



Ändring av direktiv om vidareutnyttjande av information från offentliga sektorn

Socialdepartementet

2012-01-20

Dokumentbeteckning

KOM (2011) 877 slutlig

Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 12 december 2011 förslag till ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Det övergripande syftet är att avlägsna förekommande och kommande skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller utnyttjande av information som finns i den offentliga sektorn, då dessa skillnader utgör hinder för att den fulla ekonomiska potentialen hos denna informationsresurs ska kunna realiseras. De specifika målen består i att förenkla arbetet med att inom unionen utveckla produkter och tjänster som baseras på vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, att säkerställa ett ändamålsenligt gränsöverskridande vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn för att skapa förädlade produkter och tjänster, att begränsa snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden och att förhindra att det uppstår större skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller hanteringen av och villkor för vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

Förslaget innebär bl.a. att direktivets tillämpningsområde utvidgas till bibliotek, museer och arkiv, som för närvarande är helt undantagna från direktivet. Vidare införs en huvudregel för avgiftssättning baserad på marginalkostnader för kopiering och spridning, med möjlighet till vissa undantag, samt krav på att utse en oberoende kontrollmyndighet med

rättsliga befogenheter. Det införs också en skyldighet för medlemsstaterna att göra allmänt tillgängliga handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande.

2011/12:FPM89

Regeringen är positiv till den övergripande målsättningen att förenkla arbetet med att inom unionen utveckla tjänster och produkter som baseras på vidareutnyttjande av offentlig information. Regeringen bedömer att stora delar av förslagen har karaktären av justeringar vilka bedöms ha mindre genomgripande konsekvenser för Sverige. Regeringen ställer sig dock tveksam till förslagen i vissa delar och bedömer att dessa behöver analyseras närmare. Det gäller framförallt förslaget att i direktivet införa en ny regel för avgiftssättningen för vidareutnyttjande av information från offentlig sektor baserad på marginalkostnadsprincipen och ett krav på att ge en oberoende kontrollmyndighet rättsliga befogenheter på området och mandat att överpröva myndigheters beslut om avgifter.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet) antogs den 17 november 2003. Direktivet syftar till att förenkla vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn inom unionen genom att harmonisera de grundläggande villkoren för vidareutnyttjande, och genom att avlägsna hinder för vidareutnyttjande på den inre marknaden. Direktivet innehåller bestämmelser om icke-diskriminering, avgifter, ensamrättsavtal, öppenhet och insyn, licenser och praktiska verktyg för att göra det enklare att hitta och vidareutnyttja offentliga handlingar.

Direktivet genomfördes i svensk rätt den 1 juli 2010 genom lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

I artikel 13 i direktivet efterlystes en översyn av tillämpningen av direktivet före den 1 juli 2008. Översynen utfördes av kommissionen och resulterade i offentliggörandet av KOM (2009) 2121. Kommissionen kom fram till att det trots de framsteg som gjorts fortfarande kvarstod ett antal hinder för tillämpningen. Det gäller t.ex. försök från offentliga myndigheters sida att maximera kostnadstäckningen istället 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. Vidare pekar man på inställningen hos offentliga myndigheter som inte insåg de potentiella ekonomiska vinsterna med vidareutnyttjandet.

Kommissionen beslutade att ytterligare en översyn skulle genomföras före 2012, då det kommer att finnas mer information om direktivets påverkan,

effekter och tillämpning. Förslaget till ändring av direktivet är ett resultat av den andra översynen.

2011/12:FPM89

Förslaget ska ses i kontexten av det ekonomiska värde som finns i offentlig information. Kommissionen hänvisar till en studie, som uppskattar att den totala marknaden för information från den offentliga sektorn år 2008 var värd 28 miljarder euro inom unionen. I samma studie påvisas det att den ekonomiska vinsten av att öka tillgången till information från offentliga sektorn ytterligare genom att göra den lättillgänglig, uppgår till 40 miljarder euro per år för EU-27. De totala direkta och indirekta vinsterna av tillämpning av produkter som baserats på vidareutnyttjande av offentlig information och användning i hela EU-27, skulle uppgå till omkring 140 miljarder euro årligen. Förutom att inspirera till innovationer och kreativitet som stimulerar den ekonomiska tillväxten, stärker en fri tillgång till offentliga handlingar även medborgarnas egenmakt. Detta förstärker i sin tur deltagardemokrati och främjar öppenhet, ansvarsutkrävande och större ändamålsenlighet i regeringsarbetet.

PSI-direktivet syftar ytterst till att fungera som en katalysator för en kulturförändring inom den offentliga sektorn och därigenom skapa en gynnsam miljö för verksamheter med mervärde, som startats till följd av vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

Den 12 december 2011 publicerade kommissionen Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, som behandlas i denna PM.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget om ändring av direktiv 2003/98/EG är en del i initiativet digital agenda för Europa och Europa 2020- strategin för smart och hållbar tillväxt för alla med syftet att göra Europa till ”en smart och hållbar ekonomi för alla, med hög sysselsättning, produktivitet och social sammanhållning”.

Kommissionen framhåller i direktivets inledning att möjligheten att vidareutnyttja handlingar som innehas av offentliga myndigheter ger mervärde för vidareutnyttjarna, för slutanvändarna och för samhället i stort och i många fall även för den offentliga myndigheten själv, då vidareutnyttjare och användare kan ge återkoppling som gör att innehavaren kan förbättra kvaliteten på den information som samlas in.

Vidare konstateras att sedan den första uppsättningen regler om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn antogs 2003 har mängden data i världen (däribland offentliga data) ökat kraftigt och nya typer av data genereras och samlas in. Samtidigt sker en snabb 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 användning, sammanställning och kombinerings av data. Sammantaget bedömer kommissionen att de regler som antogs 2003 håller inte längre takten med de snabba förändringarna och följden blir att de ekonomiska och sociala möjligheter som följer av vidareutnyttjandet av offentliga data kan gå förlorade.

Kommissionen föreslår sammanfattningsvis att direktivet ändras på följande sätt:

1.2.1 Definition av vad som är en offentlig förvaltningsuppgift

Förslaget är att artikel 1 ändras med innebörden att det krävs en definition i författning - i lagstiftning eller andra bindande regler - av vad som är en myndighets offentliga uppgifter.

1.2.2 Utvidgning av direktivets tillämpningsområde till museer, bibliotek och arkiv

Förslaget är att artikel 1 ändras så att direktivets räckvidd även omfattar bibliotek (även universitetsbibliotek), museer och arkiv, som för närvarande är undantagna från direktivet. Övriga kulturinstitutioner samt public service företag förblir enligt förslaget undantagna.

1.2.3 Obligatorisk att tillhandahålla uppgifter i maskinläsbara format

Förslaget innebär att en punkt läggs till i artikel 2 (definitioner) med definition av maskinläsbart format: att digitala dokument är tillräckligt strukturerade för att datorprogram på ett tillförlitligt sätt ska kunna identifiera enskilda faktauppgifter och dessas interna struktur. I artikel 5 ersätts ”på elektronisk väg” med ”i maskinläsbart format och tillsammans med tillhörande metadata”.

Denna ändring syftar till att säkerställa att uppgifterna kan återanvändas fullständigt och garantera kompatibilitet, t.ex. genom att hantera handlingarna på ett sätt som överensstämmer med principerna som styr kraven på kompatibilitet och användbarhet för rumslig information i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire).

1.2.4 Skyldighet att göra allmänt tillgängliga handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande

Artikel 3 föreslås ändras så att det blir obligatoriskt för medlemsstaterna att göra alla allmänt tillgängliga handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande för kommersiella eller icke-kommersiella syften, såvida de inte skyddas av en tredje parts upphovsrätt.

Rätten till fri tillgång till offentliga handlingar kommer även fortsättningsvis regleras av de enskilda medlemsstaterna. De ändrade bestämmelserna skulle gälla för vidareutnyttjandet av dokument då dessa är allmänt tillgängliga, även enligt nationella tillgångsregler.

Kommissionen menar att det krävs ett visst mått av harmonisering på unionsnivå också av vilka uppgifter som bör vara tillgängliga för vidareutnyttjande eftersom offentliga myndigheter i vissa medlemsstater efter eget gottfinnande har fattat beslut om huruvida vidareutnyttjande ska tillåtas eller ej.

1.2.5 Skyldighet att inrätta en oberoende kontrollmyndighet

I artikel 4 föreslås ett tillägg som innebär att de mekanismer för överprövning som finns ska inbegripa möjligheten till en utvärdering utförd av en oberoende myndighet som har givits särskilda rättsliga befogenheter vad gäller vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn, och vars beslut är bindande för de berörda offentliga myndigheterna.

1.2.6 Avgiftsdebitering baserad på marginalkostnaden

I artikel 6 föreslås införande av en huvudregel för avgiftsdebitering som innebär att offentliga myndigheter inte får debitera mer än den kostnad de har för att verkställa den enskildas begäran om uppgifter, dvs. marginalkostnaderna för reproduktion och spridning.

Vidare föreskrivs att i exceptionella fall, i synnerhet när offentliga myndigheter täcker en väsentlig del av sina driftskostnader i samband med utövandet av sitt offentliga uppdrag från utnyttjandet av sina immateriella rättigheter, kan offentliga myndigheter få tillstånd att avgiftsbelägga vidareutnyttjandet av handlingar utöver handlingarnas marginalkostnader i enlighet med objektiva, öppet redovisade och kontrollerbara kriterier, förutsatt att detta sker i allmänhetens intresse och godkänns av den oberoende kontrollmyndighet som föreslås i artikel 4.

Bibliotek, museer och arkiv får dock fortfarande ta ut avgifter som överskrider marginalkostnaderna för vidareutnyttjande av handlingar som de innehar.

Enligt kommissionen är skillnaderna i nationella regler och praxis tydligast när det gäller debitering, där det förekommer kostnadstäckning i några fall och helt eller nästan helt avgiftsfritt vidareutnyttjande i andra fall. Kommissionens bedömning är att endast en harmonisering på gemenskapsnivå kan säkerställa att standardregeln för avgiftssättning och undantag från denna är densamma i alla EU-länder, vilket bedöms stimulera verksamheter som baseras på vidareutnyttjande.

Om de föreslagna ändringarna skulle genomföras bedöms de kunna genomföras i svensk rätt genom ändringar i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Förslagen bedöms inte påverka grundlagsreglerade frågor som yttrandefrihet eller handlingsoffentlighet.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget till ändring av avgiftsprinciper så att avgiftsuttag i princip begränsas till marginalkostnaderna för kopiering och spridning motsvarar huvudregeln för avgiftsuttag i Sverige. Förslaget skulle därför för de flesta myndigheter inte ha några konsekvenser. För de myndigheter som idag har avgiftsfinansierad informationsförsörjning som en del av sitt uppdrag, såsom Lantmäteriet, Bolagsverket och Sjöfartsverket, skulle förslaget dock kunna medföra långtgående konsekvenser eftersom de eventuellt inte skulle kunna avgiftsfinansieras på samma sätt som idag. Därmed skulle förslaget få budgetära konsekvenser. Konsekvenserna skulle även påverka kommunerna. Även förslaget om krav på att tillhandahålla information i maskinläsbart format samt förslaget att ge en oberoende myndighet uppgifter på området, bedöms kunna få budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen instämmer med kommissionen i att det kvarstår ytterligare åtgärder att vidta för att vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn ska nå sin fulla potential. Att förenkla och främja vidareutnyttjande av offentlig information är en viktig del av regeringens förvaltningspolitik såsom den uttrycks i 2010-års förvaltningspolitiska proposition och regeringens politik för digital agenda. Det är också i linje med regeringens politik att förbättra konkurrensen genom att se till att myndigheterna inte diskriminerar vissa vidareutnyttjare. Regeringen har även uttalat att myndigheterna som huvudregel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden.

Vid bedömning av och ställningstagande till kommissionens förslag behöver flera olika perspektiv beaktas. Konsekvenserna för svenska myndigheters verksamhet är en sådan aspekt. I det sammanhanget kan sägas att det inte krävs någon unionsrättslig reglering för att främja eller driva på utvecklingen i Sverige. Direktivet är ett minimidirektiv, och det står regering och riksdag fritt att besluta om mer långtgående reglering för svenska myndigheter. Man måste också beakta att svenska företag i informationssektorn vidareutnyttjar information från andra länders myndigheter. Regeringen bedömer därför att

det ur ett näringslivsperspektiv finns ett intresse av att bestämmelserna på området harmoniseras.

2011/12:FPM89

Förslaget till ändringar i direktivet har i stort karaktären av justeringar. Med ett par undantag bedöms förslagen ha mindre genomgripande konsekvenser för Sverige.

En fråga som dock skulle kunna få långtgående konsekvenser för svensk förvaltning och som därför kräver närmare analys är förslaget att införa en huvudregel för avgiftsdebitering enligt marginalkostnadsprincipen. Denna regel skulle kunna få konsekvenser för de myndigheter som idag har avgiftsfinansierad informationsförsörjning som en del av sitt uppdrag. I detta sammanhang är det viktigt att säkerställa att undantaget från huvudregeln kan tillämpas hos de myndigheter som idag är avgiftsfinansierade.

Regeringen är vidare tveksam till att i direktiv föreskriva att det ska finnas en oberoende kontrollmyndighet med rättsliga befogenheter på området. Vidareutnyttjarna av offentlig information har redan idag möjlighet att lösa tvister i domstol. Detta kan, beroende på vilken fråga det rör, antingen ske i den ordning som är föreskriven i PSI-direktivet och lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen) eller i allmän domstol. Att särbehandla just vidareutnyttjare av offentlig information i förhållande till alla andra enskilda, som har intresse av att få beslut av myndigheter överprövade eller är i tvist med myndigheter, är svårmotiverat. Vidare bedömer regeringen att det vore olämpligt att ge en oberoende kontrollmyndighet mandat att överpröva andra myndigheters, inklusive kommunernas, finansieringsform eftersom det är regeringen och riksdagen som beslutar om statliga myndigheters finansiering och kommunerna själva som bestämmer hur de vill finansiera sin verksamhet. En sådan bestämmelse skulle inom statsförvaltningen innebära att myndigheten överprövar beslut av regering och riksdag och inom kommunerna överprövar beslut av fullmäktige eller nämnd vilket inte är lämpligt eller möjligt.

Även förslaget att införa en skyldighet för medlemsstaterna att göra alla allmänt tillgängliga handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande behöver analyseras närmare, bl.a. vad gäller de immaterialrättsliga konsekvenserna.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

I dagsläget är det ännu inte känt vad medlemsstaterna tycker om förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet, ekonomiska och sociala kommittén eller regionkommittén har ännu inte gett uttryck för någon ståndpunkt.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

-

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

PSI-direktivet antogs med stöd av artikel 114 i FEUF (artikel 95 i EG-fördraget) då ämnet rörde en väl fungerande inre marknad och fri rörlighet för tjänster. Alla ändringar av direktivet måste därför utgå från samma rättsliga grund. Det ordinarie beslutsförfarandet tillämpas, vilket innebär att beslut i ministerrådet (telekområdet) kräver kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt subsidiaritetsprincipen som den kommer till uttryck i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

EU har inte exklusiv befogenhet att besluta om åtgärder på PSI-området. Åtgärderna som föreslås kan därför bli föremål för en subsidiaritetsprövning. Kommissionen anser att en vidare harmonisering på unionsnivå krävs för att avlägsna förekommande och kommande skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller utnyttjande av informationsresurser i den offentliga sektorn och att förslagen därför är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingsarbetet i rådsarbetsgruppen för telekom inleddes den 10 januari 2012 och fortsätter sedan vid ett antal tillfällen under det danska ordförandeskapet våren 2012. Vid rådsmötet den 8 juni kommer förslaget att behandlas.

