

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Infrastrukturdepartementet

## Yttrande över Öppna data-utredningens huvudbetänkande Innovation genom information (SOU 2020:55)

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

En ny lag som ska genomföra EU-direktiv 2019/1024 om öppna data och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (öppna datadirektivet) föreslås. Lagen omfattar information som innehas av myndigheter och offentliga företag, med vissa i lagen specificerade undantag. Bland dessa undantag kan nämnas information som utgörs av datorprogram, upphovsrätt till konstnärliga verk, logotyper, innehas av viss utbildnings- och forskningsverksamhet, som görs tillgänglig av myndighet i dess konkurrensutsatta verksamhet eller för att användas i en icke konkurrensutsatt verksamhet eller som innehas av ett offentligt företag som inte har samband med en tjänst av allmänt intresse. Lagen innehåller inga krav på att berörda myndigheter eller företag ska göra information tillgänglig på eget initiativ, men likväl en bestämmelse som anger att de bör göra detta. Lagen föreskriver att när information av särskilt intresse för vidareutnyttjande görs tillgänglig utan en begäran ska myndigheten eller det offentliga företaget digitalt publicera en beskrivning av informationen i en centralt åtkomlig förteckning. Information ska tillhandahållas i befintliga format och språkversioner och om möjligt och lämpligt i format som är öppna, maskinläsbara, tillgängliga och sökbara, tillsammans med tillhörande metadata. Särskilda värdefulla datamängder<sup>1</sup> och dynamiska data ska tillhandahållas i maskinläsbart format via lämpliga gränssnitt och, om det är ändamålsenligt, för bulknedladdning. Särskilt värdefulla datamängder och forskningsdata ska som huvudregel tillhandahållas avgiftsfritt. Avgifter får omfatta kostnader för att reproducera, tillhandahålla och sprida information, för att aidentifiera personuppgifter och åtgärder för att skydda konfidentiell affärsinformation samt i vissa specificerade fall även kostnader för att samla in, framställa och lagra information samt för att få en rimlig avkastning på investeringar. Om en avgift är fastställd i förväg ska beloppet, beräkningsgrund m.m. publiceras. Lagen medger även begränsade möjligheter att bevilja exklusiv rättighet att vidareutnyttja information och specificerar villkoren för detta. Myndigheten för digital förvaltning ska främja tillämpningen av lagen och ges viss föreskriftsrätt. Lagen föreslås träda i kraft den 17 juni 2021 och ersätta lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

<sup>1</sup> Direktivet ger EU-kommissionen i uppgift att anta genomförandeakter med en förteckning över särskilda värdefulla datamängder inom de kategorier som anges i bilaga 1 (geospatiala data, jordobservation och miljö, meteorologiska data, statistik, företag och företagsägande samt rörlighet).

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

Utredningen anger att informationssamhället får en allt större betydelse och den digitala revolution som inleddes i början av 1990-talet satte effektivt ljuset på potentialen i utökad tillgång till information från det offentliga. Tillgång till PSI (Public Sector Information), särskilt i digital form, har ett stort socioekonomiskt värde och är en betydelsefull källa för innovation och teknisk utveckling. I syfte att tillvarata dessa potentiella värden inleddes ett arbete på såväl unionsnivå som nationell nivå i syfte att främja vidareutnyttjandet av digital information från den offentliga sektorn. Det första PSI-direktivet (2003/98/EG) antogs 2003. Teknikutvecklingen och informationsmängden i samhället ökade därefter närmast lavinartat, bl.a. genom att en helt ny marknad för mobila applikationer uppstod efter att iPhone lanserades år 2007. På EU-nivå kunde det, som ett led i den översyn av PSI-direktivet som skulle göras senast den 1 juli 2008, konstateras att det fanns kvarvarande skillnader mellan hur medlemsstaterna reglerade och arbetade med tillgängliggörande och vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Mot denna bakgrund, och i syfte att inte förlora de ekonomiska och sociala möjligheter som är förknippade med vidareutnyttjande av offentliga data, antogs ändringsdirektivet (2013/37/EU). PSI-direktivet och ändringsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom PSI-lagen som trädde i kraft den 1 juli 2010, med de ändringar som gäller från och med den 1 juli 2015. Utredningen anger vidare att Kommissionen efter en översyn och utvärdering av PSI-direktivet och ändringsdirektivet ansett att ytterligare insatser på EU-nivå är nödvändiga, vilket lett till det nya "Öppna data"-direktivet. De övergripande målen med direktivet är att ytterligare bidra till att stärka EU:s dataekonomi genom att öka mängden data från den offentliga sektorn, garantera rättvis konkurrens och förbättra gränsöverskridande innovation som bygger på digital information. Det potentiella värdet i öppna data beräknas för EU till hundratals miljarder kronor årligen. Direktivet ska vara genomfört i medlemsstaterna senast den 17 juli 2021 och det är det utredningens förslag syftar till.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

### Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen anger att de krav som öppna data-direktivet innehåller måste genomföras i svensk rätt, men att detta, liksom tidigare PSI-direktiv, är ett minimidirektiv. Regelrådet har inte haft möjlighet att granska alla förslag i detalj, men såvitt Regelrådet kan bedöma redogör utredningen utförligt för alla överväganden kring direktivets olika bestämmelser som ryms inom det nationella handlingsutrymmet, vilket rör såväl lagtekniska lösningar som begreppsdefinitioner och materiella krav.

Regelrådet finner därför redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

### Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredningen anger i konsekvensutredningen att den nya lagen är förenlig med de villkor som uppställs i Öppna data-direktivet och därmed förenlig med EU-rätten. Mer detaljerade överväganden i förhållande till direktivet finns i själva betänkandet, liksom redogörelser för förslagets förhållande till andra EU-rättsliga regelverk, exempelvis om konkurrens, statsstöd och dataskydd.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

## Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredningen anger att medlemsstaterna senast den 17 juli 2021 ska sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att genomföra direktivet. Vid samma tidpunkt upphör PSI-direktivet. Den nya lagen bör därför träda i kraft samma datum, liksom de föreslagna ändringarna i instruktionen för Myndigheten för digital förvaltning och arkivförordningen. Myndigheten för digital förvaltning ska främja lagens tillämpning, vilket enligt utredningen bland annat innebär att myndigheten förväntas bedriva löpande rådgivande och stöttande arbete gentemot olika informationsägare, t.ex. i form av informationsinsatser, stöd med juridisk och teknisk kompetens och vägledningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräcklig. Även om informationsinsatser nämns som en uppgift för Myndigheten för digital förvaltning hade det varit behövligt att mer utförligt redovisa eventuella behov av speciella informationsinsatser med anledning av de nya reglerna. Detta torde vara särskilt angeläget mot bakgrund av den bristande kunskap och osäkerhet på området som utredningen beskriver finns idag.

Regelrådet finner därför redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar, men redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

## Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Lagen omfattar förutom myndigheter även offentliga företag. Offentliga företag definieras i lagen som ett företag som en eller flera myndigheter har ett bestämmande inflytande över och som är verksamt

- inom de sektorer som framgår av 2 kap. 1–8 §§ lagen om upphandling inom försörjningssektorerna,
- som ett kollektivtrafikföretag enligt artikel 2 i förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg
- som ett lufttrafikföretag som har allmän trafikplikt enligt artikel 16 i förordning (EG) nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen, eller
- som ett rederi inom gemenskapen som uppfyller förpliktelser vid allmän trafik enligt artikel 4 i förordning (EEG) nr 3577/92 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage).

Avseende den första strecksatsen anger utredningen att för att omfattas av den nya lagen ska ett offentligt företag enligt artikel 1.1. b i öppna data-direktivet vara ett företag som är verksamt inom de områden som definieras i försörjningsdirektivet 2014/25/EU, d.v.s. vatten, energi, transport och posttjänster. Försörjningsdirektivet är genomfört genom lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Utredningen anger att uppräkningsen av företag som bedriver sådan verksamhet är förhållandevis omfattande och att man därför hänvisar till LUF i stället för att göra en motsvarande uppräkningsen i den nya lagen. Utredningen anger att den nya lagen omfattar en varierande flora av aktörer och att det inte går att göra någon definitiv gräns för vilka som omfattas. Det finns exempelvis inte någon statistik över hur många statliga bolag som utgör offentligt styrda organ. Utredningen anger vidare att vilka som omfattas av denna definition varierar över tid och kan dessutom påverkas av praxis från EU-domstolen och nationella domstolar. Utredningen anger vidare att förslaget indirekt berör enskilda potentiella vidareutnyttjare av information.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen redovisar översiktligt några svårigheter med att exakt redovisa vilka offentliga företag som berörs av förslaget. Det går att utläsa vilka branscher som främst berörs, men det förekommer inga försök till kvantifiering eller uppskattning av antal berörda företag eller deras fördelning på olika sektorer, vilket hade varit behövligt, liksom ett resonemang kring storleken på

berörda offentliga företag. Givet förslagets karaktär är det däremot inte behövt med en redovisning av potentiella vidareutnyttjare av information.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig, men utifrån bransch godtagbar.

### **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

Utredningen anger att den nya lagen inte innehåller några förslag som kan antas medföra kostnadsökningar för andra aktörer än de som omfattas av tillämpningsområdet eller de som vill vidareutnyttja information. Att det kan uppstå indirekta effekter för företag vars verksamhet bygger på förädling av information från den offentliga sektorn – exempelvis genom att konkurrensen ökar som en följd av att tillgång till digital och avgiftsfri information ökar – anges inte vara något som särskilt beaktas i konsekvensutredningen. Den övergripande bedömningen är att förslagen kommer att främja ett ökat vidareutnyttjande genom att mer information, i mer lättanvända format, görs tillgänglig. På sikt kommer förslagen att få positiva effekter för såväl offentliga aktörer som enskilda vidareutnyttjare och samhället i stort. En skillnad från nuvarande lagstiftning är att offentliga företag omfattas av tillämpningsområdet. De är skyldiga att tillämpa formatkraven när information görs tillgänglig efter en begäran om vidareutnyttjande eller när information görs tillgänglig på eget initiativ. Den nya lagen innehåller emellertid inte någon skyldighet för offentliga företag att handlägga ett ärende om vidareutnyttjande enligt den ordning som föreskrivs i lagen. De offentliga företagen kan därför själv i stor utsträckning bestämma över deras arbetsbörda. Enligt utredningens bedömning kommer de offentliga företagen därmed inte att påverkas finansiellt i någon större utsträckning av förslagen.

Om ett offentligt företag däremot väljer att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande som det i dag tar ut en avgift för kan konsekvenserna framöver bli att ett sådant tillgängliggörande ska vara avgiftsfritt om det rör sig om information som utgör särskilda värdefulla datamängder. Detta beror emellertid på om ett undantag från avgiftsfrihet är särskilt föreskrivet i den kommande genomförandeakten på grund av att konkurrensen på marknaden annars skulle snedvridas. Utredningen anger att det är därför svårt att förutse vilka effekter direktivet kommer att få för offentliga företag vad gäller avgifter. Mot bakgrund av att offentliga företag omfattas av undantag som innebär att de kan ta ut avgifter som medger full kostnadstäckning, i vart fall för information som inte utgör särskilda värdefulla datamängder och möjligen även för den sistnämnda informationen om detta kommer att föreskrivas i den kommande genomförandeakten, är emellertid utredningens bedömning att de ekonomiska konsekvenserna för de offentliga företagen inte kommer att bli särskilt stora. När det gäller förslaget om tillgängliggörande på eget initiativ av information bygger det på ett frivilligt åtagande. Inte heller i den delen anges att det skulle leda till någon större budgetär konsekvens för offentliga företag.

Utredningen anger att för några myndigheter som är huvudsakligen avgiftsfinansierade och vars verksamhet är nära kopplad till att framställa och göra information tillgänglig kan förslagen om avgifter för särskilda värdefulla datamängder medföra betydande intäktsförluster. Utredningen refererar till en rapport som Lantmäteriet publicerat över sitt uppdrag från regeringen att analysera budgetära konsekvenser av myndigheters tillgängliggörande av värdefulla datamängder enligt vilken den totala budgetära konsekvensen för de aktörer som berörs i rapporten för att tillhandahålla föreslagna datamängder avgiftsfritt beräknas till 510 miljoner kronor för förlorade användaravgifter och 42 miljoner kronor för kostnader i form av driftskostnader och investeringar i ny teknik och infrastruktur. Av de förlorade användarintäkterna avser 84 miljoner kronor sådana avgifter som offentliga aktörer debiterar varandra avseende licensavgifter. Förlorade intäkter från olika kommersiella aktörer uppgår till 426 miljoner kronor. De budgetära konsekvenserna av att avgiftsfritt tillgängliggöra föreslagna datamängder förväntas bli klart störst för Lantmäteriet och kommunsektorn. Enligt rapporten utgör

driftkostnadsökningar ca fem respektive sju procent av de totala budgetära konsekvenserna. Intäktsbortfall är således den absolut största budgetära effekten.

Kravet på tillgångsförteckning innebär att när information som är av särskilt intresse för vidareutnyttjande görs tillgänglig utan en föregående begäran, ska myndigheten eller det offentliga företaget även digitalt publicera en beskrivning av informationen i en centralt åtkomlig förteckning, tillsammans med tillhörande metadata. Kravet på tillgångsförteckning omfattar situationerna när information görs tillgänglig antingen på eget initiativ eller för att det följer av en informationsskyldighet i en författning. När information tillgängliggörs efter en begäran föreligger det inte någon skyldighet att beskriva informationen i förteckningen. Ett sådant begränsat krav motverkar en ökad arbetsbelastning. Utredningen bedömer att det arbete som kan krävas är av marginell betydelse och att förslagen i denna del inte medför några budgetära konsekvenser.

Utredningen anger att ett syfte med öppna data-direktivet och huvudregeln om avgiftsfrihet är att stimulera innovation och utveckling av nya tjänster som bygger på information från den offentliga sektorn. Mindre och nystartade företag är i detta avseende ofta drivande. I ingressen till öppna data-direktivet identifieras därför priskänsligheten i förhållande till nystartade företag och små och medelstora företag, vars inträde på marknaden kan hindras av avgifter. I PSI-utredningen anføres vidare att det framgår av flera internationella studier att efterfrågan på information från den offentliga sektorn är priskänslig, dvs. efterfrågan från vidareutnyttjarna ökar relativt kraftigt när avgifterna sänks till marginkostnaden eller tas bort helt. I Statskontorets slutrapport Hinder för att använda myndigheternas öppna data (2018:6) hänvisas till denna slutsats, och bedömningen görs även att för användarna är avgifter ett av de allra största hindren. Dessa slutsatser har enligt utredningen bekräftats i kontakter med företrädare för olika myndigheter och andra aktörer. Ett konkret exempel på effekten av slopade avgifter som redovisas är Lantmäteriets publicering av viss geodata, där antalet nedladdningar ökade från 8 000 till 40 000 per månad när avgifterna för vidareutnyttjande togs bort.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen redovisar en hel del värdefull information, både kvalitativ och kvantitativ, avseende förslagets påverkan på direkt och indirekt berörda företag. Det är på en del ställen, i de fall endast myndigheter omnämns, oklart om de förväntade kostnaderna är de samma för myndigheter och offentliga företag. Det hade varit behövligt med fler exempelberäkningar och mer utförligt beskriven tidsåtgång för olika åtgärder för att få en bättre bild av sådana effekter.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader och tidsåtgång bristfällig, men redovisningen av påverkan på berörda företags verksamhet godtagbar.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Utredningen anger att ett syfte med öppna data-direktivet och den nya huvudregeln om avgiftsfrihet är att stimulera innovation och utveckling av nya tjänster som bygger på information från den offentliga sektorn. Mindre och nystartade företag är i detta avseende ofta drivande. I ingressen till öppna data-direktivet identifieras därför priskänsligheten i förhållande till nystartade företag och små och medelstora företag, vars inträde på marknaden kan hindras av avgifter. Utredningen redogör utförligt i betänkannden för hur konkurrenshänsyn på olika sätt tagits. Villkor får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande eller användas för att begränsa konkurrensen. Det gäller exempelvis villkoren för exklusiva avtal och att myndigheter som tillhandahåller information för sin egen konkurrensutsatta verksamhet ska göra detta på samma villkor som för andra vidareutnyttjare. Även om det anges att det kan uppstå indirekta effekter för företag vars verksamhet bygger på förädling av information från den

offentliga sektorn – exempelvis genom att konkurrensen ökar som en följd av att tillgång till digital och avgiftsfri information ökar – är det inte något som särskilt anges beaktas i konsekvensutredningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Konkurrensaspekterna behandlas på olika sätt i betänkandet och även om de övergripande resonemangen är tydliga saknas en mer utförlig beskrivning av hur svenska företag påverkas av det nya regelverket, både dem emellan och i förhållande till företag inom EU och globalt.

Regelrådet finner därför redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden bristfällig.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Regelrådet kan inte hitta någon beskrivning av hur regleringen skulle påverka företagen i andra avseenden, men ser ingen uppenbar anledning att sådan påverkan skulle finnas och finner därför avsaknad av redovisning i detta avseende godtagbar.

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Såvitt Regelrådet kan bedöma finns ingen särskild redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Då det inte framgår huruvida eller i vilken utsträckning de direkt berörda offentliga företagen utgörs av små företag och då det saknas kvantifieringar av kostnader förslagen medför hade det varit behövt med ett resonemang kring eventuellt behov av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet finner därför redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

### **Sammantagen bedömning**

Utredningen har utförligt och omfattande redovisat sina överväganden kring genomförandet av det nya öppna data-direktivet och det finns mycket värdefull information i betänkandet. Det är också positivt att utredningen, med tanke på flertalet osäkra variabler som spelar in på utfallet av lagens tillämpning, bedömer att en utvärdering bör genomföras en tid efter öppna data-lagens införande. Det förekommer emellertid flera grundläggande brister vad avser redovisningen av berörda företag och det nya regelverkets effekter på dessa.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet ser gärna att strukturen i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning används vid upprättande av konsekvensutredningar. Enligt Regelrådet är förslagsställarens konsekvensutredning svår att följa då den inte följer denna struktur. Detta har dock inte påverkat den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 25 november 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hans Peter Larsson, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Elisabeth Thand Ringqvist  
Ordförande



Anna Stattin  
Föredragande