslut om vidareutnyttjande. Den oberoende myndigheten ska också godkänna undantag från de föreslagna avgiftsreglerna.

Utskottets prövning

Inledning

Subsidiaritetsprincipen innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om och i den mån målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Lissabonfördraget ålägger nationella parlament att se till att subsidiaritetsprincipen följs. Sedan den 1 december 2009 finns bestämmelser i riksdagsordningen om detta för riksdagens del. Utskottet kan begära att regeringen inom två veckor informerar utskottet om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella utkastet (10 kap. 6 § riksdagsordningen).

Om minst fem ledamöter av utskottet anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen ska ett förslag till motiverat yttrande avges till kammaren, som sedan med sedvanliga majoritetsregler beslutar om ett motiverat yttrande ska avges till EU:s institutioner. Om utskottet (och högst fyra ledamöter har en annan uppfattning) anser att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen anmäler utskottet det i ett protokollsutdrag till kammaren.

Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende

Kommissionens bedömning

I ingressen till förslaget till ändringsdirektiv anges att eftersom målet med direktivet – nämligen att underlätta skapandet av unionsomfattande 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 unionsmarknaden – inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna bör unionen ges möjlighet att vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Vidare anges att i enlighet med proportionalitetsprincipen går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

Kommissionen anför vad gäller avgifter att endast en harmonisering på gemenskapsnivå kan säkerställa att standardregeln för avgiftsbeläggande och undantag från denna är desamma i alla EU-länder.

Kommissionen anför vidare bl.a. att offentliga myndigheter i vissa medlemsstater efter eget gottfinnande fattat beslut om huruvida vidareutnyttjande ska tillåtas eller inte. Detta har enligt kommissionen resulterat i en uppenbar avsaknad av harmonisering bland medlemsstaterna vad gäller

vidareutnyttjande av offentlig information. Åtgärder på gemenskapsnivå är nödvändiga för att garantera att vidareutnyttjande tillåts för centrala data från den offentliga sektorn i alla medlemsstater.

Vidare anför kommissionen att svårigheterna i flera medlemsstater att få till stånd en effektiv överprövning vid brott mot regler om vidareutnyttjande avskräcker vidareutnyttjare från att engagera sig i större projekt baserade på vidareutnyttjande inom unionen.

Utan riktade åtgärder på unionsnivå skulle det nationella lagstiftningsarbete som redan har inletts i en rad medlemsstater kunna öka de omfattande skillnader som redan finns.

Regeringens bedömning

Regeringen anser att det är ett nationellt ansvar att organisera nationella myndigheter. Det finns därför ingen anledning att på EU-nivå föreskriva vilka organisatoriska åtgärder som ska vidtas i en medlemsstat.

Vidare är regeringen tveksam till att det ska föreskrivas i ett direktiv att det ska finnas en oberoende kontrollmyndighet med rättsliga befogenheter på området. Vidareutnyttjare av offentlig information har redan i dag möjlighet att lösa tvister i domstol. Detta kan antingen ske i enlighet med lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen eller i allmän domstol. Regeringen bedömer vidare att det är olämpligt att ge en oberoende kontrollmyndighet mandat att överpröva andra myndigheters och kommuners finansieringsformer eftersom det är regeringen och riksdagen som beslutar om statliga myndigheters finansiering och kommunerna själva som beslutar om sin finansiering. En sådan bestämmelse skulle inom statsförvaltningen innebära att myndigheten överprövar beslut av regeringen och riksdagen och beslut av kommunfullmäktige eller kommunala nämnder. Detta är inte lämpligt eller möjligt.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar kommissionens fortsatta arbete med att underlätta vidareutnyttjandet av offentlig information. I likhet med kommissionen anser utskottet att det kvarstår åtgärder att vidta för att vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn ska nå sin fulla potential.

Det är dock utskottets uppfattning att förslaget om att systemen för överprövning i medlemsländerna av beslut om vidareutnyttjande av offentlig information ska innebära en oberoende kontrollmyndighet med särskilda rättsliga befogenheter för utvärdering strider mot subsidiaritetsprincipen. Detta gäller även förslaget om att en sådan oberoende myndighet ska godkänna undantag från de föreslagna avgiftsreglerna.

Enligt utskottets mening bör det vara en uppgift för varje medlemsstat att inrätta ett system för överklagande och utvärdering av beslut om vidareutnyttjande samt för godkännande av undantag från de föreslagna avgiftsreglerna. Detta kan då utformas utifrån de konstitutionella förutsättningar

arna i varje medlemsstat. Hur myndigheter ska organiseras är ett nationellt ansvar, och det finns ingen anledning att på EU-nivå föreskriva vilka organisatoriska åtgärder som ska vidtas i en medlemsstat.

Det är således utskottets uppfattning att effektiva system för överprövning och utvärdering av beslut om vidareutnyttjande och för kontroll av tillämpningen av avgiftsprincipen bäst uppnås genom nationella regler.

Utskottet finner därför att kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

KOM(2011) 877 slutlig Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Kommissionens förslag till direktiv om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (KOM (2011) 877 slutlig), som redovisas i finansutskottets utlåtande 2011/12: FiU36, har prövats av riksdagen utifrån tillämpningen av subsidiaritetsprincipen.

Riksdagen välkomnar kommissionens fortsatta arbete med att underlätta vidareutnyttjandet av offentlig information. I likhet med kommissionen anser riksdagen att det kvarstår åtgärder att vidta för att vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn ska nå sin fulla potential.

Det är dock riksdagens uppfattning att förslaget om att systemen för överprövning i medlemsländerna av beslut om vidareutnyttjande av offentlig information ska inbegripa en oberoende kontrollmyndighet med särskilda rättsliga befogenheter för utvärdering strider mot subsidiaritetsprincipen. Detta gäller även förslaget om att en sådan oberoende myndighet ska godkänna undantag från de föreslagna avgiftsreglerna.

Enligt riksdagens mening bör det vara en uppgift för varje medlemsstat att inrätta ett system för överklagande och utvärdering av beslut om vidareutnyttjande samt för godkännande av undantag från de föreslagna avgiftsreglerna. Detta kan då utformas utifrån de konstitutionella förutsättningarna i varje medlemsstat. Hur myndigheter ska organiseras är ett nationellt ansvar och det finns ingen anledning att på EU-nivå föreskriva vilka organisatoriska åtgärder som ska vidtas i en medlemsstat.

Det är således riksdagens uppfattning att effektiva system för överprövning och utvärdering av beslut om vidareutnyttjande och för kontroll av tillämpningen av avgiftsprincipen bäst uppnås genom nationella regler.

Kommissionen bör enligt riksdagens mening återkomma med ett förslag som motsvarar det nu behandlade förslaget med den ändringen att formerna för överprövning och utvärdering samt för godkännande av undantag från avgiftsprinciperna inte regleras på EU-nivå.