
September 2013

Ett nytt PSI-direktiv för ökat och billigare vidareutnyttjande av offentlig information

Den 26 juni beslutade EU om nya regler för vidareutnyttjande av offentlig information. De nya reglerna omfattar flera ändringar, såsom att en marginalkostnadsavgift införs som huvudregel–vilket kommer att innebära lägre kostnader för utnyttjande av information för företag och samtidigt lägre inkomster för en hel del svenska myndigheter. Dessutom innebär de nya reglerna att vissa kulturinstitutioner ska räknas som sådana offentliga myndigheter som omfattas av reglerna om vidareutnyttjande av offentlig information. Vidare införs ökad transparens angående beräkning av avgifter, en överklagandemöjlighet och etablering av portaler för datakällor som kan vidareutnyttjas. Elisabeth Eklund, partner, och Oscar Jansson, associate, kommenterar nedan de reviderade reglerna.

Bakgrund

Handlingar från den offentliga sektorn (på engelska "public sector information" eller PSI) har som en grund för den digitala informationssektorn kommit i fokus mer och mer under de senaste åren. Utvecklingen inom sektorn accelererade i mitten av 2000-talet genom att det nuvarande PSI-direktivet, Direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (det s.k. "PSI-direktivet") antogs 2003. Genom direktivet infördes krav på de villkor som fick tillämpas rörande tillträde till information som finns hos myndigheter. Dock kan direktivet inte användas som grund för enskilda eller företag för att få tillgång till information då reglerna för tillgång till handlingar fortsatt regleras i nationell lagstiftning, vilket i Sverige sker genom tryckfrihetsförordningen och lag om offentlighet och sekretess. Om informationen i offentliga handlingar används rätt så är vidareutnyttjande av sådan information en mycket stor marknad – den fulla potentialen för marknaden är uppskattningsvis 140 miljarder euro i EU och 30 miljarder kronor i Sverige. För ytterligare information om de nuvarande reglerna och vissa rättsliga processer inom detta område i Sverige se [Delphis nyhetsbrev från september 2012](#).

PSI-direktivet har nu ändrats genom direktiv 2013/37/EU om ändring av direktiv 2003/98/EG vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn ("det nya PSI-direktivet"). Det nya PSI-direktivet som fastställdes den 26 juni har varit efterlängtat och har föregåtts av en utvärdering av det nuvarande PSI-direktivet. De stora förändringarna presenteras nedan.

September 2013
Ett nytt PSI-direktiv för ökat och billigare vidareutnyttjande av offentlig information

Marginalkostnadsbaserad avgift – en dramatisk sänkning av avgifter i vissa fall

PSI-direktivet har en kostnadsbaserad avgiftsuppbyggnad, dock har det varit möjligt för myndigheter att tillämpa en marginalbaserad avgift eller till och med ge tillgång till information gratis. De avgifter som tas ut får inte överstiga den samlade kostnaden för "insamling, framställning, reproduktion och spridning av dem, inklusive en rimlig avkastning på investeringar" (artikel 6 i PSI-direktivet). Målsättningen med PSI-direktivet är dock att prissättningen ska vara marginalkostnadsbaserad. Trots ambitionen om sådana låga avgifter så tillämpas de sällan. I det nya PSI-direktivet har marginalkostnaden för reproduktion, tillhandahållande och spridning satts som en uttrycklig huvudregel. Således, har kostnaden för insamling av information som en grund för avgiften tagits bort. Det utgjorde en mycket stor del av de totala kostnaderna för informationen så det kommer avsevärt sänka avgifterna. Därtill finns det nu ett samband mellan de faktiska kostnaderna och avgifterna vilket inte var fallet tidigare.

De avgifter som tas ut har varit ett av de största problemen vid tillämpningen av PSI-direktivet eftersom vissa myndigheter har krävt orimliga avgifter för utlämnande av viss information samtidigt som informationen i princip skulle kunna ges ut baserat på marginalkostnaden eftersom insamlingen redan har betalats av anslag. Även i det nya PSI-direktivet finns emellertid undantag från huvudregeln. Det nya PSI-direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att överskrida marginalkostnaden i tre fall, nämligen:

- För offentliga myndigheter som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader kopplade till den offentliga verksamheten.
- I undantagsfall för handlingar för 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.
- För bibliotek, även universitetsbibliotek, muséer och arkiv.

Således finns det fortfarande en möjlighet för offentliga myndigheter att undantagsfall ta ut en högre avgift och vi räknar med att detta kommer ge upphov till ytterligare rättsprocesser.

Transparens angående hur avgifterna beräknas

Redan idag finns vissa krav på transparens angående hur avgifterna beräknas men detta krav förstärks ytterligare i det nya PSI-direktivet.

September 2013
Ett nytt PSI-direktiv för ökat och billigare vidareutnyttjande av offentlig information

Överklagandemöjlighet – möjligheten att utmana avgifter

Enligt det nya PSI-direktivet införs ett krav på att det skall finnas en överklagandemöjlighet i varje medlemsstat. Ett överklagande ska prövas av en opartisk myndighet med rätt kompetens och möjlighet att utfärda bindande beslut. En sådan överklagandemyndighet kan enligt det nya PSI-direktivet antingen placeras inom den nationella konkurrensmyndigheten eller någon annan form av myndighet eller domstol.

Öppna format, standarder och portaler

I det nya PSI-direktivet klargörs att de offentliga myndigheterna måste, om det inte medför en oproportionerlig arbetsinsats, lämna information i alla redan befintliga format eller språkversioner och om möjligt i ett öppet och maskinläsbart format tillsammans med metadata. Formatet och metadata ska så långt som möjligt följa formella öppna standarder. Om de offentliga myndigheterna uppfyller detta krav det ger ännu fler möjligheter för företag att effektivt återanvända informationen i sin verksamhet.

Vidare ska medlemsstaterna enligt det nya PSI-direktivet vidta praktiska åtgärder för att underlätta sökandet efter handlingar vilka är tillgängliga för vidareutnyttjande. Detta är tänkt att ske genom etablering av portaler med länkar till datakällor och med relevanta metadata.

Några medlemsstater har kommit mycket långt med att lista datakällor såsom Storbritannien (data.gov.uk). Den svenska regeringen har också infört en sådan portal som kan hittas på opnadata.se men den är inte lika omfattande som den brittiska. EU har publicerat en portal som finns på open-data.europa.eu.

Krav på att vissa kulturinstitutioner ska tillämpa PSI-reglerna

Enligt PSI-direktivet fanns det ett undantag för kulturinstitutioner. Genom det nya PSI-direktivet införs dock krav på att tillgång till information för vissa kulturinstitutioner, nämligen bibliotek, muséer och arkiv ska ske enligt PSI-direktivet. Andra typer av kulturinstitutioner är dock fortfarande exkluderade från det nya PSI-direktivet.

Andra begränsningar

Det nya PSI-direktivet inför flera begränsningar avseende vilken information som inte ska betraktas som sådan information som täcks av PSI-reglerna. Till exempel är följande punkter undantagna:

September 2013

Ett nytt PSI-direktiv för ökat och billigare vidareutnyttjande av offentlig information

- 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;
- Delar av handlingar som endast innehåller logotyper, heraldiska vapen och insignier, och;
- Vissa handlingar som med hänsyn till skyddet av personuppgifter är undantagna från tillgång.

Införande av de nya bestämmelserna i den svenska lagstiftningen

PSI-direktivet är ett minimumdirektiv vilket innebär att det måste implementeras i svensk lag. Det nya PSI-direktivet innehåller ändringar av det nuvarande PSI-direktivet vilket innebär att förändringarna också måste införlivas i svensk lagstiftningen. Införlivandet skall ske senast den 18 juli 2015.

Sverige var ungefär fem år sent med att införliva PSI-direktivet – som skulle ha införts 2005 – när den svenska PSI-lagen (lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen) trädde i kraft 2010. Denna gång har dock Sverige redan vidtagit flera åtgärder för att inleda genomförandet. Regeringen har initierat en statlig utredning (Dir 2013:2, Bättre förutsättningar för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen) för att kartlägga vilka förändringar som krävs. Rapporten, som kommer att presenteras den 30 oktober 2013, kommer att resultera i rekommendationer kring de nödvändiga förändringarna.

Kommentarer

Vi anser att många av förändringarna i det nya PSI-direktivet är positiva. Enligt vår erfarenhet har ett av de största problemen med PSI-direktivet varit de orimliga avgifterna för information som vissa myndigheter har tagit ut. Således är det mycket positivt att kostnaden för insamling av uppgifter har tagits bort och ersatts av en huvudregel om marginalkostnad. Detta kommer att ha en konkret inverkan på många kommersiella nyttjanden. Det finns dock en liten anledning till oro. Undantaget att i de fall då de offentliga myndigheterna "är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader kopplade till den offentliga verksamheten" kan, beroende på tolkningen av de myndigheter som tillämpar den, tolkas mycket brett. Vi ser fram emot att regeringen tydligt visar att detta ska betraktas som ett undantag och inte vara en regel som tillämpas av alltför många myndigheter.

I Sverige har det varit möjligt att överklaga ett beslut om avgifter enligt PSI-lagen till allmän förvaltningsdomstol. Ett överklagande måste dock göras inom tre veckor från mottagandet av beslutet och den klagande måste själv bära sina egna rättegångskostnader för ett rättsligt förfarande, vilket kan ta flera år. Enligt vår

September 2013
Ett nytt PSI-
direktiv för ökat
och billigare
vidareutnyttjande
av offentlig
information

uppfattning vore ett specialiserat överklagandeförfarande ännu bättre eftersom det skulle garantera mer kompetens och erfarenhet för dessa beslut jämfört med när ärendena hanteras av ett antal olika domstolar beroende på var myndigheten är belägen.

Med etableringen av portaler för information som omfattas av PSI-reglerna, att information lämnas ut till marginalkostnaden, ytterligare transparens kring beräkning av avgifter och en förbättrad överklagandeprocess har vi stora förhoppningar om en positiv utveckling inom informationssektorn.

Eftersom den svenska rapporten om hur det nya PSI-direktivet ska införlivas ännu inte är färdigställd kommer vi att återkomma om de nya reglerna innan de träder i kraft.



Elisabeth Eklund,
Partner / Advokat



Oscar Jansson,
Associate