

Regeringsuppdrag

# Rapport

## Avgiftsförordningen och PSI-lagen

The logo consists of the lowercase letters 'esv' in a green, sans-serif font. The 'e' and 's' are connected, and the 'v' is separate.

EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner eller beställas  
från ESV:s webbplats [esv.se](http://esv.se).

**Datum:** 2015-11-30

**Dnr:** 3.2-585/2015

**ESV-nr:** 2015:63

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Lasse Henricson

## Förord

I denna rapport redovisar Ekonomistyrningsverket (ESV) regeringsuppdraget om en översyn av avgiftsförordningen (1992:191) i förhållande till lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen).

Generaldirektör Mats Wikström har beslutat om rapporten. Expert Lasse Henricson har varit föredragande. Uppdraget har genomförts av utredare Eva Engdahl Gäfvert, Naiem Rab och Victoria Nüth. I den slutgiltiga handläggningen har också avdelningschef Pia Heyman och enhetschef Anne Bryne deltagit.

## Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Uppdrag och bakgrund</b> .....	<b>7</b>
2.1 Uppdraget.....	7
2.2 ESV:s tolkning av uppdraget .....	7
2.3 Avgränsningar .....	8
2.4 Bakgrund .....	9
2.5 Styrande dokument.....	9
2.5.1 PSI-direktivet och PSI-lagen.....	9
2.5.2 Europeiska kommissionens tillkännagivande .....	11
2.5.3 Principer för prissättning av informationstjänster .....	12
2.5.4 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.....	13
2.5.5 Att beräkna kostnader m.m. för information i elektronisk form.....	13
2.6 Metod och genomförande.....	15
<b>3 Överväganden om tydligare avgifter</b> .....	<b>17</b>
3.1 Kostnader som får inkluderas i avgiftstaket .....	17
3.1.1 Relevant med riksdagens princip för avgifter för information?.....	18
3.1.2 Vilka kostnader får inte ingå i avgiftstaket? .....	20
3.1.3 Ska OH-kostnader exkluderas i avgiftstaket?.....	20
3.1.4 Metod för avgiftsberäkningar .....	23
3.2 Förtydliganden i avgiftsförordningen.....	24
3.2.1 4 § avgiftsförordningen .....	26
3.2.2 5 § avgiftsförordningen .....	27
3.3 Övriga förtydliganden.....	30
3.3.1 Affärsverkens avgifter.....	30
3.3.2 Särskilt bemyndigande eller 4 § avgiftsförordningen? .....	31
3.3.3 Konflikt mellan 5 § andra stycket avgiftsförordningen och 7 § PSI-lagen? ....	32
3.3.4 Tillämpning av andra stycket 7 § PSI-lagen .....	33
3.3.5 Är 15 § avgiftsförordningen förenlig med 7 § PSI-lagen? .....	34
3.3.6 ESV:s handledningar.....	34
<b>4 Slutsatser och förslag</b> .....	<b>35</b>
4.1 Avgiftsförordningen bör ändras.....	35
4.2 Övriga överväganden .....	35
4.2.1 Affärsverken .....	35
4.2.2 Särskilt bemyndigande eller 4 § avgiftsförordningen? .....	35
4.3 Vad ESV avser att göra .....	36
<b>Referenser</b> .....	<b>38</b>
<b>Bilaga 1 Intervjuer med myndigheter</b> .....	<b>39</b>

# 1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av regeringen gjort en översyn av avgiftsförordningen (1992:191) i förhållande till lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen).

Syftet med uppdraget är att utreda om avgiftsförordningen är förenlig med PSI-lagens bestämmelser om avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar. ESV ska vid behov lämna förslag till nödvändiga förordningsändringar i avgiftsförordningen för att regelverken ska vara förenliga. Uppdraget har genomförts i dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Bakgrunden till uppdraget är att EU:s direktiv om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, PSI-direktivet, har ändrat lydelse gällande bland annat bestämmelser om avgiftsuttag. För de fall avgift ska tas ut för vidareutnyttjande av handlingar ska avgiften enligt direktivets nya huvudregel begränsas till de så kallade marginalkostnaderna för reproduktion, tillhandahållande och spridning. I den äldre lydelsen angavs att avgifterna även fick täcka kostnaderna för insamling och en rimlig avkastning på investeringar. I ändringsdirektivet finns även en undantagsregel för de organisationer som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader kopplade till den offentliga verksamheten. Implementeringen av direktivet i Sverige genomförs i huvudsak genom PSI-lagen. Avgifter för vidareutnyttjande kan inte tas ut med stöd av lagen. Den ger ingen rätt för myndigheter att ta ut avgifter. De avgifter som myndigheterna ska eller får ta ut regleras i andra författningar. Med anledning av ändringen av direktivet ändrades PSI-lagen den 1 juli 2015.

ESV:s överväganden och förslag baseras på svensk praxis och tidigare ställningstaganden inom avgiftsområdet.

ESV föreslår att regeringen beslutar om följande ändringar i avgiftsförordningen:

- begreppet *automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift* enligt nuvarande lydelse av 4 § punkt 8 avgiftsförordningen byts ut mot *information i elektronisk form*. Tanken är inte att innebörden ska förändras utan ändringen är endast till för att modernisera språket.
- 5 § avgiftsförordningen ändras genom att 7 § PSI-lagens huvudregel skrivs in avseende avgifter som tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen. För att få en mer lättläst förordningstext gällande de olika ekonomiska målen i 5 § föreslås att punkterna 8 och 9 i 4 § förordningen byter plats. För punkterna 1–8 gäller då ”upp till full kostnadstäckning”, för punkten 9 information i elektronisk form gäller ”upp till kostnadstäckning för att reproducera, tillhandahålla och

sprida handlingarna” och för punkten 10 gäller ”full kostnadstäckning” som ekonomiskt mål.

ESV avser att ändra föreskrifter och allmänna råd till avgiftsförordningen enligt följande under förutsättning att regeringen genomför föreslagna ändringar i förordningen:

- I föreskrifterna anger ESV att de kostnader som avser den tid som går åt för att utföra beställningen får medräknas. Här ingår personalkostnader med ett pålägg för att täcka en skälig andel av gemensamma kostnader. Dessutom får direkta materialkostnader, distributions- eller kommunikationskostnader och kostnad för debitering inkluderas under avgiftstaket. Det innebär att kostnader för exempelvis insamling och förvaltning av data inte får täckas med avgifter enligt huvudregeln.
- I de allmänna råden anger ESV att för avgifter som tas ut med stöd av föreslagen punkt 9 (information i elektronisk form) i 4 § avgiftsförordningen får kostnad för tid räknas in. I detta ingår att göra sådana sammanställningar som kan betraktas som rutinbetonade åtgärder med samma innebörd som när begreppet används i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105).
- I de allmänna råden inför ESV också en hänvisning till undantagsregeln enligt 7 § andra stycket PSI-lagen för de verksamheter där tillämpningen av huvudregeln inte är aktuell.

ESV lyfter också fram några områden där det kan finnas ett behov av förtydliganden. Det gäller affärsverkens avgifter, vilket bemyndigande myndigheter ska använda för vidareutnyttjande, om det finns någon konflikt mellan 5 § avgiftsförordningen och 7 § PSI-lagen, om det finns ett behov att förtydliga tillämpningen av andra stycket 7 § PSI-lagen samt om 15 § avgiftsförordningen som avser kopior av allmänna handlingar är förenlig med 7 § PSI-lagen.

Avslutningsvis avser ESV att uppdatera aktuella handledningar i enlighet med resultatet av regeringsuppdraget. ESV kommer även att beakta eventuella regeländringar i framtida utbildningsinsatser.

## 2 Uppdrag och bakgrund

### 2.1 Uppdraget

Ekonomistyrningsverket (ESV) ska göra en översyn av avgiftsförordningen (1992:191) i förhållande till lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen). ESV ska vid behov lämna förslag till nödvändiga förordningsändringar för att avgiftsförordningen ska vara förenlig med PSI-lagens bestämmelser om avgifter för vidareutnyttjande av handlingar. Uppdraget ska genomföras i dialog med Regeringskansliet (Finansdepartementet) och med beaktande av riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen, prop. 2014/15:79.<sup>1</sup> Uppdraget framgår av ESV:s regleringsbrev för budgetåret 2015.

En rapport av uppdraget inklusive förslag till förordningsändringar ska lämnas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 7 december 2015.

### 2.2 ESV:s tolkning av uppdraget

Regeringen lämnade under våren ett förslag om ändring i PSI-lagen till riksdagen. Riksdagen beslutade den 21 maj 2015 i enlighet med propositionen. Bestämmelser i lag är överordnade bestämmelser i förordning. Dessutom är avgiftsförordningen subsidiär till annan reglering, det vill säga enligt 2 § förordningen gäller den bara om inte regeringen beslutat något annat. Enligt ovanstående är förordningen i princip förenlig med lagen även om den skulle innehålla bestämmelser som materiellt strider mot lagen, eftersom lagen då tar över. Det är däremot olyckligt om bestämmelserna skiljer sig åt eftersom avgiftsförordningen är väl känd av de myndigheter som tillämpar den. Det är därför lämpligt att genom bestämmelserna i avgiftsförordningen, och med ESV:s rätt att utfärda föreskrifter och allmänna råd, konkretisera bestämmelserna i PSI-lagen så att de blir enklare för myndigheterna att tillämpa.

Efter en genomgång av samtliga bestämmelser i PSI-lagen och avgiftsförordningen anser ESV att det endast är bestämmelserna i 7 § PSI-lagen som behöver analyseras i förhållande till förordningens bestämmelser. Det är i huvudsak första och andra stycket i paragrafen som behöver jämföras med avgiftsförordningens bestämmelser. Den nya huvudregeln anges i första stycket. Det andra stycket anger det avgiftstak som var tillämpligt före den 1 juli 2015 och som från och med detta datum ska tillämpas av de myndigheter som undantas från huvudregeln.

---

<sup>1</sup> Finansutskottet betänkande 2014/15:FiU14.

*7 § Om en myndighet får ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar, får avgifterna inte överstiga kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.*

*Om en myndighet är skyldig att ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för en verksamhet, får de samlade intäkterna inte överstiga kostnaderna för att samla in, framställa, reproducera och sprida handlingarna samt en rimlig avkastning på investeringar.*

*Sådana arkiv, bibliotek och museer som får ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar, får tillämpa bestämmelsen i andra stycket oavsett krav på kostnadstäckning.*

Det är främst 4 och 5 § § avgiftsförordningen som är aktuella att se över i sammanhanget, men översynen omfattar alla bestämmelser i förordningen.

ESV anser att det kan vara lämpligt att förtydliga regelverket genom till exempel en handledning eller vägledning. Detta bör göras efter att uppdraget har redovisats och regeringen fattat beslut i frågan.

### **2.3 Avgränsningar**

Uppdraget innebär framförallt att ESV ska förtydliga vad som gäller för de avgifter som tas ut av statliga myndigheter med stöd av regeringens generella bemyndigande i 4 § avgiftsförordningen. Paragrafen behandlar de varor och tjänster som *får* tillhandahållas mot avgift om verksamheten är av tillfällig natur eller mindre omfattning. Även om uppdraget främst är inriktat på det generella bemyndigandet ser ESV över de andra paragraferna i förordningen.

Det lagrum i PSI-lagen som framförallt blir aktuellt att analysera i relation till 4 § avgiftsförordningen blir på grund av ovanstående 7 § första stycket PSI-lagen, den så kallade huvudregeln. Myndigheter med verksamhet vars avgifter tas ut med stöd av ett särskilt bemyndigande enligt 3 § avgiftsförordningen har inte analyserats lika grundligt.

Uppdraget omfattar en översyn av de bestämmelser i avgiftsförordningen som kan vara oklara i förhållande till PSI-lagen. Uppdraget omfattar inte en översyn av eventuella otydligheter i lagens bestämmelser.

PSI-lagen gäller för hela den offentliga förvaltningen. Eftersom riksdagens myndigheter, statliga bolag, kommuner och landsting inte omfattas av avgiftsförordningen måste deras restriktioner för att ta ut avgift för vidareutnyttjande av handlingar ses över i särskild ordning.

## 2.4 Bakgrund

Bakgrunden till regeringens uppdrag till ESV är att EU:s direktiv<sup>2</sup> om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, PSI-direktivet, har ändrat lydelse<sup>3</sup> gällande bestämmelser om avgiftsuttag. Direktivet ger ingen allmän rätt att ta ut avgifter för vidareutnyttjande av handlingar utan det regleras i nationella författningar. För de fall avgift ska tas ut för vidareutnyttjande av handlingar ska avgiften enligt direktivets nya huvudregel begränsas till de så kallade marginalkostnaderna för reproduktion, tillhandahållande och spridning. I den äldre lydelsen angavs att avgifterna även fick täcka kostnaderna för insamling och en rimlig avkastning på investeringar. I ändringsdirektivet finns även en undantagsregel för de organisationer som är skyldiga att generera intäkter för att täcka en väsentlig del av sina kostnader kopplade till den offentliga verksamheten.

Implementeringen av direktivet i Sverige genomförs i huvudsak genom PSI-lagen. Inte heller lagen ger stöd för att ta ut avgifter för vidareutnyttjande. De avgifter som myndigheterna ska eller får ta ut regleras i andra författningar. Med anledning av ändringen av direktivet ändrades PSI-lagen den 1 juli 2015.

## 2.5 Styrande dokument

ESV:s överväganden och förslag baseras på svensk praxis och tidigare ställningstaganden inom avgiftsområdet. I avsnitten 2.5.1-2.5.5 refereras till vissa grundläggande dokument från riksdagen och regeringen samt från Riksrevisionsverket och ESV. Av dessa framgår bland annat riksdagens ställningstagande om avgifter för information och vilka kostnader som får täckas med avgifter. Dokumenten ger en bakgrund och vägledning till aktuella överväganden om prissättning av information för vidareutnyttjande.

### 2.5.1 PSI-direktivet och PSI-lagen

Direktivet innehåller en uppsättning av minimiregler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter. Enligt PSI-direktivet skulle Europeiska kommissionen se över tillämpningen av direktivet och överlämna resultatet av översynen och förslag till ändringar i direktivet till Europaparlamentet och rådet senast den 1 juli 2008. Översynen resulterade i att kommissionen konstaterade att det fortfarande fanns ett antal hinder för tillämpningen av direktivet och bestämde att en ytterligare översyn skulle göras. Som en del av den andra översynen offentliggjorde kommissionen i december 2011 ett förslag till ändring i PSI-direktivet. Ändringsdirektivet innehöll flera viktiga förändringar av PSI-direktivet.

<sup>2</sup> EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2003/98/EG.

<sup>3</sup> EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2013/37/EU av den 26 juni 2013 om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

I ändringsdirektivet utvidgades tillämpningsområdet till att även omfatta arkiv, bibliotek och museer. De tillkommande institutionerna omfattades vidare av särskilda bestämmelser om avgiftsuttag och om att bevilja exklusiva rättigheter avseende digitalisering av kultureresurser. Till övriga ändringar hörde även den nya, allmänna principen att handlingar som omfattas av direktivet *ska kunna* vidareutnyttjas. Tidigare var utgångspunkten att direktivets bestämmelser enbart skulle gälla om vidareutnyttjande tilläts enligt nationell rätt. Om det är möjligt och lämpligt *ska* myndigheterna enligt ändringsdirektivet göra sina handlingar tillgängliga i ett öppet och maskinläsbart format tillsammans med tillhörande metadata. Både format och metadata bör så långt som möjligt vara förenliga med formella, öppna standarder. Tidigare angavs att handlingar *om möjligt och lämpligt* skulle göras tillgängliga på elektronisk väg.

Även reglerna för hur höga avgifter som får tas ut har ändrats. Den tidigare huvudregeln tillät vad som kunde likställas med full kostnadstäckning. Enligt den nya huvudregeln får kostnaderna motsvara högst marginalkostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna. Möjligheter till ett högre avgiftsuttag finns dock för verksamheter som är skyldiga att täcka en väsentlig del av sina kostnader med intäkter. I sådana fall gäller i princip full kostnadstäckning fortfarande som tak för avgifterna.

Regeringen beslutade den 17 januari 2013 att tillsätta en särskild utredare som fick i uppdrag att föreslå de författningsändringar som behövdes för att genomföra ändringsdirektivet i Sverige. I uppdraget ingick också att se över PSI-lagen i övrigt samt att föreslå åtgärder som skapar bättre förutsättningar för vidareutnyttjande av sådana handlingar. Utredningen lämnade sitt slutbetänkande *Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar*<sup>4</sup> den 28 februari 2014. Utredningens förslag till ändringar i PSI-lagen som sedan beslutades med ikraftträdande den 1 juli 2015 var att:

- lagens tillämpningsområde utvidgas så att den också omfattar arkiv, bibliotek (inklusive högskolebibliotek) och museer.
- en ny huvudregel införs för hur höga avgifter som får tas ut vid vidareutnyttjande av handlingar.
- en allmän princip införs som innebär att handlingar som omfattas av lagen och tillhandahålls av myndigheterna får vidareutnyttjas.

---

<sup>4</sup> Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar, SOU 2014:10

### 2.5.2 Europeiska kommissionens tillkännagivande<sup>5</sup>

Syftet med tillkännagivandet är att tillhandahålla icke bindande riktlinjer om bästa praxis inom områden som är särskilt relevanta för vidareutnyttjandet av information från den offentliga sektorn i Europa. I detta referat redovisas huvudsakligen riktlinjer om avgifter som begränsas av huvudregelns avgiftstak enligt det reviderade direktivet.<sup>6</sup>

#### **Kostnadsposter**

Avgifterna begränsas till marginalkostnaderna för reproduktion, tillhandahållande och spridning av handlingar. I praktiken har det visat sig att de tre viktigaste kostnadskategorierna i samband med vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn avser:

- a. dataframställning (inklusive insamling och underhåll)
- b. dataspridning, och
- c. försäljning och marknadsföring eller tillhandahållande av förädlade tjänster.

När dessa kategorier jämförs med vad som kan betraktas som marginalkostnader enligt direktivet är det tydligt att a och c sträcker sig längre än till reproduktion, tillhandahållande och spridning. Principen om avgifter baserade på marginalkostnader passar i stället bäst inom den breda kategorin dataspridning. Dataspridning kan definieras som kostnader som har ett direkt samband med och som är nödvändiga för att reproducera ytterligare ett exemplar av en handling och göra det tillgängligt för vidareutnyttjarna.

Avgiftsnivån kan variera ytterligare beroende på vilken spridningsmetod som används eller uppgifternas format. Vid avgiftsberäkningen skulle följande kostnader kunna betraktas som berättigande:

*Infrastruktur:* kostnader för utveckling, underhåll av programvara och maskinvara, anslutningsmöjligheter, inom gränserna för vad som är nödvändigt för att göra handlingar tillgängliga för åtkomst och vidareutnyttjande.

*Duplicering:* kostnad för ytterligare ett exemplar av en DVD, ett USB-minne med mera.

*Hantering:* förpackningsmaterial, orderhantering.

*Rådfrågning:* telefon- och e-postkontakter med vidareutnyttjare, kostnader för kundservice.

*Leverans:* portokostnader, inklusive standardporto eller kurirföretag.

*Särskilda förfrågningar:* kostnader för att bereda och formatera data på begäran.

<sup>5</sup> Europeiska kommissionens tillkännagivande avser Riktlinjer om rekommenderade standardlicenser, datauppsättningar och avgifter för vidareutnyttjande av handlingar (2014/C 240/01).

<sup>6</sup> 2013/37/EU, artikel 6.1.

### **Beräkning av avgifter**

Om icke digitala handlingar sprids fysiskt kan avgiften beräknas på grundval av samtliga dessa kostnadskategorier. I en webbmiljö skulle dock de totala avgifterna kunna begränsas till de kostnader som direkt hänför sig till underhåll och drift av infrastrukturen (elektronisk databas), med förbehåll för vad som är nödvändigt för att reproducera handlingarna och förse vidareutnyttjaren med dessa. Eftersom de genomsnittliga löpande databaskostnaderna är låga och sjunkande kommer siffran sannolikt att vara nära noll. Det rekommenderas därför att offentliga myndigheter regelbundet bedömer de potentiella kostnaderna och fördelarna med en nollkostnads- respektive marginalkostnadsstrategi och att de är medvetna om att avgiftsuttag i sig medför en kostnad.

I tillkännagivandet är slutsatsen att marginalkostnadsmetoden kan tillämpas för att säkerställa täckning av kostnader som avser ytterligare reproduktion och fysisk spridning av icke digitala handlingar, men att en nollkostnadsmetod skulle kunna rekommenderas för digitala handlingar som sprids elektroniskt.

#### **2.5.3 Principer för prissättning av informationstjänster**

Regeringen gav 1995 dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) i uppdrag att lämna förslag om enhetliga principer för prissättning av informationstjänster inom den offentliga sektorn. RRV föreslog i uppdraget<sup>7</sup> en enhetlig princip för prissättning av avgiftsbelagda uttag av information. Principen innebar att avgifterna för uttag av elektroniskt lagrad information beräknas så att full kostnadstäckning för att framställa och distribuera uttagen skulle uppnås. Samtliga kostnader för att framställa och distribuera uttagen ska täckas, om inte regeringen beslutat om någon annan grund för avgiftssättningen. Begreppen avgiftssättning och prissättning används som synonymer.

För statlig verksamhet gäller full kostnadstäckning som ekonomiskt mål om inget annat föreskrivits. För att detta mål ska kunna uppnås bygger avgiftssättningen på en självkostnadskalkyl. Om inget annat beslutats ska den princip som beskrivits ovan tillämpas, vilket innebär att kalkylen begränsas till att endast omfatta kostnaderna för att göra informationen tillgänglig för externa användare. Avgifterna ska därför normalt inte bidra till att finansiera den verksamhet som myndigheten bedriver enligt sin instruktion eller annan författning. Regeringen beslutar särskilt om ett sådant bidragskrav ska ställas på den avgiftsbelagda verksamheten.

---

<sup>7</sup> Principer för prissättning av informationstjänster – regeringsuppdrag, RRV 1995:64.

#### 2.5.4 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst

Regeringen lämnade i propositionen<sup>8</sup> *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* riktlinjer för arbetet med informationsförsörjningen i förvaltningen. Enligt regeringens bedömning är en enkel, säker och kostnadseffektiv tillgång till samhällets grundläggande information ett offentligt åtagande av väsentlig betydelse för den offentliga förvaltningen, för medborgarna och för företagen. Ett av skälen som anges för bedömningen är att IT-anpassningen av myndigheternas informationssystem och möjligheterna att ta del av information som skapats måste tas tillvara. I propositionen föreslås dessutom att en enhetlig prissättningsprincip införs för begärda uppgifter som tillhandahålls i elektronisk form. Principen är densamma som föreslogs i rapporten *Principer för prissättning av informationstjänster*, det vill säga avgiften bör endast grundas på kostnaden för att ta fram och distribuera uppgifterna. Riksdagen fattade sedan beslut om att en sådan enhetlig princip införs.<sup>9</sup>

#### 2.5.5 Att beräkna kostnader m.m. för information i elektronisk form

För att underlätta genomförandet av riksdagsbeslutet om en enhetlig prissättningsprincip gav regeringen ESV i uppdrag att ta fram ett underlag för beräkning av de kostnader som ska få täckas vid uttag av uppgifter i elektronisk form. Uppdraget redovisades i rapporten *Att beräkna kostnader m.m. för information i elektronisk form*.<sup>10</sup> I rapporten beskrivs följande definitioner och gjorda avgränsningar.

Med *informationsuttag i elektronisk form* avses uttag av uppgifter som en myndighet tillhandahåller genom att göra informationen elektroniskt tillgänglig via Internet, olika typer av online-uppkoppling till en eller flera av myndighetens databaser, överföring via elektronisk post, på CD, diskett med mera.

Begreppet *uttagskostnad* infördes för att göra det tydligt att den föreslagna prissättningsprincipen innebär att avgifterna ska beräknas så att samtliga kostnader för att framställa och distribuera begärda informationsuttag täcks. I uttagskostnaden ingår kostnaderna för sådan bearbetning, sammanställning etc. av uppgifter som enbart görs för att tillgodose den *externa efterfrågan* på information.

<sup>8</sup> Prop. 1997/98:136.

<sup>9</sup> Bet.1997/98: KU31, rskr.1997/98:294.

<sup>10</sup> ESV 1999:6.

### **Grunder för prissättningen**

Det ekonomiska målet full kostnadstäckning för att framställa och distribuera avgiftsbelagda uttag ur databaser gäller, om inte regeringen beslutat något annat, i det fall en myndighet bedriver verksamheten med stöd av ett särskilt bemyndigande. Myndigheten ska beräkna avgifterna så att samtliga direkta kostnader täcks jämte ett pålägg för att täcka en skälig andel av de kostnader som indirekt kan hänföras till den avgiftsbelagda verksamheten, till exempel kostnader för gemensam administration, utrustning, lokaler.

Däremot ska avgifterna normalt inte täcka någon del av kostnaderna för sådan insamling av uppgifter, registrering, bearbetning, lagring, å jourhållning med mera som ingår i myndighetens anslagsfinansierade verksamhet där de elektroniskt lagrade uppgifterna i fråga används som ett stöd.

En myndighet som med stöd av 4 § avgiftsförordningen mot avgift tillhandahåller uttag av information i elektronisk form bestämmer själv om avgifterna ska beräknas så att kostnaderna för att framställa och distribuera uttagen täcks helt eller bara delvis. En del myndigheter tillhandahåller både grundläggande information och information som bearbetats på begäran. I vissa fall finns det även privata företag som bearbetar den grundläggande information som myndigheten tillhandahåller. För att konkurrenssnedvridning ska undvikas är det i så fall viktigt att samma prissättningsprinciper tillämpas såväl vid uppdragsverksamhet, då den grundläggande informationen utnyttjas internt, som vid extern försäljning av denna information till konkurrenter.

### **Beräkning av kostnader**

Att beräkna kostnaden för varje enskilt informationsuttag är i praktiken omöjligt, särskilt för information som hålls tillgänglig via Internet. Avgiften baseras i stället på någon form av genomsnittlig kostnad. En långsiktig styckkostnad kan beräknas genom att de totala kostnaderna för att tillgodose den externa efterfrågan på uppgifter ur en viss databas divideras med en förväntad normalvolym. Avgiften kan också sättas med utgångspunkt i tidsåtgång då en genomsnittlig timkostnad beräknas utifrån direkta lönekostnader med pålägg för att täcka en skälig andel av vissa gemensamma kostnader.

Följande kostnader kan behöva beaktas vid avgiftssättningen när en myndighet tillhandahåller information i elektronisk form:

- kostnad för tid som åtgår för att utföra beställningen. Här ingår lönekostnader (direkt lön, arbetsgivaravgifter m.m.) med ett pålägg för att täcka en skälig andel av gemensamma kostnader, t.ex. löne- och personalfunktion, lokalkostnader.
- direkta materialkostnader, t.ex. CD, diskett
- leverans- eller kommunikationskostnader
- kostnad för maskintid som åtgår för att utföra beställningen
- styckkostnad eller andel kostnader för servicefunktion
- styckkostnad för fakturering, debitering
- styckkostnad eller andel kostnader för marknadsföring
- styckkostnad eller andel kostnad för avskrivning på utrustning
- andel kostnad för service av datorer m.m.
- styckkostnad eller andel kostnad för systemutveckling, systemunderhåll, programvara
- licenskostnad för programvara
- kostnad för service av programvara.

Med dessa rapporter som grund överväger ESV i kapitel 3 hur det framtida regelverket kan förtydligas.

## 2.6 Metod och genomförande

I arbetet har ESV uteslutande använt kvalitativa metoder och rapporten baseras på dokumentstudier och intervjuer. Uppdraget har genomförts i dialog med Regeringskansliet. ESV har dessutom under arbetets gång haft kontakter med personer med erfarenhet av och god insyn i PSI-bestämmelserna.

### Dokumentstudier

En första kartläggning gällde insamling och bearbetning av tidigare utredningar och andra dokument gällande bland annat vidareutnyttjande av handlingar, principer för prissättning och avgiftsuttag. Förutom regeringens proposition, *Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*<sup>11</sup>, har ESV beaktat iakttagelser och bedömningar som gjorts andra i propositioner, statliga utredningar och regeringsuppdrag i samma ämnesområde.

### Intervjuer

Fyra myndigheter valdes ut för intervjuer. Urvalet baserades på myndigheter som har stor uppdragsverksamhet, vilken gäller utlämnande av offentlig information för vidareutnyttjande. Syftet med intervjuerna har varit att samla in information om och hur myndigheterna tillämpar PSI-bestämmelserna, vilka kostnader man använder vid avgiftsberäkning vid vidareutnyttjande och om myndigheterna har stött på problem

---

<sup>11</sup> Prop. 2014/15:79.

som kan kopplas till PSI-lagen. Frågor och svar från intervjuerna med myndigheterna redovisas i bilaga 1.

Ytterligare fyra intervjuer genomfördes via telefon och myndigheterna valdes ut baserat på att de enbart har avgiftsuttag enligt 4 § avgiftsförordningen och där merparten av uttagen gäller utlämnande av information.

## 3 Överväganden om tydligare avgifter

### 3.1 Kostnader som får inkluderas i avgiftstaket

#### *Sammanfattning av avsnitt 3.1*

Riksdagens beslutade prissättningsprincip om enhetligare avgifter för information i elektronisk form är enligt ESV befogad att använda för att tydliggöra vilka kostnader som får medräknas i avgiftstaket som anges enligt huvudregeln i 7 § PSI-lagen.

De kostnader som enligt ESV får inkluderas är:

- kostnad för tid som åtgår för att utföra beställningen. Här ingår personalkostnader med ett pålägg för att täcka en skälig andel av gemensamma kostnader för till exempel ledning, personalfunktion och lokaler.
- direkta materialkostnader
- distributions- eller kommunikationskostnader
- kostnad för debitering.

ESV anser att detta kan tydliggöras i föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen.

Kostnader som inte får medräknas är princip alla andra kostnader än de som kan hänföras till ovan angivna kostnader. Det innebär bland annat kostnader för insamling och förvaltning av data. ESV anser att detta också kan tydliggöras i föreskrifter till 5 § avgiftsförordningen.

ESV har särskilt övervägt om OH-kostnader bör medräknas eller inte. Det kan finnas fall då det är skäl att inte räkna med OH-kostnader och ESV anser att detta kan förklaras i en handledning.

När det gäller metod för avgiftsberäkningar anser ESV att kalkylering av avgifter kan baseras på redan etablerade principer där myndigheten gör egna volymantaganden, även om antalet köpare bedöms som få.

De överväganden som ESV gör syftar till att mer detaljerat ange vilka kostnader som får ingå för reproduktion, tillhandahållande och spridning av handlingar.

Övervägandena kommer även omfatta en precisering av vilka kostnader som inte får medräknas enligt huvudregelns kostnadsbegrepp.

I detta kapitel utreds inledningsvis om de kostnader som inkluderas i riksdagens enhetliga prissättningsprincip är relevanta att använda även för beräkningen av vilket avgiftstak som ska gälla enligt PSI-lagens avgiftsbestämmelse. Därefter övervägs kostnadsdefinitionen och om OH-pålägg ska beaktas. Slutligen ger ESV sin syn på beräkningen av avgifter beroende på volymantagande. Det sistnämnda har stor betydelse för avgiftsnivån i de fall då antalet kunder är få. Enligt 11 § PSI-lagen ska myndigheten informera om avgifter inklusive beräkningsgrund och andra villkor för vidareutnyttjandet. Detta ställer också krav på att myndigheten i sin beräkning även tar hänsyn till volymantagande för att kunna beräkna avgiftens storlek.

### 3.1.1 Relevant med riksdagens princip för avgifter för information?

Riksdagen har – som tidigare redovisats – beslutat om en enhetlig princip som innebär att avgiften endast bör grundas på kostnaden för att ta fram och distribuera uppgifterna. När principen tillämpas på avgifter som tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen, vilket är den situation som analyseras i denna rapport, bör den tolkas som ett tak, det vill säga myndigheten får i avgifterna inte medräkna kostnader som överstiger kostnaderna för att ta fram och distribuera uppgifterna. Även om principens status och tillämpning i statsförvaltningen inte är helt klarlagd utgör den enligt ESV en vägledning och riktlinje för hur statsmakterna vill att avgifterna ska sättas.

I PSI-direktivet anges att avgiften i princip ska begränsas till marginalkostnaderna. Varken ESV eller PSI-utredningen är av den uppfattningen att begreppet marginalkostnad ska tolkas i strikt ekonomisk mening och regeringen har i propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*<sup>12</sup> uttalat sig om att marginalkostnadsprissättning redan gäller.<sup>13</sup> Principerna liknar varandra genom att det enbart är ”genomsnittlig tilläggskostnad”, som det uttrycks i PSI-utredningen, som bör täckas. Riksdagens riktlinjer och även annan praxis samt kommissionens tillkännagivande<sup>14</sup> bör beaktas i övervägandena om förtydligande av PSI-lagens avgiftsbestämmelser.

En fråga är vad som kan tänkas skilja mellan formuleringarna om kostnader för att ”ta fram och distribuera” enligt riksdagens princip respektive ”reproducera,

<sup>12</sup> Prop. 2009/10:175.

<sup>13</sup> Regeringen vill också påpeka att marginalkostnadsprincipen som huvudregel redan gäller för statliga myndigheter (prop.1997/98:136, bet.1997/98: KU31, rskr. 1997/98:294). Detta innebär att dessa ska ut avgifter för informationsuttag som grundas på kostnaden för att ta fram och distribuera uppgifterna, dvs. det som motsvaras av marginalkostnaden.

<sup>14</sup> Riktlinjer om rekommenderade standardlicenser, datauppsättningar och avgifter för vidareutnyttjande av handlingar (2014/C 240/01), Europeiska kommissionen.

tillhandahålla och sprida handlingarna” enligt PSI-lagen. ”Tillhandahålla och sprida handlingarna” förefaller vara synonymt med ”distribuera”. Däremot skulle ”reproducera” kunna innebära mindre arbete för en myndighet än arbetet med att ”ta fram”.

Att ”ta fram” kan jämföras med sådana sammanställningar som myndigheten är skyldig att göra vid en begäran om utlämnande av allmän handling, det vill säga vad som anses som rutinbetonade åtgärder enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105). Kostnaderna för att göra sådana sammanställningar bör vara en form av reproduktion för senare spridning. Konsekvensen blir att kostnaden för att göra sammanställningarna får tas med i underlaget enligt huvudregeln i PSI-lagen. Kostnader för att göra sammanställningar som faller utanför begreppet rutinbetonade åtgärder får därför inte räknas med i avgiftsunderlaget enligt 7 § första stycket PSI-lagen.

ESV har inte kunnat se någon tydlig skillnad mellan begreppen. ESV instämmer i regeringens ställningstagande att det inte är någon grundläggande skillnad mellan de jämförda principerna. Därför kan riksdagens enhetliga prissättningsprincip användas som grund för ESV:s överväganden och förslag om vilka kostnader som får ingå under avgiftstaket. ESV anser också att detta synsätt underlättar för myndigheterna i sitt arbete eftersom det då inte förekommer flera olika principer för avgiftssättning beroende på vilken typ av elektronisk information som avses.

Redovisningen av vilka kostnader som får ingå under avgiftstaket har även publicerats i *E-delegationens vägledning för vidareutnyttjande* som kom ut 2012. De aktuella kostnaderna anges i nedanstående punkter och utgör grund för den reglering i avgiftsförordningen som ESV föreslår i senare avsnitt:

- kostnad för tid som går åt för att utföra beställningen. Här ingår personalkostnader med ett pålägg för att täcka en skälig andel av gemensamma kostnader för till exempel ledning, personalfunktion och lokaler.
- direkta materialkostnader
- distributions- eller kommunikationskostnader
- kostnad för debitering.

Det är viktigt att notera att avgifterna enligt riksdagens prissättningsprincip får inkludera en rättvisande andel av gemensamma kostnader, det vill säga OH-kostnader för respektive myndighet. Det bör även betonas att detta inte är någon rekommendation om kostnadstäckning utan enbart ett tak för hur höga avgifterna får vara när de tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen.

### 3.1.2 Vilka kostnader får inte ingå i avgiftstaket?

En form av förtydligande är att redogöra för vilka kostnader som inte får tas med vid beräkningen av avgifterna för vidareutnyttjande enligt huvudregeln. Denna metod nämns även i kommissionens tillkännagivande.<sup>15</sup>

Enbart de kostnader som kan hänföras till reproduktion, tillhandahållande eller spridning av informationen får täckas med avgifter enligt PSI-lagens huvudregel. Det innebär bland annat att kostnader för följande aktiviteter inte får ingå i avgiftsunderlaget:

- insamling av uppgifter
- förvaltning av data, framställning av handlingar såsom avancerade sammanställningar
- olika former av utveckling som inte kan hänföras till utlämnande.

### 3.1.3 Ska OH-kostnader exkluderas i avgiftstaket?

Som tidigare nämnts anser ESV att riksdagens prissättningsprincip bör användas som utgångspunkt för att säkerställa att myndigheterna inte överskrider det avgiftstak som avses i huvudregeln i 7 § PSI-lagen. Det innebär i så fall att avgifterna får omfatta OH-kostnader i generell mening.<sup>16</sup> Det kan enligt ESV ändå vara lämpligt att överväga en alternativ hantering av en myndighets OH-kostnader i detta sammanhang.

För OH-kostnader finns det vissa aspekter som är viktiga att ta hänsyn till.

- Det finns ingen enhetlig definition. Begreppet beskrivs ofta i kvalitativa termer som anger typ av gemensam kostnad. Nivån på den andel som ska belasta en avgift kan dock variera beroende på kalkyl. OH-kostnaden är även beroende av vilken verksamhet som är aktuell. Men framför allt är begreppet beroende av vilken redovisningsmodell som tillämpas på respektive myndighet. I praktiken kan en kostnad vara direkt på en myndighet medan samma kostnadslag på en annan myndighet redovisas som en del av OH-kostnaderna (indirekt kostnad). Om gemensamma kostnader inte får ingå skulle avgiftstakets nivå komma att variera beroende på hur olika myndigheter utformar sina redovisningsmodeller.

<sup>15</sup> Europeiska kommissionens tillkännagivande avser Riktlinjer om rekommenderade standardlicenser, datauppsättningar och avgifter för vidareutnyttjande av handlingar (2014/C 240/01).

<sup>16</sup> OH-kostnader används som synonym till gemensamma eller indirekta kostnader. De omfattar normalt ledning, administrativt stöd/staber, lokaler, IT-tjänster, bibliotek, kapitalkostnader och personalvård. Avgifter ska normalt beräknas så att de täcker en rättvisande andel av dessa kostnader, *Sätt rätt pris!* ESV 2014:52.

- Hanteringen kan också vara beroende av vilka OH-kostnader det är fråga om. Vissa gemensamma kostnader har ett tydligt samband med tillhandahållandet för vidareutnyttjande medan andra gemensamma kostnader ligger längre ifrån. Exempelvis borde en OH-kostnad, i form av en webbsida för utlämnade av information normalt rymmas under avgiftstaket. Det gäller om OH-kostnaden ska fördelas på flera prestationer, till exempel avgiftsfritt och avgiftsbelagt tillhandahållande. Däremot är det inte lika självklart att inkludera OH-kostnader i form av till exempel lokaler.

Ett motiv för att överväga hanteringen av dessa kostnader är att det kan vara svårt att motivera att OH-kostnader får inkluderas om efterfrågan är av mycket begränsad omfattning på en myndighet. Exempelvis borde inte stabs- eller lokalkostnaderna öka till följd av en mindre efterfrågan på information för vidareutnyttjande. Det kan därför finnas skäl att begränsa OH-kostnaderna för situationer när myndigheterna endast väljer att tillmötesgå direkta förfrågningar.

Växer efterfrågan till större volymer är det lättare att motivera att en andel av OH-kostnader läggs på eftersom dessa i princip ökar vid större omfattning.

Om tanken är att ESV ska främja användandet av information för vidareutnyttjande kan ett avgiftstak utan OH-kostnader övervägas. Det kan dock ifrågasättas om det är ESV:s roll att främja en ökad användning genom att införa regler för lägre avgifter – utan ett tydligt stöd från regeringen. Det gäller särskilt om reglerna är bindande för myndigheterna.

Med dessa skäl som bakgrund väljer vi att redovisa olika alternativ som beaktar hanteringen av OH-kostnader. Själva hanteringen kan tydliggöras antingen i avgiftsförordningen, i föreskrifter och allmänna råd till förordningen eller i en handledning.

- a. en rättvisande andel av de gemensamma kostnaderna får täckas inom huvudregelns avgiftstak

Detta alternativ motsvarar nuvarande praxis och riksdagens prissättningsprincip för information. Definitionen är relativt etablerad och kan uttryckas som full kostnadstäckning för uttag av information, eller full kostnadstäckning för reproduktion, tillhandahållande och spridning av information.

- b. en rättvisande andel av de gemensamma kostnaderna får **inte** täckas inom huvudregelns avgiftstak

Efterfrågan kan för många myndigheter vara av begränsad omfattning eftersom det är fråga om avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen. För större myndigheter kan dock

efterfrågan vara relativt omfattande med hänsyn till att begränsningsregeln i 4 § anges i relation till myndighetens storlek. Med hänsyn till att en stor del av en myndighets gemensamma kostnader inte borde påverkas av begränsad efterfrågan kan det ifrågasättas om alla gemensamma kostnader ska inkluderas i avgiftstaket enligt huvudregeln. De kostnader som bör vara lättast att motivera är främst personalkostnader, det vill säga direkta kostnader för att hantera beställningen.

En fördel med förslaget är att det är en enkel metod att tillämpa, däremot avviker alternativet från riksdagens etablerade enhetliga prissättningsprincip. Konsekvensen blir att ytterligare en generell prissättningsprincip skulle införas i statsförvaltningen vilket gör det svårare för myndigheterna att veta vilken princip de ska använda. En nackdel med detta är dessutom att taket för prissättningen kan variera beroende på myndigheternas redovisningsmodeller. Fördelen för mottagarna av informationen – om ESV ska verka främjande för återanvändning av information – är att avgifterna blir lägre än med OH-pålägg. Det främjar förutsättningarna för en ökad tillväxt av informationsmarknader. En nackdel kan emellertid vara att myndigheter avstår från aktiva åtgärder för att sprida sin information, eftersom att möjligheterna till avgiftsuttag blir lägre. Denna risk bör dock inte överdrivas.

- c. en rättvisande andel av de gemensamma kostnaderna får täckas inom huvudregelns avgiftstak (a) **men** ESV rekommenderar i de allmänna råden att alternativ (b) frivilligt kan tillämpas.<sup>17</sup>

Detta alternativ anger ett bindande avgiftstak i föreskrifterna till avgiftsförordningen. I avgiftstaket ingår en rättvisande andel av relevanta gemensamma kostnader på respektive myndighet. I de allmänna råden rekommenderar ESV att myndigheterna bör tillämpa avgifter för vidareutnyttjande som bara täcker de direkta kostnaderna utan OH-kostnader.

- d. en rättvisande andel av de gemensamma kostnaderna får täckas inom huvudregelns avgiftstak (a) **men** att ESV i en planerad handledning om avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen anger att alternativ (b) frivilligt kan tillämpas

Detta alternativ innebär att det är fråga om en mildare form av rekommendation än om det anges i de allmänna råden. Detta alternativ förordas av ESV.

Det bör återigen understrykas att det här är fråga om avgiftstak, inte rekommendationer om hur mycket en myndighet ska ta ut eller att myndigheterna

<sup>17</sup> Allmänna råd tolkas som sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende, 1 § Författningssamlingsförordningen (1976:725).

överhuvudtaget ska ta betalt. I många fall är ett avgiftsfritt utlämnande mer kostnadseffektivt både för myndigheten och för användarna.

### 3.1.4 Metod för avgiftsberäkningar

Här beskrivs hur avgiftssättningen enligt ESV ska hanteras när det är flera som begär att få ut samma handlingar i elektronisk form. I princip handlar det om att myndigheten bör anta en normalvolym för en lämplig tidsperiod.

*Exempel:* Kund nr 1 har begärt, fått och betalat en avgift för ett visst elektroniskt dokument. Ska då kund nr 2 få dokumentet avgiftsfritt (eller till ett betydligt lägre pris) eftersom reproduktionen och tillhandahållandet av dokumentet redan i princip åtminstone delvis bekostats av kund nr 1? Alternativet är att kund nr 2 får betala samma avgift som kund nr 1 under viss given tidsperiod.

ESV anser att principen med normalvolym ska tillämpas i likhet med övrig avgiftssättning i statsförvaltningen.<sup>18</sup> Normalvolym kan dock vara svår att uppskatta. Kostnaderna för en handling kan ändras drastiskt till följd av att ett förändrat antal kunder (volymen) ska dela på en kostnad.

För att priset ska motsvara den kostnadsnivå som myndigheten beslutat krävs att myndigheten kan beräkna de verkliga kostnaderna för prestationen baserat på den faktiska volymen (antal potentiella kunder). Av praktiska skäl är en sådan prissättningsprincip omöjlig att hantera. Det beror bland annat på att en del av kostnaderna är fasta och att det inte i förväg går att beräkna den faktiska volymen. Vid minsta volymförändring kommer alltså kostnaden per styck att förändras.

Varje avgift som myndigheten tar ut för en vara eller en tjänst behöver inte vara beräknad så att självkostnaden täcks för varje enskilt utlämnande. Det betyder att avgiften för en prestation kan sättas så att den innebär ett överuttag i förhållande till självkostnaden. Det gäller under förutsättning att avgiften för en annan prestation, som hör till samma verksamhet, beräknas lämna motsvarande underuttag. Det är till exempel naturligt att avgifterna av praktiska skäl ofta baseras på någon form av genomsnittligt beräknad kostnad. Detta kan gälla den tid som går åt för att utföra en viss typ av tjänst eller den timkostnad som beräknas på direkt lön med pålägg för att täcka en andel av de gemensamma kostnaderna. Noteras kan att PSI-lagen inte innehåller något krav på kompensation för underskott.

Myndigheten kan därför för lämplig redovisningsperiod besluta om vilken avgiftsnivå som ska tillämpas. *Ett enkelt exempel:* Bedömer myndigheten att en kund efterfrågar viss information får myndigheten debitera 100 procent av kostnaderna för

<sup>18</sup>Handledningen Sätt rätt pris! ESV 2014:52.

reproduktion, tillhandahållande och spridning. Bedöms att två kunder kommer att efterfråga samma information får den första kunden betala 50 procent och den andra resterande 50 procent. Det gäller under förutsättning att myndigheten faktiskt tar ut avgifter som når upp till avgiftstaket. Det finns ju som tidigare nämnts ingen skyldighet för myndigheten att ta betalt överhuvudtaget.

Principen att avgifter kan sättas utifrån antaganden om framtida volymer är etablerad och beskrivs bland annat i ESV:s handledning för statsförvaltningen *Sätt rätt pris!*<sup>19</sup> Detta stöds också av såväl förarbetena till den ändrade PSI-lagen som en dom i Förvaltningsrätten i Stockholm.<sup>20</sup> Principen bör kunna tillämpas även om beräknat antal kunder är lågt. Om överuttag uppstår till följd av att volymen är för lågt beräknad i förhållande till faktiskt utfall under en period ska det i normalfallet justeras i efterkommande perioder.

### 3.2 Förtydliganden i avgiftsförordningen

För att förtydliga eller reducera osäkerheter som uttryckts ibland annat av PSI-utredningen är det enligt ESV motiverat att överväga ändringar i avgiftsförordningen och ESV:s föreskrifter eller allmänna råd till förordningen.

I propositionen *Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*<sup>21</sup> anges att PSI-utredningen<sup>22</sup> har konstaterat att det finns myndigheter som uppfattar att avgiftsförordningens grundprincip om full kostnadstäckning står i konflikt med ändringsdirektivets huvudregel. Det gäller särskilt avgifter för uppgiftslämnande i digital form.

ESV anser att en otydlighet är att formuleringen av det ekonomiska målet som gäller för avgifter som tas ut med stöd av 4 § punkt 8 avgiftsförordningen skiljer sig från formuleringen av det ekonomiska målet enligt huvudregeln som anges i PSI-lagen. Enligt 4 § förordningen gäller ett avgiftstak definierat som *upp till full kostnadstäckning* till skillnad mot PSI-lagens huvudregel som är *upp till kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna*. PSI-taket kan förefalla vara lägre än avgiftsförordningens avgiftstak.

Förtydliganden i avgiftsförordningen kan handla om omformulering och precisering av ekonomiskt mål (tak) för avgifter enligt 4 § punkt 8. Detta påverkar även 5 § avgiftsförordningen där det ekonomiska målet anges.

Om avgiftstaket för vidareutnyttjande ändras i 4 § bör ESV även överväga om taket ska gälla även för annan användning än för vidareutnyttjande. Sådan användning

<sup>19</sup> ESV 2014:52.

<sup>20</sup> Dom 2014-06-10 (5287-14).

<sup>21</sup> Prop. 2014/15:79.

<sup>22</sup> Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar, SOU 2014:10.

skulle kunna vara försäljning av elektronisk information mellan myndigheter. I annat fall finns två olika ekonomiska mål (tak) i samma punkt och paragraf. ESV tar hänsyn till detta i förslagen till regeländringar.

## 3.2.1 4 § avgiftsförordningen

ESV föreslår följande ändring i 4 § avgiftsförordningen:

## 4 §

## Avgiftsförordningen

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
En myndighet får, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla: /---/	En myndighet får, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla: /---/
8. automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift,	8. <i>upplysningar per telefon</i> /---/
9. upplysningar per telefon /---/	9. <i>information i elektronisk form,</i>
/---/	/---/

ESV föreslår att numreringen ändras, dvs. punkt 8 och punkt 9 föreslås byta plats. Skälet är att formuleringen av olika ekonomiska mål i 5 § avgiftsförordningen underlättas. För punkterna 1– 8 gäller då ”upp till full kostnadstäckning”, för punkt 9 gäller ” upp till kostnadstäckning för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna” och för punkt 10 gäller ”full kostnadstäckning” som ekonomiskt mål.

Dessutom föreslår ESV att rubriceringen *automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift* byts ut mot *information i elektronisk form*. Tanken är inte att innebörden ska förändras utan ändringen är endast till för att modernisera språket.

Ovanstående förändring är inte nödvändig ur styrningssynpunkt utan syftar enbart till att skapa en mer lättläst och modern förordningstext.

## 3.2.2 5 § avgiftsförordningen

ESV föreslår följande ändringar i 5 § avgiftsförordningen:

**5 §****Avgiftsförordningen**

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p>En myndighet får bestämma storleken på andra avgifter än de som avses i 4 § endast efter särskilt bemyndigande från regeringen.</p> <p>Om inte regeringen har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning).</p> <p>För avgifter som tas ut enligt 4 § första stycket 1–9 får myndigheten själv, upp till full kostnadstäckning, besluta om storleken på avgifterna om inte regeringen har föreskrivit något annat.</p>	<p>En myndighet får bestämma storleken på andra avgifter än de som avses i 4 § endast efter särskilt bemyndigande från regeringen.</p> <p>Om inte regeringen har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning).</p> <p><i>För avgifter som tas ut enligt 4 § första stycket 1–8 får myndigheten själv, upp till full kostnadstäckning, besluta om storleken på avgifterna. För avgifter enligt punkt 9 får dock avgifterna inte överstiga kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna. Bestämmelserna gäller om inte regeringen har föreskrivit något annat.</i></p>

Ovanstående förslag innebär att avgiftstaket i 7 § PSI-lagen återges i 5 § avgiftsförordningen samt att samtliga avgifter som tas ut med stöd av punkt 9 ska prissättas med samma tak som finns i PSI-lagen. Ändringarna avser att underlätta tolkningen för myndigheterna. Det kan enligt ESV eventuellt finnas annat tillhandahållande av handlingar än för vidareutnyttjande. Vi bedömer att det inte har någon större praktisk betydelse.

Som konsekvens av föreslagna förordningsändringar bedömer ESV att föreskrifter och allmänna råd kan ändras enligt följande:

## 5 §

### Föreskrifter

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p><b>Andra stycket</b></p> <p>För att uppnå full kostnadstäckning i respektive avgiftsbelagd verksamhet ska myndigheten beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Detta innebär att avgifterna ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader.</p>	<p><b>Andra stycket</b></p> <p>För att uppnå full kostnadstäckning i respektive avgiftsbelagd verksamhet ska myndigheten beräkna avgiftsnivån så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Detta innebär att avgifterna ska beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader.</p> <p><b>Tredje stycket</b></p> <p><i>Enligt huvudregeln får avgifter vid vidareutnyttjande endast täcka kostnader som kan hänföras till tillhandahållandet enligt följande</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Kostnad för tid som går åt för att utföra beställningen. Här ingår personalkostnader med ett pålägg för att täcka en skälig andel av gemensamma kostnader</i></li> <li>– <i>direkta materialkostnader</i></li> <li>– <i>distributions- eller kommunikationskostnader och</i></li> <li>– <i>kostnad för debitering.</i></li> </ul> <p><i>Det innebär att kostnader för exempelvis insamling och förvaltning av data inte får täckas med avgifter.</i></p>

## 5 §

## Allmänna råd

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p><b>Tredje stycket</b></p> <p>För varor och tjänster som en myndighet avgiftsbelägger med stöd av 4 § punkterna 1–9 får myndigheten själv bestämma om avgifterna ska sättas så att hela eller bara en del av självkostnaden täcks. Vägledande vid valet av prissättningsprincip är att denna inte bör motverka syftet med verksamheten.</p> <p>Om verksamheten är konkurrensutsatt bör myndigheten beräkna avgifterna så att självkostnaden täcks. I vissa fall, då det är svårt att beräkna självkostnaden, kan myndigheten ta ut en avgift som motsvarar ett marknadspris.</p> <p>Av första och andra styckena följer att myndigheten själv får bestämma avgiftens storlek för tjänsteexport så att full kostnadstäckning uppnås.</p>	<p><b>Tredje stycket</b></p> <p>För varor och tjänster som en myndighet avgiftsbelägger med stöd av 4 § punkterna 1–8 får myndigheten själv bestämma om avgifterna ska sättas så att hela eller bara en del av självkostnaden täcks. Vägledande vid valet av prissättningsprincip är att denna inte bör motverka syftet med verksamheten.</p> <p>Om verksamheten är konkurrensutsatt bör myndigheten beräkna avgifterna så att självkostnaden täcks. I vissa fall, då det är svårt att beräkna självkostnaden, kan myndigheten ta ut en avgift som motsvarar ett marknadspris.</p> <p>Av första och andra styckena följer att myndigheten själv får bestämma avgiftens storlek för tjänsteexport så att full kostnadstäckning uppnås.</p> <p><i>För avgifter som tas ut med stöd av punkt 9 får kostnad för tid räknas in. I detta ingår att göra sådana sammanställningar som kan betraktas som rutinbetonade åtgärder, med samma innebörd som när begreppet används i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105).</i></p> <p><i>Om en myndighet är skyldig att ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för en verksamhet, får de samlade intäkterna inte överstiga kostnaderna för att samla in, framställa, reproducera och sprida</i></p>

	<p><i>handlingarna samt en rimlig avkastning på investeringar. De myndigheter som bedriver den här typen av verksamhet ska därför inte tillämpa huvudregeln enligt 7 § första stycket PSI-lagen för verksamheten ifråga. De ska istället tillämpa undantagsregeln enligt 7 § andra stycket PSI-lagen.</i></p>
--	---

### 3.3 Övriga förtydliganden

I detta avsnitt redogör ESV för några områden där vi bedömer att det kan behövas ytterligare förtydliganden.

#### 3.3.1 Affärsverkens avgifter

ESV anser att undantagsregeln i 7 § PSI-lagen bör vara tillämplig för affärsverkens avgiftsbelagda verksamhet. Dessa verksamheter bedrivs såvitt ESV känner till med det ekonomiska målet full kostnadstäckning med avkastningskrav.

Potentiell information eller handlingar från anslagsfinansierad verksamhet för vidareutnyttjare bör enligt ESV:s tolkning av PSI-lagen prissättas i enlighet med huvudregelns avgiftstak. För affärsverken anges detta då i 7 § PSI-lagen, men inte i avgiftsförordningen eftersom de inte omfattas av 4 § förordningen.

Affärsverken kommer inte att på samma sätt som andra myndigheter omfattas av en reglering av avgifter för vidareutnyttjande i 5 § om inte 1 a § avgiftsförordningen ändras. Det är således fråga om en följdändring till ändringsförslaget av 5 §. Denna ändring innebär att för avgifter som tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen, information i elektronisk form, gäller huvudregeln enligt 7 § PSI-lagen.

Ett förslag är att ett förtydligande införs i 1 a § avgiftsförordningen där det framgår att affärsverken omfattas av 4 § punkt 9 och 5 § tredje stycket vad gäller 4 § punkt 9.

Med tanke på att affärsverken bara är tre till antalet, varav två har anslag 2015, kan mer riktade åtgärder vara lämpligare än att regleringen genomförs i den generella avgiftsförordningen. Detta skulle då till exempel kunna ske genom att regleringen anges i respektive affärsverks instruktion. Ett alternativ är att ingen åtgärd vidtas vilket innebär att affärsverken tillämpar lagens bestämmelse utan reglering i annan författning.

### 3.3.2 Särskilt bemyndigande eller 4 § avgiftsförordningen?

Avgifter för vidareutnyttjande kan antingen tas ut med stöd av särskilda bemyndiganden från regeringen till en myndighet eller med stöd av regeringens generella bemyndigande i 4 § avgiftsförordningen som gäller för alla statliga myndigheter under regeringen. ESV anser att det kan vara oklart vilket bemyndigande en myndighet ska använda om myndigheten tar betalt för vidareutnyttjande i de fall som myndigheter har både ett särskilt bemyndigande och även kan tillämpa det generella bemyndigandet. Detta är den centrala frågeställningen i detta avsnitt.

Om en myndighet är skyldig att ta ut avgifter för vidareutnyttjande av handlingar för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för en verksamhet enligt 7 § andra stycket PSI-lagen är restriktionen det högre avgiftstaket som gäller. Det kan resoneras om vilka myndigheter som ska täcka kostnader till en väsentlig del och därmed vara undantagna från huvudregeln.

Ett exempel kan illustrera frågeställningen: En myndighet har en avgiftsbelagd verksamhet som bedrivs med full kostnadstäckning ("väsentlig del"), enligt ett särskilt bemyndigande. Denna verksamhet svarar för 10 procent av myndighetens hela verksamhet. Resterande 90 procent av verksamheten finansieras med anslag. Om en myndighet tar betalt för vidareutnyttjande avseende handlingar i den avgiftsbelagda verksamheten kan det göras med stöd av det särskilda bemyndigandet och enligt undantagsregeln i andra stycket. Däremot kan det vara oklart vilket avgiftstak myndigheten ska tillämpa för handlingar för vidareutnyttjande från den anslagsfinansierade delen, första eller andra stycket 7 § PSI-lagen?

Ska det särskilda bemyndigandet för den avgiftsbelagda verksamheten innebära att myndigheten får ta betalt enligt det andra stycket för all efterfrågad information för vidareutnyttjande? En mer rimlig tolkning är att undantagsregeln tillämpas för information hänförlig till den avgiftsbelagda verksamheten med väsentlig kostnadstäckning medan huvudregeln tillämpas för övrig försäljning av information. Myndigheten måste således tillämpa både 4 § avgiftsförordningen med avgiftstak enligt första stycket och det särskilda bemyndigandet med avgiftstak enligt det andra stycket.

Ska myndigheten välja själv utifrån vilket bemyndigande man tar ut avgiften eller bör valet styras av regeringen på något sätt, exempelvis i myndighetens instruktion?

Det kan exempelvis vara så att regeringen tydligt anger vilka av myndigheternas verksamheter som bedrivs med stöd av ett särskilt bemyndigande som omfattas av undantag från huvudregeln i första stycket 7 § PSI-lagen. De utpekade verksamheterna ska då tillämpa avgiftstaket enligt andra stycket 7 § PSI-lagen.

Övriga verksamheter ska använda bemyndigande i 4 § avgiftsförordningen i stället för det särskilda bemyndigande när det gäller avgifter för vidareutnyttjande. Dessa ska då tillämpa avgiftstaket enligt huvudregeln.

Ett annat alternativ är att myndigheterna själva avgör om deras avgiftsuttag ska begränsas av huvudregeln enligt första stycket eller om de ska använda restriktionen enligt andra stycket i PSI-lagen för hela sin verksamhet. Ytterligare ett alternativ är att varje myndighet tillämpar både första och andra stycket beroende på vilken verksamhet den efterfrågade informationen hänförs till. Myndigheten väljer då själv att med stöd av det särskilda bemyndigandet högst ta betalt enligt andra stycket för verksamhet som avses enligt bemyndigandet.

Följande slutsatser och frågeställningar kan behöva förtydligas i styrningen av tillämpningen av PSI-lagens avgiftsbestämmelse.

- Undantag från huvudregeln avser verksamheter som bedrivs på myndigheter, inte myndigheterna i sig.
- Flertalet myndigheter som har ett särskilt bemyndigande måste tillämpa både huvudregeln och undantagsregeln.
- Ska regeringen särskilt peka ut de verksamheter där myndigheterna får tillämpa undantagsregeln eller kan det avgöras av myndigheterna själva?

### 3.3.3 Konflikt mellan 5 § andra stycket avgiftsförordningen och 7 § PSI-lagen?

En fråga som har uppkommit är om det finns en konflikt mellan full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen och 7 § andra stycket PSI-lagen. Frågan gäller vilka kostnader som får täckas med avgifter för vidareutnyttjare. Denna fråga berör i första hand de myndigheter som kan anses ha undantag från huvudregeln och i stället ska tillämpa avgiftstaket enligt 7 § andra stycket PSI-lagen.

I 7 § andra stycket PSI-lagen anges: *Om en myndighet är skyldig att ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för en verksamhet, får de samlade intäkterna inte överstiga kostnaderna för att samla in, framställa, reproducera och sprida handlingarna samt en rimlig avkastning på investeringar.*

I 5 § andra stycket avgiftsförordningen anges att: *avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning).*

Innebär de uppräknade kostnaderna i lagen en begränsning av begreppet full kostnadstäckning som för närvarande tillämpas enligt avgiftsförordningen?

Ett exempel: Utöver de i lagen angivna kostnaderna för olika aktiviteter inkluderar myndigheten i avgiftsunderlaget även kostnader för ”förvaltning” och ”utveckling” av databaser. Är detta förenligt med PSI-lagens avgiftstak enligt uppräknade kostnader? Huvudpoängen är om myndigheter som tar ut avgifter för vidareutnyttjare täcker andra kostnader än dem som omfattas av 7 § andra stycket PSI-lagen.

ESV:s uppfattning är att avsikten med skrivningen i 7 § PSI-lagen är att *samtliga* kostnader i processen ax till limpa får inkluderas i avgiftsunderlaget. Syftet är inte att utesluta kostnader som inte uttryckligen anges i paragrafen. Man kan rimligen inte ange alla kostnadsbegrepp som kan vara aktuella i en verksamhet.

Mot ovanstående bakgrund anser ESV att begreppen full kostnadstäckning för en verksamhet enligt 5 § avgiftsförordningen kan likställas med andra stycket i 7 § PSI-lagen. Någon konflikt mellan paragraferna finns därför inte enligt ESV:s bedömning. Ställningstagandet framgår även av propositionen *Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen*.<sup>23</sup> Där anges att den tidigare huvudregeln tillät vad som kunde likställas med full kostnadstäckning. Den tidigare huvudregeln motsvaras idag av andra stycket 7 § PSI-lagen. Med denna tolkning om att avgiftsförordningen är förenlig med PSI-lagen behövs inte några överväganden om åtgärder.

### 3.3.4 Tillämpning av andra stycket 7 § PSI-lagen

Eventuellt behövs ett förtydligande som berör myndigheter som ska undantas från huvudregeln. Dessa myndigheter har inte någon direkt restriktion (avgiftstak) i avgiftsförordningen på samma sätt som de som ska tillämpa huvudregeln har om ESV:s förslag genomförs. Den helt korrekta restriktionen återfinns enbart i 7 § andra stycket PSI-lagen. Frågan är om detta behöver förtydligas på något sätt? Ska detta till exempel anges någonstans i avgiftsförordningen?

ESV har i föreliggande rapport bedömt att det ekonomiska målet full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen kan likställas med 7 § andra stycket PSI-lagen. Detta framgår dock inte uttryckligen av avgiftsförordningen eller någon annan del av regelverket.

ESV föreslår att upplysning ges i ESV:s allmänna råd att avgiftsbestämmelsens andra stycke gäller de myndigheter som undantas från huvudregeln enligt 7 § PSI-lagen. Detta framgår av avsnitt 3.2.2. Omfattningen av de avgifter för vidareutnyttjande som kommer att tas ut utgör endast en liten andel av samtliga avgifter som tas ut av statliga myndigheter. Att införa undantagsregeln i 5 § avgiftsförordningen skulle innebära att paragrafen blir oproportionerligt tyngd innehållsmässigt och textmässigt av PSI-lagens undantagsregel.

---

<sup>23</sup> Prop. 2014/15:79.

### 3.3.5 Är 15 § avgiftsförordningen förenlig med 7 § PSI-lagen?

ESV har studerat relevanta delar av ett antal rapporter och utredningar.<sup>24</sup> Enligt samtliga dokument ska avgifterna enligt 15 § avgiftsförordningen som handlar om avgifter för kopior på allmänna handlingar bara beräknas för att täcka kostnaderna för framställning (dvs. kopiering) och expediering av kopiorna förutsatt att det rör sig om minst 10 sidor. De ursprungliga avgifterna är beräknade inklusive ett pålägg för gemensamma kostnader. Denna princip kan anses vara förenlig med riksdagens prissättningsprincip.

Nuvarande avgifter baseras på en timtaxa från 1990-talet på högst 400 kronor per timme och sidorna 19 är normalt avgiftsfria. Det innebär att avgifterna inte på långa vägar leder till att full kostnadstäckning uppnås i verksamheten, även om detta var avsikten när paragrafen infördes. Det får vidare bedömas som osannolikt att myndigheternas avgifter enligt 15 § avgiftsförordningen skulle överstiga de kostnader som vore möjliga att täcka med avgiftstaket enligt 7 § första stycket PSI-lagen. Några åtgärder i avgiftsförordningen behöver därför inte vidtas av denna anledning.

### 3.3.6 ESV:s handledningar

Under förutsättning att regeländringar beslutas av regeringen och följdändringar genomförs av ESV, planerar vi att skriva om avgifter för vidareutnyttjande i en eller flera handledningar. Dessa bör innehålla hjälp med tolkning av regelverket och även exempel på avgiftsuttag. ESV bör även i lämplig omfattning beakta eventuella regeländringar i sina framtida utbildningsinsatser.

---

<sup>24</sup> Riksrevisionsverkets rapport Beräkning av ansöknings- och expeditonsavgifter vid statliga myndigheter, Stämpelskatteutredningens betänkande Släpp kopiorna fria (SOU 1988:33), prop. 1989/90:138 och regeringens förordningsmotiv (1992:3) till avgiftsförordningen.

## 4 Slutsatser och förslag

### 4.1 Avgiftsförordningen bör ändras

ESV föreslår att regeringen beslutar om följande ändringar i avgiftsförordningen:

4 § bör ändras genom dels att punkterna 8 och 9 byter plats, dels att begreppet *automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift* byts ut mot *information i elektronisk form*.

5 § bör ändras genom att 7 § PSI-lagens huvudregel skrivs in för avgifter som tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen:

*För avgifter som tas ut enligt 4 § första stycket 18 får myndigheten själv, upp till full kostnadstäckning, besluta om storleken på avgifterna. För avgifter enligt punkt 9 får dock avgifterna inte överstiga kostnaderna för att reproducera, tillhandahålla och sprida handlingarna. Bestämmelserna gäller om inte regeringen har föreskrivit något annat.*

### 4.2 Övriga överväganden

ESV föreslår vidare att regeringen bör överväga om åtgärder behöver vidtas när det gäller affärsverken och frågan om när det särskilda bemyndigandet eller bemyndigande enligt 4 § ska tillämpas. ESV bidrar gärna i ett fortsatt utredningsarbete.

#### 4.2.1 Affärsverken

Affärsverken omfattas inte av 4 § avgiftsförordningen. De kommer således inte att på samma sätt som andra myndigheter omfattas av en reglering om avgifter för vidareutnyttjande i 5 § avgiftsförordningen.

Ett förslag till lösning är att ett förtydligande införs i 1 a § avgiftsförordningen, men även andra typer av åtgärder kan vara lämpliga.

#### 4.2.2 Särskilt bemyndigande eller 4 § avgiftsförordningen?

ESV anser att det kan vara oklart vilket bemyndigande en myndighet ska använda om myndigheten tar betalt för vidareutnyttjande i de fall som myndigheter har både ett särskilt bemyndigande och även kan tillämpa det generella bemyndigandet. Oklarheten uppstår ifall det är osäkert om det särskilda bemyndigandet omfattar att myndigheten inom ramen för detta får ta betalt för information/handlingar eller om bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen ska användas. I det senare fallet ska 7 § första stycket PSI-lagen användas enligt ESV:s tolkning.

En grundläggande fråga i detta sammanhang är om det är det regeringen eller myndigheten som ska avgöra vilket avgiftstak som ska gälla för vidareutnyttjande.

### 4.3 Vad ESV avser att göra

Under förutsättning att regeringen genomför föreslagna ändringar i avgiftsförordningen avser ESV att göra ändringar i föreskrifter och allmänna råd till förordningen.

Följande tillägg görs i föreskrifterna till 5 § avgiftsförordningen:

*Enligt huvudregeln får avgifter för vidareutnyttjande endast täcka kostnader som kan hänföras till tillhandahållandet enligt följande:*

- *kostnad för tid som går åt för att utföra beställningen. Här ingår personalkostnader med ett pålägg för att täcka en skälig andel av gemensamma kostnader*
- *direkta materialkostnader*
- *distributions- eller kommunikationskostnader*
- *kostnad för debitering.*

*Det innebär att kostnader för exempelvis insamling och förvaltning av data inte får täckas med avgifter.*

Följande tillägg görs i de allmänna råden till 5 § avgiftsförordningen:

*För avgifter som tas ut med stöd av punkt 9 får kostnad för tid räknas in. I detta ingår att göra sådana sammanställningar som kan betraktas som rutinbetonade åtgärder, med samma innebörd som när begreppet används i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105).*

Syftet med ovanstående förtydligande avser huvudregeln. Nedanstående avser undantagsregeln.

*Om en myndighet är skyldig att ta ut avgifter vid vidareutnyttjande av handlingar för att täcka en väsentlig del av kostnaderna för en verksamhet, får de samlade intäkterna inte överstiga kostnaderna för att samla in, framställa, reproducera och sprida handlingarna samt en rimlig avkastning på investeringar. De myndigheter som bedriver här angiven verksamhet ska således inte tillämpa huvudregeln enligt 7 § första stycket PSI-lagen för verksamheten ifråga. De ska istället tillämpa undantagsregeln enligt 7 § andra stycket PSI-lagen.*

Avslutningsvis avser ESV att uppdatera aktuella handledningar i enlighet med resultatet av regeringsuppdraget. ESV kommer även att beakta eventuella regeländringar i framtida utbildningsinsatser.

## Referenser

### EU

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU

Kommissionens tillkännagivande, Riktlinjer om rekommenderade standardlicenser, datauppsättningar och avgifter för vidareutnyttjande av handlingar 2014/C 240/01

### Lagar och förordningar

Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen

Avgiftsförordningen (1992:191)

### Propositioner och utredningar

Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, prop. 1997/98:136

Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, prop. 2009/10:175

Vidareutnyttjande av information från den offentliga förvaltningen, prop. 2014/15:79

Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar, betänkande av PSI-utredningen, SOU 2014:10

Stämpelskatteutredningens betänkande Släpp kopiorna fria, SOU 1988:33

Om ansöknings- och expeditionsavgifter vid statliga myndigheter, prop. 1989/98:138

Regeringens förordningsmotiv (1992:3) till avgiftsförordningen

### Ekonomistyrningsverket

Att beräkna kostnader m.m. för information i elektronisk form, rapport 1999:6,

Sätt rätt pris, ESV 2014:52

### Riksrevisionsverket

Principer för prissättning av informationstjänster, regeringsuppdrag, RRV 1995:64

Beräkning av ansöknings- och expeditionsavgifter vid statliga myndigheter

### E-delegationen

E-delegationens vägledning för vidareutnyttjande, 2012

### Övrigt

Förvaltningsrättens dom 2014-06-10 (5287-14)

## Bilaga 1 Intervjuer med myndigheter

### **Synpunkter på hur myndigheter får/bör ta betalt för vidareutnyttjande av information från myndigheter**

Två av myndigheterna anger att de inte har någon synpunkt eftersom vidareutnyttjandet av information kan inkluderas i deras särskilda bemyndiganden och avgift därmed inte tas ut enligt 4 § avgiftsförordningen. Synpunkter från övriga myndigheter är att oberoende av varifrån medlen kommer så måste kostnaderna täckas. Vid intervjuerna framkommer även synpunkten att flera myndigheter och länder har behov av att utveckla sin kompetens inom området för att lagstiftningen som den ser ut i dag ska kunna följas.

### **Problem kopplat till PSI-lagen**

Ett problem som uppmärksammas är att PSI-lagen inte anses kunna stå på egna ben utan är beroende av offentlighetsprincipen som har ett helt annat syfte än PSI-lagen.

Ett annat problem är att det nu upplevs finnas ett tolkningsutrymme i regelverket. En myndighet påtalar att vid samma betydelse så bör samma sak framgå i de olika delarna av regelverket. Dessutom noteras att kostnadstäckningsgraden förefaller vara olika i 7 § andra stycket PSI-lagen och 5 § i avgiftsförordningen.

### **Likheter/skillnader mellan riksdagens prissättningsprincip och PSI-lagens avgiftsbestämmelse**

En myndighet konstaterar att det inte finns några uppenbara skillnader men att när precisering av vilka kostnader som ska räknas med ska göras så kan ändå problem uppstå. En annan myndighet anger att de anser att det är stor skillnad men hänvisar då till skillnader mellan PSI-lagen och avgiftsförordningen där de anser att den sistnämnda innebär att avgifter kan tas ut upp till full kostnadstäckning men att PSI-lagens huvudregel innebär att avgifterna ska beräknas som marginalkostnaden. Vid jämförelse mellan 5 § avgiftsförordningen och 7 § andra stycket PSI-lagen tolkar samma myndighet att båda lagrummen innebär full kostnadstäckning.

### **Definition av kostnader enligt PSI-lagen**

Myndigheternas åsikter är väldigt skilda när det gäller om kostnaderna enligt PSI-lagens bestämmelse skulle kunna definieras tydligare. Två av myndigheterna anser att det är svårt att veta hur olika kostnader ska kategoriseras. En av dessa myndigheter nämner specifikt att det skulle underlätta om det var samma definitioner i PSI-lagen som i avgiftsförordningen. En annan myndighet anser att det inte finns några frågetecken kring definitionen såsom den lyder i dag.

#### **Avgränsning av gemensamma kostnader för ”spridning”/ normalvolym**

En myndighet tar med kostnader för uppbyggnad, drift, utveckling och uppdatering av system och en myndighet anger att OH-kostnaderna inkluderas i avgiften. Ytterligare en myndighet tycker det är oklart vilka kostnader som ska inkluderas i begreppet gemensamma kostnader och efterlyser en uppställning över vilka kostnader som bör inkluderas. Två av myndigheterna har kommenterat hur de tänker gällande normalvolymen. Den ena myndigheten anger att prissättningen är en bedömning av förväntad data och att vid förändring av volym så korrigeras beräkningarna utifrån detta. Vid den andra myndigheten görs en generell bedömning utifrån exempelvis en femårsperiod eller en normalårsvolym.

#### **4 § avgiftsförordningen eller särskilt bemyndigande?**

En av myndigheterna som tar betalt för vidareutnyttjande såväl enligt 4 § som enligt sitt bemyndigande och detta är beroende av vem kunden är. Myndigheten har inte haft några problem med att avgöra till vilken kategori som avgifterna ska klassas. En annan av myndigheterna anger att det är otydligt om de som redan har ett särskilt bemyndigande ska omfattas direkt av undantaget i 7 § andra stycket PSI-lagen eller om en tillämpning av bestämmelsen förutsätter att regeringen fattar ett särskilt beslut. Övriga myndigheter tar enbart ut avgifter för vidareutnyttjande genom sina bemyndiganden.

#### **Full kostnadstäckning/upp till full kostnadstäckning/ marginalkostnadsprissättning**

En myndighet anger att de olika begreppen ovan inte är problematiska utan att det är tydligt vad som ska ingå i respektive begrepp. Myndigheten framhåller i sammanhanget att marginalprissättning inte kan vara detsamma som full kostnadstäckning.



### **ESV gör Sverige rikare**

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.