
September 2012

Lägre avgifter för vidareutnyttjande av offentlig information – PSI-direktivet och Konkurrensverkets undersökningar

För att möjliggöra en större och mer effektiv marknad för vidareutnyttjande av information som samlas in av offentliga myndigheter beslutade EU år 2003 om att införa gemensamma minimiregler inom unionen rörande dessa frågor. Reglerna innefattar bland annat en begränsning av hur avgiften för informationen får tas ut. Konkurrensverket har utrett två konkurrensrättsliga ärenden under det senaste halvåret som avsåg just sådan information som omfattas av PSI-direktivet. Partner Elisabeth Eklund och associate Oscar Jansson kommenterar här reglerna kring vidareutnyttjande av offentlig information och de beslut och domar som finns på området.

Bakgrund – PSI-direktivet reglerar hur myndigheter skall tillhandahålla information

I ett försök att etablera och underlätta expansionen av informationsbaserade marknader så antog Europaparlamentet och rådet år 2003 direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn ("PSI-direktivet", PSI från engelskans Public Sector Information). Tanken är att den information som olika myndigheter samlar in som del av sitt offentliga uppdrag skall kunna vidareutnyttjas, kombineras och presenteras i nya tjänster och produkter. Denna information kallas PSI-information, öppen data eller öppna data. Om EU:s målsättning uppnås så beräknas den totala marknadsstorleken inom EU kunna bli 140 miljarder euro och runt 30 miljarder SEK i Sverige. I dagsläget utnyttjas endast drygt 20 % av den möjliga marknaden. Exempel på tjänster som har uppstått med hjälp av öppna data är Tågtavlan och Sök operatör.

PSI-direktivet är ett s.k. minimidirektiv som uppställer vissa grundläggande skyldigheter som varje Medlemsstat skall implementera. PSI-direktivet reglerar inte vad för information som myndigheterna skall lämna ut, däremot hur denna skall lämnas ut. Direktivet påverkar således inte hur vi i Sverige tillämpar offentlighetsprincipen. Direktivet uppställer ett krav på att de allmänna handlingar som är offentliga ska kunna vidareutnyttjas av privatpersoner och företag och att några exklusiva avtal inte får förekomma. Tyvärr har vi i Sverige inte haft fokus på dessa regler så länge som i andra medlemsstater eftersom direktivet implementerades i svensk rätt cirka fem år för sent genom lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen ("PSI-lagen"), även om reglerna rent EU-rättsligt ändå var tillämpliga från 2005 då direktivet skulle ha implementerats i hela EU. Det har dock ifrågasatts ur flera perspektiv huruvida lagen är en korrekt implementering av direktivbestämmelserna. En av de centrala bestämmelserna i direktivet rör den maximala avgiften som får

September 2012
Lägre avgifter för vidareutnyttjande av offentlig information – PSI-direktivet och Konkurrensverkets undersökningar

tas ut för vidareutnyttjanden. Avgiften får inte enligt direktivet överstiga kostnaden för "insamling, framställning, reproduktion och spridning av dem, inklusive en rimlig avkastning på investeringar" (enligt artikel 6 i direktivet). Målsättningen med prissättningen enligt direktivet är dock att det skall vara en marginalkostnad, dvs. kostnaden för att tillhandahålla informationen. För närvarande finns inte någon övervakningsmyndighet eller något tvistelösningsorgan för det fall att något företag anser att en myndighet bryter mot PSI-direktivets regler. Däremot har Konkurrensverket ("KKV") i två olika ärenden under 2012 utrett huruvida myndigheters prissättning av information som utgör PSI-information kan vara otillåten enligt konkurrenslagen. Bägge dessa fall har lett till att myndigheterna självmant har sänkt sina avgifter avsevärt.

Konkurrensverkets utredning avseende Patent- och registreringsverkets varumärkesdatabas

Patent- och registreringsverket ("PRV") erbjöd två tjänster rörande varumärkesinformation, dels en gratistjänst som allmänheten hade tillgång till och kunde söka fritt i via verkets webbplats, dels ett s.k. registerlyft (kopior av varumärkesregistret i ett maskinläsbart format) som såldes till aktörer för vidareutnyttjande i egna produkter. Avgifterna som PRV tog ut var satt på en nivå så att de både skulle täcka arbetskostnaderna men också utvecklingen av den standard som användes för utlämnandet av informationen.

Utredningen (dnr 470/11) inleddes efter ett klagomål från ett informationsföretag att PRV bröt mot bestämmelsen om förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som återfinns i 3 kap. 27 § konkurrenslagen genom att sätta ett högt pris för professionella användare på samma information som det gav bort gratis till allmänheten.

Under utredningens gång satte PRV ned avgiften för tjänsten från 100 000 SEK årligen (samt en startavgift på 75 000 SEK) per användare till 40 000 SEK fördelat mellan samtliga användare. Med anledning av detta avskrev Konkurrensverket ärendet och fattade således inte något formellt beslut.

Konkurrensverkets utredning avseende Statens meteorologiska och hydrologiska institut

Det andra ärendet rörde Statens meteorologiska och hydrologiska institut ("SMHI") (dnr 800/2011). SMHI är expertmyndighet inom väder, vatten och klimat. Den har ett omfattande offentligt ansvar och samlar in mycket information inom ramen för sin verksamhet. SMHI säljer även tjänster med anknytning till sitt offentliga uppdrag samt information som den samlar in inom sitt offentliga uppdrag. Trots att samma information används av både SMHI:s kommersiella del och de tredje parter som SMHI säljer till så betalade inte SMHI:s kommersiella del för informationen.

KKV inledde en utredning för att klargöra huruvida SMHI:s agerande stod i strid med konkurrenslagens bestämmelser.

September 2012
Lägre avgifter för vidareutnyttjande av offentlig information – PSI-direktivet och Konkurrensverkets undersökningar

Även SMHI beslutade att väsentligen sätta ned avgiften till en nivå som motsvarade marginalkostnaden. KKV avskrev därefter ärendet den 2 juli 2012. SHMI har senare i media uttalat att mycket information kommer att tillgängliggöras gratis, dock får intresserade företag avvakta till senast 2014.

Konkurrensverket utreder även Lantmäteriets prissättning

Konkurrensverket utreder även efter klagomål ett ärende mot Lantmäteriet. När det ärendet kommer att avgöras är ännu inte klart.

Kammarätten i Stockholm har prövat prissättningsfrågor av abonnentinformation enligt telekomsektorreglering

Kammarätten i Stockholm meddelande nyligen dom i ett mål där paralleller kan dras till avgiftsregleringen enligt PSI-direktivet (dom av den 27 juni 2012 i mål nr 6344-10, TeliaSonera AB mot Post- och telestyrelsen ("PTS") och Infodata AB). Målet rörde en bestämmelse i lag (2003:389) om elektronisk kommunikation ("LEK") vilken har sin grund i EU-direktiv (taltelefonidirektivet 98/10/EG som senare ersattes av USO-direktivet 2002/22/EG). Enligt dessa direktiv skall företag som bedriver abonnentupplysningstjänster kunna få abonnentuppgifter från telefonoperatörer. Detta ska ske till villkor som är "rättvisa, kostnadsorienterade och ickediskriminerande" (5 kap. 7 § 3 LEK). Målet rörde hur stor ersättning Infodata skulle erlagga till TeliaSonera för de abonnentuppgifter som Infodata begärde. Eftersom LEK möjliggör för tvistlösning hos PTS så prövade PTS en fråga om vilka kostnader som skulle beaktas och hur stora dessa kunde vara. Beslutet överklagades av TeliaSonera till Förvaltningsrätten i Stockholm och därefter till Kammarätten till Stockholm (målnummer 6344-10). Kammarätten ansåg att kostnadsorienterade villkor innebar att det fanns krav på dels att de underliggande kostnaderna skall ha uppkommit som en följd av förpliktelsen att tillhandahålla någon abonnentuppgifterna, dels att dessa kostnader måste vara nödvändiga för att denna förpliktelse skall kunna fullgöras. Således måste bevis för kostnader hänförliga till utlämningen visas. Domen innebar att Infodata fick betala 105 000 SEK (per kundgrupp) jämfört med ytterligare 1 409 000 SEK som TeliaSonera hade begärt. Domen kan inte överklagas.

Nytt reviderat PSI-direktiv

EU-kommissionen håller för tillfället på med en revidering av PSI-direktivet. Bl.a. föreslås en utvidgning av direktivets tillämpningsområde till en del kultursektorer som tidigare har varit undantagna. I förslaget förelås också att det skall införas en tillsynsmyndighet i respektive Medlemsstat för att säkerställa reglernas efterlevnad och att en effektiv och ändamålsenlig mekanism för tvistlösning ska införas.

Ett annat viktigt ändringsförslag är att myndigheter endast skall få rätt att högst ta ut marginalkostnaden vilket i många fall radikalt skulle sänka kostnaden för företag som vill utnyttja information. I förslaget så föreslås också att bevisbördan avseende avgiftens nivå skall ligga på myndigheten.

Följs den nuvarande tidsplanen så bör EU-parlamentet fatta beslut om att anta ett nytt direktiv i slutet av året.

September 2012
Lägre avgifter för vidareutnyttjande av offentlig information – PSI-direktivet och Konkurrensverkets undersökningar

Avslutande kommentar

PSI-direktivet och PSI-lagen har skapat möjligheter för stor tillgång till öppna data som kan användas av både stora och mindre företag.

Detta har inneburit att äldre applikationer kan få tillgång till rådatan som krävs till en billigare kostnad men har också möjliggjort utvecklingen av nya innovativa produkter.

Tyvärr har PSI-direktivet inte fått fullt genomslag i Sverige i och med att många myndigheter ställer upp villkor för utnyttjande i direkt strid med direktivet som att informationen inte får vidareutnyttjas eller att förfrågningar om vidareutnyttjande inte behandlas i tid och fortsätter att ta ut alldeles för höga avgifter. Som framgår av PSI-direktivet och som även återspeglas i särregleringen som prövades i TeliaSonera-målet måste kostnader redovisas tydligt om de ska ligga till grund för en avgift.

I förslaget till nytt PSI-direktiv så är avgiftsfrågan satt än mer i fokus och den lägre marginalkostnaden föreslås utgöra huvudregel istället för att som idag vara en målsättning. Vi kommer att med stort intresse att bevaka myndigheter som föregår med gott exempel genom att tillhandahålla PSI-information utan kostnad och ser med tillförsikt fram till det nya direktivförslaget. När detta är antaget kommer vi att redogöra i ett kommande nyhetsbrev för vad det får för konsekvenser för både de myndigheter som skall lämna ut data och för företagen som skall utnyttja datan, förhoppningsvis till ett mycket lägre pris än idag.



Elisabeth Eklund,
Partner / Advokat



Oscar Jansson,
Associate