



## Ändring av direktiv om vidareutnyttjande av information från offentliga sektorn

---

Finansdepartementet

2018-06-05

### Dokumentbeteckning

KOM(2018) 234

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (omarbetning)

### Sammanfattning

Europeiska kommissionen har den 25 april 2018 lämnat förslag till ändringar i direktivet 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet). Målet med förslaget är att stärka EU:s dataekonomi genom att anpassa direktivet till bl.a. utvecklingen när det gäller hantering och användning av uppgifter.

Förslaget innebär bl.a. att direktivets tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta offentliga företag i vissa sektorer och att det uppställs krav på medlemsstaterna att tillgängliggöra s.k. dynamiska data, dvs. handlingar i elektroniskt format som uppdateras ofta eller i realtid. Vidare föreslås att vidareutnyttjande av handlingar som huvudprincip ska vara avgiftsfritt alternativt ska avgiftsuttaget begränsas till marginalkostnaderna för reproduktion, tillhandahållande och spridning. Förslaget innebär även att medlemsstaterna ska stödja tillgången till forskningsdata genom att anta nationella strategier som syftar till att göra offentligt finansierade forskningsdata tillgängliga. Det föreslås också att vissa exklusiva avtal, som kan innebära begränsad tillgänglighet för vidareutnyttjande av handlingar för andra än den som deltar i arrangemanget, ska offentliggöras innan de träder i kraft. Slutligen föreslås att vissa särskilt värdefulla datamängder ska tillgängliggöras kostnadsfritt och vara förenliga med villkor för öppna licenser. De åtgärder som avser tillgängliggörandet av värdefulla datamängder föreslås antas av kommissionen genom en delegerad akt.

Regeringen välkomnar revideringen av direktivet och ser positivt på att omotiverade hinder som försvårar vidareutnyttjandet av öppen offentlig information undanröjs. Regeringen bedömer dock att vissa delar av förslaget behöver analyseras närmare, särskilt regleringen av tillgängliggörandet av vissa värdefulla datamängder.

Förslaget bedöms vara förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det är dock viktigt att Sverige i förhandlingarna verkar för att förslaget inte blir mer långtgående och detaljerat än vad som är nödvändigt.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

PSI-direktivet antogs den 17 november 2003. Direktivet syftar till att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av den offentliga sektorn. Direktivet syftar också till att göra offentlig information mer användbar för vidareutnyttjande och förädlade. Det innebär bl.a. att olika aktörer i samhället ska kunna använda offentlig information i innovationssyfte för att skapa nya produkter och tjänster som bidrar till ökad samhällsnytta och utvecklingen av den digitala ekonomin. Direktivet innehåller även bestämmelser som ska säkerställa att de villkor myndigheter ställer för vidareutnyttjande av data ska vara relevanta och inte begränsa konkurrensen.

PSI-direktivet genomfördes i svensk rätt den 1 juli 2010 genom införandet av lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen). År 2013 reviderades direktivet, bl.a. på så sätt att dess tillämpningsområde utökades till att även omfatta arkiv, bibliotek och museer. Andra ändringar avsåg hur myndigheterna skulle underlätta vidareutnyttjande av handlingar och vilka avgifter myndigheterna fick ta ut. Revideringarna av direktivet genomfördes i svensk rätt genom ändringar i PSI-lagen, vilka trädde i kraft den 1 juli 2015.

Kommissionen har utvecklat det aktuella förslaget mot bakgrund av det ekonomiska värde som finns i offentlig information och utvecklingen av EU:s dataekonomi.

### 1.2 Förslagets innehåll

Syftet med förslaget är bl.a. att anpassa direktivet till den utveckling som skett när det gäller hantering och användning av uppgifter. Det övergripande målet är att stärka EU:s dataekonomi genom att öka mängden data från den offentliga sektorn som är tillgängliga för vidareutnyttjande, garantera rättvis konkurrens och lätt tillträde till marknader som bygger på information från den offentliga sektorn samt förbättra gränsöverskridande innovation som bygger på data.

Underlaget för förslaget består bl.a. i en studie som kommissionen låtit genomföra för att undersöka hur direktivet fungerar. Förslaget grundar sig vidare på en konsekvensanalys och en hearing där intressenter har fått lämna synpunkter på initiativet.

Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med EU-lagstiftningen på området.

Det närmare innehållet i förslaget redovisas nedan.

### **1.2.1 Medlemsstaternas skyldigheter att göra handlingar tillgängliga**

I skäl 19 i ingressen anges en skyldighet för medlemsstaterna att göra alla handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande, om inte tillgången omfattas av restriktioner eller handlingarna är undantagna från tillgång enligt nationella bestämmelser om tillgång till handlingar, och med förbehåll för andra undantag i direktivet.

### **1.2.2 Utvidgning av direktivets tillämpningsområde till vissa offentliga företag**

Förslaget innebär att direktivet även ska tillämpas på offentliga företag inom vissa sektorer, såsom energi, vatten, trafik och transport (artikel 1.1 b). Enligt skäl 22 i ingressen innebär dock direktivet inte någon skyldighet att tillåta vidareutnyttjande av handlingar som framställs av offentliga företag och att beslutet om huruvida vidareutnyttjande ska tillåtas eller ej fortfarande bör fattas av det berörda offentliga företaget. Först efter det att det offentliga företaget har valt att göra handlingen tillgänglig för vidareutnyttjande blir det skyldigt att uppfylla direktivets krav.

### **1.2.3 Tillgängliggöra dynamiska data**

Det föreslås att en reglering införs för s.k. dynamiska data, dvs. handlingar i elektroniskt format som uppdateras ofta eller i realtid. Regleringen innebär att sådan data ska göras tillgänglig för vidareutnyttjande via lämpliga gränssnitt för tillämpningsprogram, antingen omedelbart efter insamlingen eller, i vissa situationer, inom en tidsram som inte otillbörligen påverkar utnyttjandet av handlingarnas ekonomiska potential (artikel 5).

### **1.2.4 Avgiftsfrihet som huvudprincip**

Det nuvarande direktivet innehåller en huvudregel om vilka avgifter som får tas ut för vidareutnyttjande av handlingar. Huvudregeln innebär att kostnaden högst får motsvara marginalkostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna. Möjligheter till ett högre avgiftsuttag finns dock för myndigheter som är skyldiga att täcka en väsentlig del av kostnaderna för en verksamhet med avgiftsintäkter. I sådana fall gäller i princip full kostnadstäckning fortfarande som ett tak för avgifterna. Enligt

förslaget bör huvudregeln i stället vara att vidareutnyttjande av handlingar ska vara avgiftsfritt, alternativt ska avgiftsuttaget begränsas till marginalkostnaderna för reproduktion, tillhandahållande och spridning. I tillämpliga fall får avgifter även tas ut för avidentifiering av personuppgifter och åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation. Undantag från huvudregeln ska dock gälla för bl.a. sådana offentliga myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader kopplade till den offentliga verksamheten samt för bibliotek, museer och offentliga företag (artikel 6).

### **1.2.5 Utveckla strategier för tillgängliggörande av forskningsdata**

Förslaget innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att stödja tillgången till forskningsdata genom att anta nationella strategier och vidta relevanta åtgärder som syftar till att göra offentligt finansierade forskningsdata tillgängliga, s.k. strategier för öppen tillgång (artikel 10). Enligt skäl 23 i ingressen kan ekonomisk tillväxt och innovation generellt främjas om data som skapas via forskning tillgängliggörs för vidareutnyttjande.

### **1.2.6 Tillgängliggöra vissa avtal**

Förslaget innehåller en skyldighet att tillgängliggöra vissa avtal som begränsar möjligheterna att vidareutnyttja handlingar. Dessa avtal ska göras tillgängliga för allmänheten minst två månader innan de träder i kraft. Detta gäller under förutsättning att avtalet innebär en exklusiv rättighet, eller syftar till eller kan förväntas leda till en begränsad tillgänglighet för vidareutnyttjande för andra aktörer än de som deltar i arrangemanget. Enligt förslaget ska denna skyldighet även omfatta offentliga företag (artikel 12). I skäl 46 i ingressen anges att direktivet syftar till att minimera risken för att avtal ingås mellan specifika aktörer som förhindrar andra användare att vidareutnyttja och förädla data.

### **1.2.7 Förteckning över värdefulla datamängder**

Det föreslås en reglering för s.k. värdefulla datamängder, dvs. handlingar vars vidareutnyttjande är förknippat med stora socioekonomiska fördelar, framför allt på grund av deras lämplighet för att skapa mervärdestjänster och mervärdesapplikationer och antalet potentiella mottagare av de mervärdestjänster och mervärdesapplikationer som bygger på dessa datamängder. Förslaget innebär bl.a. att kommissionen ska anta en förteckning över värdefulla datamängder i handlingar som omfattas av direktivet, tillsammans med villkoren för deras offentliggörande och vidareutnyttjande. De datamängder som inkluderas ska tillgängliggöras kostnadsfritt, vara maskinläsbara, åtkomliga via gränssnitt för tillämpningsprogram och förenliga med villkor för öppna licenser. De åtgärder som avses ska antas av kommissionen genom en delegerad akt. Förslaget innebär även att kommissionen ska göra en konsekvensanalys,

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det behöver säkerställas att förslagen inte påverkar grundlagsreglerade frågor som t.ex. om handlingsoffentlighet. I den mån ändringarna är förenliga med grundlagen bedöms de kunna genomföras i svensk rätt genom ändringar i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Frågan om och vilka handlingar som får lämnas ut regleras i andra författningar, t.ex. tryckfrihetsförordningen eller offentlighets- och sekretesslagen.

Innebörden av det som anges i skäl 19 om medlemsstaternas skyldigheter att göra alla handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande, om inte tillgången omfattas av restriktioner eller handlingarna är undantagna från tillgång enligt nationella bestämmelser, behöver dock analyseras vidare. Detsamma gäller förslaget om att kommissionen enligt en delegerad akt ska anta en förteckning över värdefulla datamängder.

Vid genomförandet av det ursprungliga direktivet bedömdes att offentligt styrda organ som inte omfattas av reglerna om utlämnande av allmänna handlingar inte heller omfattas av lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (prop. 2009/10:175). Mot denna bakgrund bedöms den föreslagna utvidgningen av direktivets tillämpningsområde till vissa offentliga företag inte medföra behov någon ändring i den reglering i PSI-lagen som anger vilka som ska tillämpa lagen.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har gjort bedömningar av förslagets budgetära konsekvenser. Kommissionens bedömer att förslaget om tillgängliggörande av dynamiska data och av värdefulla datamängder kan medföra ökade kostnader. Kostnaden för tillgängliggörandet av dynamiska data uppskattas till mellan 2 400 euro och 150 000 euro per datamängd dvs. en samling data i ett strukturerat format. Tillgängliggörandet av de särskilt värdefulla datamängderna uppskattas till mellan 30 000 euro och 2 000 000 euro årligen per medlemsstat. Kommissionens uppskattningar är baserade på användningen av nuvarande teknik samt mängden av den data som tillgängliggörs. Enligt kommissionen kommer kostnaderna minska framöver, i samband att den offentliga förvaltningen digitaliseras och då fler system inkluderar tekniska lösningar som gör det möjligt att tillgängliggöra data med lämpliga gränssnitt. Vidare anger kommissionen att förslaget inte påverkar EU:s budget.

För de myndigheter som i dag har avgiftsfinansierad informationsförsörjning som en del av sitt uppdrag skulle förslaget om avgiftsfria värdefulla datamängder enligt artikel 13 kunna få konsekvenser eftersom deras

verksamhet inte skulle kunna avgiftsfinansieras på samma sätt som i dag. Därmed skulle förslaget få budgetära konsekvenser, om inte avgifts- eller finansieringsmodellen för dessa myndigheter ändras. Förslaget kan även medföra ökade kostnader för kommunerna. Även förslaget om krav på att tillhandahålla dynamiska data enligt artikel 5 skulle kunna få budgetära konsekvenser, om myndigheterna saknar systemstöd för detta.

Kommissionen har inte gjort någon uppskattning av de budgetära konsekvenserna för medlemsstaterna när det gäller förslaget till ändring i artikel 6 om avgiftsfrihet som huvudprincip och om att ett eventuellt avgiftsuttag ska vara begränsat till marginalkostnaden för tillgängliggörande, kopiering och spridning.

Förslaget bedöms ha begränsade konsekvenser för Sveriges del då en majoritet av information från den offentliga sektorn som tillhandahålls idag är avgiftsfri.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att det finns behov av att anpassa PSI-direktivet till utvecklingen på området. Att förenkla och främja vidareutnyttjande av offentlig information är en väsentlig aspekt av utvecklingen av EU:s dataekonomi. Regeringen välkomnar därför revideringen av direktivet och ser positivt på att omotiverade hinder som försvårar vidareutnyttjandet av öppen offentlig information undanröjs. Vidare överensstämmer förslaget dels med det it-politiska målet om att Sverige ska vara bäst i världen om att använda digitaliseringens möjligheter, dels med det förvaltningspolitiska målet om en innovativ och samverkande statsförvaltning. Förslaget ligger även i linje med riksdagens tillkännagivanden om att myndigheterna bör arbeta för att öka utbudet av öppna data och att myndigheterna bör göra offentliga handlingar tillgängliga i maskinläsbart skick (bet. 2016/17:FiU17, rskr. 2016/17:187 och bet. 2017/18:FiU25, rskr. 2017/18:180).

Regeringen bedömer att förslaget i huvudsak är ändamålsenligt. Det som i skäl 19 anges om medlemsstaternas skyldigheter att göra alla handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande, om inte tillgången omfattas av restriktioner eller handlingarna är undantagna från tillgång enligt nationella bestämmelser, behöver dock analyseras vidare med hänsyn till bl.a. eventuell påverkan på tillgången till handlingar.

Vidare behöver den del av förslaget som innebär ett mandat för kommissionen att ta fram en förteckning över värdefulla datamängder analyseras vidare. Preliminärt bedöms dock att en sådan förteckning i första hand inte bör vara tvingande för medlemsstaterna utan endast vägledande.

Inför ett ökat tillgängliggörande av offentlig information behöver tillgängliggörandet även föregås av såväl en sekretessprövning som en

säkerhetsanalys när det gäller lämpligheten av tillgängliggörandet. I det fortsatta arbetet bör frågor om nationell säkerhet, informationssäkerhet och den personliga integriteten beaktas.

2017/18:FPM100

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter avseende förslaget är ännu inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter avseende förslaget är ännu inte kända.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

PSI-direktivet antogs med stöd av artikel 114 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (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. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen gör sammanfattningsvis bedömningen att syftet med förslaget inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna. Enligt kommissionen kan inte medlemsstaterna ensamma avlägsna de återstående hindren för ett öppet vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn och samtidigt anpassa den rättsliga ramen till de förändrande digitala sociala och ekonomiska förhållandena. Kommissionen konstaterar vidare att en positiv bedömning också har gjorts i det s.k. nödvändighetstestet och EU-mervärdestestet. I konsekvensanalysen anger kommissionen även att ytterligare åtgärder behövs på EU-nivå eftersom vissa medlemsstater har kommit väldigt långt i sitt arbete med att tillgängliggöra offentlig information för vidareutnyttjande, och även har lagstiftning som stödjer detta, medan utvecklingen på området går långsamt i andra länder. De insatser som görs på området är dessutom inte koordinerade, vilket sammantaget leder till att det finns en risk att vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn försvåras. Detta kan därmed resultera i en orättvis marknad, då utveckling av gränsöverskridande innovationer förhindras på grund av ett begränsat tillgängliggörande eller specifika villkor hos olika medlemsstater.

Kommissionen bedömer vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det innehåller bestämmelser som inte går utöver vad som är nödvändigt för att lösa de konstaterade problemen och uppnå målen. Kommissionen anför bl.a. att förslaget rymmer väl avvägda och samtidigt riktade politiska insatser. Genom att inrikta de nya kraven på områden där förändring är nödvändig anser kommissionen att onödiga efterlevnadskostnader minskas på områden där ändringar inte är viktiga men svåra att få till stånd. Kommissionen anger vidare att vid konsultationerna och den hearing som gjorts har en majoritet av medlemsstaterna samt intressenterna uttryckt stöd för en revidering av direktivet och ytterligare åtgärder på området.

Regeringen konstaterar att förslaget har en gränsöverskridande karaktär och att det borde vara svårt att uppnå förslagets syfte genom en reglering var för sig av medlemsstaterna. Detta tydliggörs genom de stora skillnader som finns i mognaden mellan medlemsstaternas tillgängliggörande och vidareutnyttjande av offentlig information. Regeringen instämmer även i kommissionens bedömning att det är nödvändigt att ytterligare åtgärder på området vidtas för att uppnå det mål som gäller för vidareutnyttjande av offentlig information inom unionen. Enligt regeringens bedömning går förslagen heller inte utöver vad som är nödvändigt för att lösa de konstaterade problemen och uppnå målen. Regeringen anser därmed att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Det är dock viktigt att i förhandlingarna verka för att förslaget inte blir mer långtgående och detaljerat än vad som är nödvändigt.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna i rådet har inletts och väntas fortsätta under det österrikiska ordförandeskapet, som sträcker sig t.o.m. december 2018.