

PSI-direktivet – politik och potential

Dnr 1-012-2007/0311

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 063 16 66 00
Telefax 063 16 66 01
E-post info@itps.se
www.itps.se
ISSN 1652-0483

För ytterligare information kontakta Lars Bager-Sjögren
Telefon 08 456 67 13
E-post lars.bager-sjogren@itps.se

Innehåll

Sammanfattning	4
-----------------------------	----------

Del 1 Ekonomisk potential och Brittiska PSI-politik

1 Bakgrund och ekonomisk potential	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Sverige och PSI-direktivet.....	6
1.3 Den ekonomiska potentialen med PSI.....	10
1.3.1 Hur stor är marknaden för PSI?	10
1.3.2 Omfattningen av myndigheters konkurrensutsatta verksamhet	10
1.3.3 PSI-produktion i Europa och USA.....	11
2 Erfarenheter från Storbritannien	14
2.1 Brittisk offentlighetstradition relativt kort	14
2.2 Aktörer i Storbritanniens PSI-organisation.....	14
2.3 Utförande organisationer.....	16
2.4 Besvärsinstitutioner och besvärgången för PSI-frågor	18
2.5 "Click-to-license", standardiseringen av vidareutnyttjande av Crown copyright.....	18
2.6 PSI-relaterade rapporter	19
2.6.1 Uppföljning två år efter PSI-implementering	19
2.6.2 "Unlocking the PSI-potential"	20
2.6.3 Andra rapporter	20
3 Avslutande ord del 1	22

Del 2 Exempel på möjligheter och hinder vid vidareutnyttjande av offentlig information i dag (Anders Lundkvist och Anders Sjöman, Springtime AB)

4 Bakgrund	24
5 Marknaden för geografisk information	26
5.1 Myndigheten Lantmäteriet och Metria.....	26
5.2 Övriga aktörer.....	26
5.3 Konkurrensneutralitet på marknaden för geografisk information	27
5.3.1 Tidigare utredningar	27
5.3.2 Geodatarådet.....	28
5.3.3 Geodatastrategin som ett svar på INSPIRE	28
5.4 Beräkning av ekonomiskt värde och samhällsekonomisk nytta	29
5.5 Ekonomisk potential för geografisk information	30
5.6 Nya marknaden: Google Maps och 500 entreprenörer	31
5.6.1 Det kommersiella "ekosystemet" som uppstår kring Google Maps	32
5.6.2 Två parallella marknader.....	33
5.6.3 ...men kanske egentligen en myrstack.....	34
5.6.4 Utvecklingen framöver.....	35
5.7 Marknadens ekonomiska storlek och potential.....	35
5.8 Eventuella hinder för marknadsutveckling	36
5.9 Förslag till åtgärder.....	36
6 Konklusion	37
Appendix 1 Svenska statliga PSI-relaterade myndigheter	38
Appendix 2 Lista på myndigheter och trading funds i Storbritannien	39

Sammanfattning

ITPS fick i november 2007 i uppdrag av regeringen att studera hinder för digitala tjänsteinnovationer. En rapport producerades som behandlade ämnet översiktligt, utifrån en litteraturoversikt av nyligt publicerad forskning och några exempel från företagsvärlden, samt en återknytning till litteratur kring IT-relaterad affärsutveckling. Efter diskussioner med Näringsdepartementet utvidgades uppdraget till att även producera en rapport som mer specifikt behandlade affärsutveckling kring vidareutnyttjande av offentligt producerad information. Denna typ av information består av all information som man av politiska skäl ansett som väsentlig att ta fram. Det gäller juridisk information och kartor, men även information som vägtrafikdata och väderdata. Utvecklingen av informationsteknik (IT) har skapat nya möjligheter att exploatera information och vidareutnyttjandet av offentligt producerad information betraktas nu som en möjlighet för affärsutveckling, som sträcker sig längre än det politiska behov som motiverade produktionen av informationen från första början. Europeiska kommissionen beslutade om ett särskilt direktiv för harmonisering av de regler som bör gälla för offentligt producerad information, det så kallade PSI-direktivet. I föreliggande rapport återges erfarenheter hur Storbritannien genomfört detta direktiv. Rapporten menar att Sverige bör lära av Storbritannien framför allt i två avseenden. Det ena är att Storbritannien har skapat en särskild PSI-organisation, ansvarig för genomförandet av direktivet. Detta har medfört att ansvarstagande för genomförandet och främjande av detta blivit tydligare. Det andra är att Storbritannien har utvecklat en särskild besvärsorganisation för PSI-frågor. Detta har fördelen att problem hanteras på ett för alla parter mer effektivt sätt.

Den här rapporten återger även ett exempel från den Svenska "PSI-verkligheten" av Anders Lundkvist och Anders Sjöman på Springtime AB. Exemplet skildrar i vilken omfattning dagens offentliga aktörer kan vara "hinder" för att utveckla eller utnyttja potentialen i marknaden för geografisk information. Resultatet av granskning visar på att 1) marknadspotentialen på denna delmarknad är åtminstone dubbelt så stor som vad nuvarande offentlig aktör offererar i konkurrensutsatt verksamhet. 2) Hinder är inte så enkelt att härleda i praktiken, konkurrensnedvridande effekter kan till exempel åstadkommas genom att utvecklingskostnader placeras i en anslagsfinansierad statlig myndighet, där resultatet av utvecklingen, till exempel datorprogram, används i statens bolag som konkurrerar på marknaden.

Rapporten återger indikationer på en ekonomisk potential av ett större vidareutnyttjande av offentligt producerad information som är väsentligt större än vad dagens PSI-relaterade konkurrensutsatta verksamheter omfattar.

Ansvarig projektledare och författare från ITPS har varit Lars Bager-Sjögren.

Del 1: Ekonomisk potential och Brittisk PSI-politik

1 Bakgrund och ekonomisk potential

1.1 Bakgrund

I november 2007 fick ITPS uppdraget av regeringen att producera en rapport om digitala tjänsteinnovationer. Uppdraget bestod i att besvara tre frågor:

- 1) Beskriva hur digitala tjänster skiljer sig från andra tjänster.
- 2) Identifiera hinder på området digitala tjänsteinnovationer som kan påverka företagandet.
- 3) Bedöma vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att förbättra utvecklingen och kommersialiseringen av digitala tjänster.

Denna rapport beskrev digitala tjänsteinnovationer utifrån en litteraturöversikt av de senaste årens forskning. Rapporten konstaterade att någon överenskommen definition av ”digital tjänsteinnovation” inte har utvecklats, men att det finns diskussioner kring begrepp som ”digital business models”. Dessa karaktäriseras som ett erbjudande av tre olika funktioner: Informationsförmedling (knowledge management), forum (community) och länkning (match-making). Informationstekniken medför framför allt lägre transaktionskostnader inom dessa och affärsmodellerna inkluderar ofta fler än en av funktionerna. Problem eller hinder för att lyckas med digitalt tjänsteföretagande ligger framför allt i att hitta en affärsmodell som genererar omsättning, det vill säga att få kunder att betala för ett digitalt innehåll. Fortfarande gäller för det mesta att det bakom en digital tjänsteinnovation finns en real produkt. De hinder eller problem som har en politisk bäring identifierades något översiktligt i rapporten som begränsade och inriktade på a) offentliga databasers tillgänglighet för affärsverksamhet b) betydelsen av små betalningsströmmar ur ett skatteperspektiv c) öppen källkod och d) möjligheten att patentera affärsmetoder i USA. Rapporten menade dock att varje område kräver mer analys för att specifikt avgöra lämplig politikutveckling.

I samtal med Näringsdepartementet utvecklades uppdraget till att även inkludera en fördjupad studie av ett av dessa områden, nämligen offentliga databasers tillgänglighet för affärsverksamhet. Detta område har behandlats av Europeiska kommissionen i direktivet om hantering av så kallad *Public Sector Information* (PSI). Offentligt producerad information (PSI) finns i alla länder. Inom EU finns en tradition att denna främst produceras för utövandet av politik. I Sverige har man en lång tradition av att förmedla informationen till medborgare, som en del i den demokratiska insynen av offentlig förvaltning. I informationsteknikens tidsålder har man uppmärksammat den offentliga producerade informationen som en ekonomisk resurs. EU:s PSI-direktiv syftade till att bland medlemsländerna harmonisera principerna för tillgänglighet av offentlig information som är fri att vidareutnyttja affärsmässigt.

Denna rapport behandlar alltså vidareutnyttjande av offentligt producerad information. Hur mycket produceras i Sverige i dag? Vad är den ekonomiska potentialen om vidareutnyttjandet skulle bli större? Vilka hinder finns det för detta? Vad krävs från offentligt håll?

Vi försöker besvara dessa frågor med en genomgång av de rapporter som producerats i EU och Storbritannien i perspektiv av PSI-direktivet. Storbritannien har till skillnad från

Sverige haft ett aktivt politiskt arbete med genomförandet av PSI-direktivet. I ett särskilt avsnitt beskrivs detta arbete. För att konkretisera de affärsmässiga möjligheterna i vidareutveckling av offentligt producerad information och de problem som kan uppstå i dag när man försöker att realisera dessa möjligheter, har ITPS uppdragit åt företaget Springtime AB att undersöka detta närmare. Exemplet visar att det inte är så enkelt att dra slutsatser om vare sig hur stora ekonomiska värden som finns i den befintliga offentliga produktionen av information eller i vilken omfattning dagens offentliga aktörer verkligen förhindrar realisandet av nya digitala affärsmöjligheter.

1.2 Sverige och PSI-direktivet

PSI-direktivet eller Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn antogs 27 oktober 2003.¹ Direktivet är en konsekvens av målsättningen enligt Lissabonagendan, det vill säga att till 2010 göra EU till världens mest konkurrenskraftiga kunskaps ekonomi. I informationsteknikens tidsålder blir offentlig producerad information som lagar, statistik, kartor, bolagsinformation resurser vars värde kan förväntas vara större än de perspektiv som bestämde produktionen av informationen (se tabell 1 för exempel på offentligt producerad information). Redan 1989 publicerade Europeiska kommissionen en grönbok om vidareutnyttjande av offentlig information. Ytterligare en grönbok publicerades 1998 men dess förarbete föranledde den svenska utredningen om Grunddata i samhällets tjänst (SOU 1997:146).² Grönboken från 1998 föreslog en harmonisering av reglerna för offentligt producerad information, vilket skulle gagna EU:s konkurrenskraft.

PSI-direktivet anger att medlemsländerna har utvecklat olika praxis och regler som styr offentlig information. Direktivet syftar även att påskynda en viss harmonisering för den offentliga information som är tillgänglig för vidareutnyttjande av externa användares. Direktivet syftar alltså till att möjliggöra ekonomisk tillväxt genom att tillgängliggöra information som tidigare producerats framför allt i syfte att ge underlag för politiska beslut.

Tabell 1 Exempel på offentligt producerad information som nämns i samband med PSI-direktivet.

Lagar	Kartdata	Trafikdata (luft, väg och spårbunden transport)	Offentlig statistik
Riksdagstryck	Meteorologiska data	Offentlig service information	Verksamhetsberättelser från myndigheter

Direktivet tar upp ett antal regler som ska gälla. För det första innebär inte direktivet något krav på att information måste tillgängliggöras, utan detta bestäms enskilt i respektive land. Däremot anger direktivet vilka minimiregler som bör gälla, givet att ett land har bestämt att tillgängliggöra information för vidareutnyttjande. Direktivet uttrycker dock att medlemsländerna bör främja att all offentlig information blir möjlig för enskilda individer och företag att utnyttja.

Ett urval av de regler som direktivet anför är:

- 1) Tillgänglig information ska levereras med rimlig skyndsamhet.

¹ http://www.epsiplus.net/reports/european_directive_on_psi/directive_2003_98_ec. Direktivet publicerades i *Official Journal* 31 december 2003

² *EU Public Sector Information A key Resource for Europe COM(1998)585*.

- 2) Avgifter ska vara skäligen, det vill säga inte överstiga kostnaderna för produktionen av informationen. Det rekommenderas marginalkostnadsprissättning, vilket anges som kostnaderna för reproduktion och spridning av informationen.
- 3) Den information som är tillgänglig enligt direktivet ska vara tydligt kommunicerad till allmänheten.
- 4) Någon form av överprövning av beslut (besvärinstitut) kring tillgänglighet bör finnas.
- 5) Ett snabbare vidareutnyttjande underlättas ju mer information som är digitaliserad.
- 6) Om licenser krävs för användande av information bör dessa standardiseras.
- 7) Offentliga myndigheter bör följa konkurrensreglerna och undvika exklusiva avtal med någon part. Undantag kan dock medges om man kan hävda att informationen annars inte skulle vidareutnyttjas alls.

Direktivet identifierar ett antal undantag där tillgängligheten kan begränsas med hänsyn till andra faktorer. Detta gäller till exempel skydd av personlig integritet, skydd av affärshemligheter, skydda av upphovsrätt hos annan part. Direktivet anger också att material som finns inom public service företag inom media inte inräknas som offentlig information. Inte heller kulturrelaterat material hos museer, teatrar eller utbildnings- och forskningsrelaterat material hos skolor, universitet, bibliotek och arkiv är föremål för tillgänglighet enligt direktivet.

Direktivet är en del i arbetet kring e-förvaltning och berör både *tjänstedirektivet* och det relaterade direktivet *Inspire* som fokuserar på tillgängligheten av så kallad geodata, som nu är under implementering. PSI-direktivets genomförande har under 2008 genomlysts och en rapport kring detta publicerades 16 oktober samma år.³

När PSI-direktiv infördes fick medlemsländerna 18 månader på sig att införa direktivet i sina nationella lagstiftningar, det vill säga fram till 30 juni 2005. Få länder lyckades uppfylla detta krav. Inte förrän i slutet av maj 2008 hade samtliga 27 medlemsländer lyckats genomföra det första steget i processen. Storbritannien var ett av länderna som faktiskt genomförde direktivets första steg inom den stipulerade tidsramen (se nedan avsnitt 2) medan Sverige införde de senaste ändringarna i lagstiftningen med anledning av direktivet så sent som 2008 (SFS 2008:31).⁴

Sverige har kritiserats för långsam hantering av genomförandet av PSI-direktivet och det finns två anmälningar till EG-domstolen för brott mot direktivet.⁵ En trolig konsekvens av dessa anmälningar är att Europeiska kommissionen har uppmärksammat Sverige mer, och i en formell underrättelse i mars 2007 framfört kritik mot Sveriges felaktiga och ofullständiga genomförande av PSI-direktivet. Intressant är att trots detta så genomför Sverige en lagstiftning i form av SFS 2008:31 som fortfarande drar på sig kommissionens kritik och riskerar att bli fällt i EG-domstolen.⁶

³ KOM(1998)595 *Green Paper on Public Sector Information In the Information Society*.

⁴ Danmark lyckades också hålla tidsmarginalen men Frankrike missade på ett halvår och Tyskland på ett och ett halvt år. Fem medlemsstater har blivit anmälda till europadomstolen för att inte ha genomfört direktivet däribland Spanien och Österrike fick anmärkning i september 2007 för underlåtitandet att genomföra processen.

⁵ Kritiken har framförts i Sverige av bland annat Stockholms Handelskammare.

⁶ Se EU-kommissionens pressmeddelande av den 16 oktober 2008

Rent formellt så har Sverige genom offentlighetsprincipen och tidigare lagar som sekretesslagen och tryckfrihetsförordningen samt avgiftsförordningen och transparensförordningen redan genomfört flera intentioner med PSI-direktivet. Sverige tillhör en liten grupp länder som under lång tid offentliggjort och tillgängliggjort offentligt publicerad information. I så kallade scoreboards som EU använder för att mäta antalet genomförda åtgärder i samband med direktiv och liknande beskrivs inte den initiala situationen alls. Länder som inte har någon offentlighetstradition alls men som formellt genomför ett antal åtgärder, rangordnas därför högt, medan de länder som i tidigare lagstiftning redan genomfört principerna, och inte upplever att de behöver genomföra direktivet i samma omfattning, rangordnas lägre.

En tidig granskning av Statskontoret konstaterade att Sverige uppfyller ”i huvudsak de grundläggande kraven i direktivet” men arbete för att tillförsäkra ”konkurrensneutralitet och likabehandling” bör genomföras.⁷ Redan i början av 2004 fanns det specificerat inom vilket område Sverige skulle kunna få problem med avseende på genomförande av direktivet. Att genomförandet ändå gick i stå kan förmodligen förklaras av ointresse och motsättningar på regeringsnivå samt att även Sverige har en tröghet i att förändra en etablerad myndighetspraxis.

På ett möte i Europeiska kommissionens PSI-grupp i oktober 2004 anför Sverige att någon särskild lagstiftning med anledning av PSI-direktivet inte behövs i Sverige samt att utveckling av ett offentligt licensieringsförfarande pågår.⁸ I övrigt menar man att det handlar om arbete som ligger i linje med utvecklingen av andra initiativ inom e-förvaltning. På ett möte i samma grupp i början av 2006 anför man i stället att lagstiftning som inkluderar PSI-direktivet är genomförd förutom några detaljer, vilka är under utredning men en temporär lagstiftning ska antas hösten 2006. I november samma år anføres från Sverige att förändrad lagstiftning med anledning av direktivet nu är genomförd och direktiv till offentliga myndigheter är under utarbetning⁹. En effektstudie med avseende på direktivet är under produktion. På mötet i juni 2007 meddelar Sverige att en kommitté är tillsatt som ska granska förhållanden mellan offentligt och privat vidareutnyttjande.¹⁰

Den potentiella konflikten uppstår framför allt inom områden där myndigheter bedriver konkurrensutsatt verksamhet. En förklaring varför myndigheter bedriver konkurrensutsatt verksamhet inom informationsområdet grundas i att Sverige har till skillnad från många andra länder inom EU en lång tradition av offentliggörande av information från myndigheterna. Ett finansieringssystem med avgifter har utvecklats för delar av produktionen av offentlig information. När avgifterna introducerades fanns inga privata aktörer men sådana har i samband med teknikutvecklingen vuxit fram. Vid sidan om avgiftsfinansiering har myndigheter i Sverige även haft tillåtelse att ägna sig åt uppdragsverksamhet. Konkurrensverket och Statskontoret har i ett flertal rapporter påvisat att denna uppdragsverksamhet kolliderar med privat näringsverksamhet. Privata näringsidkare menar att de inte kan priskonkurrera med myndigheterna på ett likställt sätt då myndigheternas uppdragsverksamhet är för inlemmad i myndigheternas anslagsfinansierade roll, vilket leder till kors-

⁷ Statskontoret (2004) PM Uppdrag till Statskontoret att analysera konsekvenserna av EG-kommissionens förslag till ett nytt direktiv om återanvändning och kommersiell exploatering av information från offentlig sektor DNR 2002/291-5.

⁸ http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/psi_group/index_en.htm

⁹ Vervas rapport.

¹⁰ Oklart vilken utredning detta är.

subventionering av uppdragsverksamheten.¹¹ I det specifika fallet vad gäller offentlig producerad information har kritik anförts kring:

- Likhet gäller inte för alla marknadsaktörer,
- Oklar prissättning i vissa fall,
- Oklara leveransvillkor,
- Krav som begränsar vidareutnyttjande.

Statskontoret har nyligen kartlagt statliga myndigheter konkurrensutsatta verksamhet. Man uppskattar att denna ligger mellan 24 till 32 miljarder kronor om man exkluderar verksamhet som riktar sig till forskning. De statliga myndigheter i Sverige som i första hand är berörda av PSI-direktivet är inte så många (se Appendix över en lista över dem som hanterar större informationsmängder).¹²

Ett problem som tidigt granskades var om så kallade standardiserade licenser, som PSI-direktivet rekommenderar, kan tillämpas i Sverige. Statskontoret utförde en PSI-utredning på regeringens uppdrag år 2005 som återgavs i rapporten *Fritt fram att avtala om offentlig information?*. I rapporten framkom att av 26 tillfrågade statliga myndigheter använde tolv uttryckligen ett licensförfarande, två svarade nej medan tio inte visste. Statskontoret finner att myndigheternas praxis inte bestäms av de förordningar som inbegrips i offentlighetsprincipen utan mer deras möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet och då använder man sig av upphovsrättslagen (f f a 26§ och 49§). Ett exempel som rapporten tar upp är att Bolagsverket inte åberopade upphovsrätt enligt 49§ (katalogskydd) medan SCB gjorde detta för sitt företagsregister, Basun.¹³

Statskontorets rapport menar att styrdokumentet till myndigheterna måste omformuleras så att de stämmer överens med PSI-direktivets krav enhetliga villkor för vidareutnyttjande av offentlig information (se avsnittet om Storbritanniens "click-to-license").

Statskontorets reste följande förslag i rapporten:

- Regeringen bör klargöra vad regeln om upphovsrätt i myndighets affärsverksamhet innebär.
- Regeringen bör se till att myndigheterna efterlever direktivets krav vid försäljning av information.
- Regeringen bör verka för att definitionen av vad som är grundläggande myndighetsinformation blir tydligare vid utformandet av myndigheternas styrdokument.

Slutligen menade Statskontoret att PSI-direktivet bör föranleda en översyn, då oklarheter uppstår mellan skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen, möjligheter för myndigheter enligt servicebestämmelser och bemyndiganden att driva affärsverksamhet enligt styrdokument.¹⁴

¹¹ Se t ex KKV Dnr 582/2006.

¹² Notera dock att PSI-direktivet gäller alla typer av offentliga myndigheter d v s även på kommunal och landstingsnivå.

¹³ Statskontoret (2005) *Fritt fram att avtal om offentlig information? Skapa en god försäljningsstruktur i enlighet med EG-direktiv om handel med offentlig information* Dnr 2005/100-5

¹⁴ Med SFS2008:31 ska en del av dessa problem ha åtgärdats är det tänkt.

1.3 Den ekonomiska potentialen med PSI

1.3.1 Hur stor är marknaden för PSI?

PSI-direktivet är kopplat till ekonomisk utveckling och tillväxt. Produktion av offentlig information ska inte enbart ses som underlag för offentliga beslut eller redogörelse om tillståndet i nationen för medborgare, utan även som investeringar där ekonomisk utveckling är avkastning på dessa investeringar. Hur stora är då investeringarna och hur stor är marknaden för exploaterandet av dessa investeringar?

1.3.2 Omfattningen av myndigheters konkurrensutsatta verksamhet

Statskontoret och Konkurrensverket har i ett antal rapporter kartlagt framför allt statliga myndigheters konkurrensutsatta arbete. I Statskontorets rapport *Konkurrensutsatt eller inte?* återges statliga myndigheters egen uppskattning av hur stor den verksamhet som omfattas av 4§ i avgiftsförordningen. I tabellen nedan återges det totala uppskattade värdet av sådan verksamhet. I tabellen anges även ett urval av myndigheter som är primärt relevanta i samband med PSI-direktivet. I en särskild kolumn återges uppgifter från Statskontorets följdrapport, där de självuppskattade siffrorna analyserats och jämförts med andra informationskällor, varvid en bedömning görs om de är större eller mindre än vad myndigheten uppgivit.¹⁵

Statskontorets kartläggning visar på att konkurrensutsatt verksamhet hos samtliga myndigheter ligger åtminstone i ett intervall mellan 25 och 32 miljarder kronor. Hur stor del av detta som utgör PSI-relevant verksamhet är i dag oklart. I Sverige finns i dag ingen uppskattning av omfattningen av användandet av offentligt producerad information. En indikation vi kan få från Statskontorets kartläggning är uppgifter om den konkurrensutsatta verksamhet inom de myndigheter som har varit nämnda i samband med PSI-direktivet. Dessa är: Bolagsverket, Statistiska Centralbyrån, Lantmäteriverket, Vägverket samt Luftfartsverket och Skatteverket.

Uppgifterna för till exempel Vägverket relaterar i huvudsak Vägverkets Produktion, som konkurrerar med anläggningsföretag och därför inte är relevant för PSI-diskussionen. Vägverkets statistisk över vägtrafiken kan däremot uppfattas som PSI-relevant, men finns inte särredovisad. Lantmäteriverket verksamhet är mer representativ för PSI-direktivet. Summerar man Lantmäteriverket, SCB, Skatteverket samt SMHI så får man en nivå på drygt en miljard (summan för dessa enligt kolumn 3). Två frågor blir särskilt intressanta från ett ekonomiskt perspektiv:

- Är myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet på drygt en miljard kronor förknippad med undanträngningskostnader i form av för lågt utnyttjande på grund av för höga priser, snedvriden konkurrens och hinder för utvecklandet av affärsmöjligheter?
- Inom vilket tidsperspektiv kommer marknaden att leverera motsvarande tjänster till samma eller ett lägre pris, det vill säga effektivare om identifierade hinder tas bort?

¹⁵ Statskontoret (208) "Konkurrensutsatt eller inte? En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet" Dnr 2007/187-5, Rapport 2008-1
Statskontoret (2208) Konkurrensutsatt verksamhet II – en analys av omfattningen av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet" Dnr: 2008/74-5

Tabell 2 Omfattning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet 2006 (miljoner kronor).

	Total verksamhet (1)	Varav avgifter (2)	Självuppskattad konkurrensutsatt verksamhet (3)	Statskontorets analys (exkl. forskningsbidrag)
Totalt alla myndigheter i kartläggningen	324 034	52 224	25 206	32 000
<i>Varav särskilt PSI-relevanta myndigheter</i>				
Bolagsverket	359	89	3	3
Lantmäteriverket	1 679	817	422	425
Statistiska Centralbyrån	934	443	30	414
Skatteverket (har uppgivit att de inte utför konkurrensutsatt verksamhet) Siffran är summa avgifter och uppdragsverksamhet enligt HERMES/ESV			472	467
SMHI	528	256	221	241
Summa urval PSI-producerande	3 500	1 605	1 148	1 550

Not 1: Avgifter enl. 15 § Avgiftsförordningen är inte inkluderat i konkurrensutsatt.

Not 2: Kolumn 3 ingår inte i kolumn 1 då denna verksamhet inte avser uppfyllande av myndighetsutövningen.

Not 3: Konkurrensutsatt verksamhet innebär bland annat: Data, utredningsverksamhet, IT och telefonitjänster och andra administrativa tjänster.

Not 4: Här redovisas Statskontorets siffror exklusive forskningsbidrag dessa påverkar inte konkurrensutsatt verksamhet under förutsättning att de går till grundforskning.

Källa: Statskontoret se fotnot 14

1.3.3 PSI-produktion i Europa och USA

I detta avsnitt återges kortfattat tre rapporter som antingen har uppskattat hur stor marknad som dagens produktion av offentlig information kan motsvara och hur stor potentialen kan vara om vidareutnyttjandet blir större.

*PIRA-studien*¹⁶

Den första studien PIRA producerades för Europeiska kommissionen år 2000. Denna kom fram till att offentlig information inom EU vid den tiden producerades till en kostnad på cirka 9,5 miljarder Euro per år vilket motsvarar cirka 81 miljarder kronor.¹⁷ Frågan är hur stor den kommersiella marknaden är nu och hur stor den skulle kunna vara med ett effektivare förmedlande av offentligt producerad information?

PIRA-studiens uppskattning på denna fråga är att det ekonomiska värdet ligger mellan 28 miljarder euro och 134 miljarder euro (234 resp. 1139 miljarder SEK). Den offentliga kostnaden på 9,5 miljarder euro motsvarar inom EU en marknad som är mellan tre och 14 gånger så stor. En jämförelse med motsvarande relation i USA där man under en längre tid än Europa haft en politik att lämna ut offentligt producerad information till marginalkostnad ger en bild av potentialen att effektivisera vidareutnyttjandet. I USA producerades vid till-

¹⁶ PIRA International (2000) "Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information" http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/pira_study/commercial_final_report.pdf

¹⁷ Enligt riksbanken var genomsnittskursen för 1 EUR cirka 8,50 både 1999 vilket är det år som PIRA-studien refererar till.

fället för PIRA rapporten offentlig information till en kostnad på cirka 19 miljarder euro. Marknaden som utnyttjar denna information uppskattar man till cirka 750 miljarder euro eller 39 gånger mer än vad som investerats i PSI i USA.¹⁸

Den informationstyp som dominerar det ekonomiska värdet är geografisk information vilket innefattar kartproduktion, fastighetsregistrering (lantmäteri), meteorologiska tjänster, sjökarteringstjänster samt även miljödata. PIRA-rapporten uppskattar att sådan offentligt producerad geografisk information står för över 50 procent av potentiellt vidareutnyttjade på marknaden.

Rapporten bygger på uppgifter från fem medlemsländer: Frankrike, Tyskland, Portugal, Sverige och Storbritannien. Dessa länders uppgifter över vissa PSI-producenter extrapoleras till övriga EU15 medlemsländer. Rapporten är tyvärr otydlig i härledningen av totalsumman på marknaden i Europa men även med avseende på jämförbarhet med USA. Delvis förklaras detta med svårigheten att hitta jämförbara uppgifter.

PIRA-studien anför även jämförelse med USA utifrån storleken på delmarknader. Till exempel anges att antalet företag och sysselsatta inom meteorologiska produkter i USA är väsentligt fler, upptill fem gånger fler, än vad de är relativt Europa. Liknande relationer finns på andra delmarknader. Detta indikerar att USA, relativt storleken på ekonomin, har en större PSI-baserad marknadsverksamhet. Viktigaste faktorer bakom detta skulle vara 1) tydligare avgränsning vad statliga myndigheter får göra (det vill säga inget alls med avseende på kommersiell verksamhet). 2) Lägre priser på tillgänglig information och 3) USA är en större sammanhållen ekonomi än EU. PIRA-studiens konklusion är att ett effektivare utnyttjande av PSI inom EU är både möjligt och önskvärt.¹⁹

*MEPSIR-studien*²⁰

Europeiska kommissionen gav MEPSIR uppdraget att utforma en metod var syfte var att kunna följa upp implementeringsarbetet. En del i uppdraget innebar även att uppskatta hur stor marknaden var för PSI år 2005. Den senare delen av arbetet genomförde MEPSIR i form av en undersökning via Internet till dels producenter av offentlig information inom EU25+Norge dels genom en Internetundersökning till privata företag som använde offentlig producerad information som del i sin affärsverksamhet. Respondenternas bedömning skiljer sig systematisk åt med avseende på om de är vidareutnyttjare, vilka uppskattar marknaderna väsentligt större än producenter av offentlig information. Även mellan vidareutnyttjare råder dock en stor variation på enskilda marknadens ekonomiska potential, varvid MEPSIR beräknar ett lägre värde utifrån medianer och ett högre värde utifrån medelvärden. För EU25+Norge uppskattas marknaden för PSI att ligga mellan 26 och 48 miljarder euro. Man beräknar också marknaden utifrån faktisk omsättning från vidareutnyttjare och erhåller då ett intervall på 10 till 47 miljarder euro (s.35). Sveriges andel av den totala BNP, EU25+Norge, som studeras i rapporten, är cirka tre procent. En ”svensk” andel av den totala EU-marknaden genererad av den offentligt producerade

¹⁸ Uppgiften på 19 miljarder (s. 52) egentligen oklar var den kommer ifrån. I tabell redovisas 16 miljarder (s. 51). Vidare så är uppgiften 750 miljarder summan av all informationsbaserad verksamhet där det är oklart hur mycket som är PSI-grundat.

¹⁹ För en diskussion med perspektiv från USA gentemot Europa se Weiss Peter (2002) ”Borders in Cyberspace: Conflicting Public Sector Information and their Economic Impacts” US Dep of Commerce.

²⁰ Dekkers et al (2006) MEPSIR Measuring European Public Information Resources.

informationen skulle därför kunna ligga i intervallet 0,3 till 1,6 miljarder euro eller cirka 3 till 13 miljarder kronor.

MEPSIR gör även en kommentar kring situationen i USA, där de gör bedömningen att antalet företag verksamma med vidareutnyttjande förmodligen är tio gånger fler än de är i Europa. De är däremot kritiska till den uppskattning av marknaden om 750 miljarder euro av marknaden som PIRA gjorde, även om de menar att den anekdotiska evidens som finns stödjer påståendet att marknaden i USA är väsentligt större än inom EU.

CUPI-studien²¹

Commercial Use of Public Information (CUPI) var en omfattande undersökning som genomfördes för Storbritannien av Office for Fair Trading (OFT) inom den brittiska regeringen. I en delutredning till CUPI fick företaget Dotecon Ltd uppdraget att undersöka den ekonomiska potentialen i att främja vidareutnyttjandet av PSI, "Economic value and detriment analysis". Denna utredning kan återfinnas som appendix G i CUPI-rapporten.

Marknadsvärdet för PSI definieras som konsumentöverskottet plus det driftsöverskott som förmedlare av PSI kan uppnå när kostnaderna för produktionen är frändragen. Med konsumentöverskott avses skillnaden mellan befintligt pris på PSI och det pris som konsumenter är villiga att betala. Författarna menar att denna mer teoretiska ansats inte leder till över-skattningar på marknaden som en empirisk granskning (likt ovan) kan leda till, eftersom dessa inte fäster avseende till näraliggande substitut.

Likt de andra rapporterna ovan menar man dock att brist på data leder till att resultaten bygger i stor omfattning på att de antaganden man tvingas göra verkligen håller. Antaganden gäller hur priskänslig konsumenterna är för PSI relaterade produkter. Här delar rapporten in PSI producenter i tre strata med väder, trafik och lantmåterirelaterade producenter (egentliga PSI-producenter) som en grupp. Ministerierelaterad information utgör annan grupp och slutligen lokala myndigheter, som inte har PSI-produktion som huvuduppdrag en tredje grupp.

Inom den första gruppen identifieras fyra olika typer av PSI vilka sedan tilldelas hög, medel eller låg priskänslighet beroende på om informationen har nära substitut, är beroende av tid samt utgör en märkbar andel av totala kostnaderna för konsumenten. Tidigare efterfrågestudier på bland annat väder och kartdata ger information över numeriska värden priskänsligheten.

Intäkter för levererandet av PSI finns för åtminstone grupp 1, medan de egentliga PSI-producenternas kostnader är oklara. Vidare diskuterar rapporten hur konsumentöverskott kan beräknas när PSI förmedlas gratis. Man hamnar slutligen på en uppskattning av ekonomiska värdet på produktionen av offentlig information i storleksordningen 600 miljoner brittiska pund.

I beräkningarna av potentialen med en effektivare förmedling för vidareutnyttjande diskuterar rapporten tre omständigheter som kan leda till kostnader (detriments). Den första är att befintliga priser är för höga vilket leder till ett mindre utnyttjande än optimalt. Den andra omständigheten är att rådande situation leder till mindre konkurrens genom till exempel förekomsten av exklusiva avtal. Slutligen så kan en kostnad identifieras som "ej exploaterade möjligheter". Detta kan ske om omfattande restriktioner läggs på vidareutnyttjandet som inte har bäring på skyddet av individers och företags integritet.

²¹ Rapporten kan återfinnas på www.opsi.gov.uk

Rapporten härleder existensen av kostnader vilka skulle motsvara en ökning av marknadens värde på cirka 500 miljoner pund det vill säga en fördubbling. Det mesta av detta värde har man dock uppskattat ligga i utvecklingen av lokala/andra myndigheters produktion av offentlig information än de som primärt fokuserar på sådan produktion. Antagandet som är styrande här är hur stor andel av dessa myndigheters information man i dag tar betalt för och hur mycket denna kan ökas. Eftersom detta stratum utgörs av många myndigheter där endast en liten andel i dag har några inkomster alls så menar man att antagandet att denna andel blir väsentligt större inte behöver vara otrolig.

2 Erfarenheter från Storbritannien

I diskussionen om Sveriges genomförande av PSI-direktivet framhålls Storbritannien som ett föredöme. I den resultattavla (scoreboard) som Europeiska kommissionen använder för att följa och stimulera genomförandet av PSI-direktivet (länk) ligger Storbritannien på första plats. Det är därför naturligt att undersöka hur Storbritannien värderar betydelsen av direktivet och vilka åtgärder som de hittills genomfört. Storbritannien har producerat ett antal dokument som faller inom området tjänsteinnovationer, digital tjänsteutveckling och PSI-direktivet, vilka bör uppmärksammas för svenskt vidkommande.

2.1 Brittisk offentlighetstradition relativt kort

Storbritanniens principer för myndigheters offentliggörande av underlag till myndigheters och regeringens beslut har av princip aldrig lämnats ut. I allmänhet har man utnyttjat *Official Secrets Act* för att undvika offentliggörande. Parlamentsledamoten Mark Fisher lade 1993 fram ett lagförslag *Right to Know* i syfte att Storbritannien skulle modernisera sin förvaltning, men det förslaget blev nedröstat i parlamentet. Ett nytt lagförslag lades fram i parlamentet 1998 och beslut till en ny lag, *Freedom of Information Act (FOI)*, fattades år 2000. Denna lag motsvarar den svenska offentlighetsprincipen vad gäller tillgänglighet till offentliga dokument. I kampanjen för den nya lagen har referenser gjorts till USA, Kanada Frankrike men också till Sverige.²² FOI lagen och EU:s PSI-direktiv överlappar varandra. I genomförandet av FOI refererar man även till PSI-direktivet i Storbritannien. Genomförandet av PSI-direktivet har förmodligen underlättats av att man också infört FOI.²³

2.2 Aktörer i Storbritanniens PSI-organisation

Storbritannien införde PSI-direktivet i sin lagstiftning inom tidsmarginalen på 18 månader. Departement of Trade and Industry (DTI) och the Cabinet Office var ansvariga för genomförandeprocessen i Storbritannien. I processen deltog aktörer från finansdepartementet (HM Treasury) andra departement och de olika affärsdrivande verken (trading funds). Man hade täta kontakter med Europeiska kommissionen för förtydliganden där detta erfordrades.

Förordningen Statutory Instruments 2005 no. 1515 *The Re-use of Public Sector Information regulations 2005* följer EU-direktivet till innehållet. I direktivet inkluderar man alla myndigheter som är listade i ”Public Contracts Regulations”, vilket omfattar central och lokala parlamentariska församlingar, offentlig sjukvård, polis och brandmyndigheter. Till skillnad från direktivet finns i den brittiska förordningen även detaljer om besvärsgången för att

²² www.cfoi.org.uk se även en survey över offentlighetslagar världen över <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>

²³ APPSI <http://www.appsi.gov.uk/reports/aligning-FOI-and-PSI.pdf>

hantera konflikter kring beslut om vidareutnyttjande (mer om detta i avsnitt 2.2.2). Redan 1998 förs PSI-frågan in i den brittiska diskussionen med en rapport från HM Treasury.²⁴ Även om det inte refereras till EU:s grönbok så uppmärksammas problemet med vidareutnyttjande inom den brittiska regeringen i samma tid som kommissionen börjat driva frågan via sin grönbok.

I ett tillägg till motsvarigheten till vår budgetproposition, *Spending review*, för år 2000, den så kallade "Cross Cutting Review on Knowledge Economy" är en granskning av just vidareutnyttjandet av offentligt producerad information. "The key issue for the review is the licensing of the use or re-use of government information". I femton punkter föreslog man flera reformer av inom brittisk förvaltning i syfte att uppnå ett effektivare vidareutnyttjande.

Bland annat föreslog man:

- Förbättrad prissättning, man rekommenderar marginalkostnadsprissättning utom för möjligtvis "trading funds".
- Upplysning kring vilken information som kan vidareutnyttjas.
- Bildandet av en särskild organisation som är ansvarig för reformerna.
- Denna organisation bör ha en extern rådgivningsgrupp.
- Förenklade upphovsrättsrutiner med avseende på så kallade crown copyright.
- Standarder som främjar en anpassning av mer enhetliga rutiner hos myndigheter bör utvecklas.

OPSI

Ansvaret för genomförandet av PSI-direktivet i Storbritannien var ursprungligen delat mellan dåvarande DTI (Departement of Trade and Industry) och HMSO (Her Majesty Stationary Office) som låg under Justitiedepartementet med ansvar för rättstryck och annat. HMSO var det organ som granskningen menade skulle få ett vidgat ansvar för vidareutnyttjandet. Riktigt så blev det inte men nästa. I samband med genomförandet av PSI-direktivet i Storbritannien gjordes en omorganisation i förvaltningen. En särskild organisation bildades med ansvar för genomförandet av direktivet, Office for Public Sector Information, OPSI.

OPSI har att:

- vara ytterst ansvarig för all offentlig produktion av information (regulator of PSI-holders).
- via sin organisation HMSO ansvara för publikation av rättstryck.
- utveckla standarder för informationshantering.
- hantera licenshantering "click-to-licens" via HMSO.
- driva på myndigheters anpassning av direktivet via IFTS – Information Fair Trader Scheme (se nedan).
- fungera som en besvärsinstitution om enskilda rättssubjekt tvistar i PSI-frågor.

²⁴ "Selling Government Services into Wider Markets policy and Guidance Note" <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/sgswm.pdf>

- producera uppföljningsrapporter²⁵.

OPSI har en budget på cirka en miljon pund. Organisation runt OPSI har förändrats och 2007 placerades OPSI inom The National Archives vilket är en centralorganisation för offentlig information i Storbritannien. Man beskriver detta som en strategisk fusion där man i princip går utöver EU-direktivet genom att möjliggöra även vidareutnyttjande av information som detta direktiv uttryckligen undantog.

APPSI

Vid sidan om OPSI och som en myndighet utanför regeringen bildades Advisory Panel on PSI (APPSI) APPSI bildades egentligen redan 2003 men då under namnet Advisory Panel on Crown Copyright och då enbart med uppdraget att hantera upphovsrättsliga frågor inom staten (Crown copyright). Nu fick organisationen ett nytt mandat och ändrade namn. Som namnet antyder är det en oberoende rådgivande församling (independent non-departmental body under the Cabinet Office) av experter. Uppdraget som APPSI ska utföra omfattar tre områden:

- Att bistå regeringen med råd om hur affärsmöjligheter inom informationsnäringar kan stimuleras så att ett ökat vidareutnyttjande av offentlig information kan ske.
- Att bistå med råd till generaldirektören för OPSI och motsvarande ledning inom HMSO om förändringar och möjligheter inom informationsnäringar så att rådande licensieringspraxis av "Crown patents" är i samklang med omvärlden.
- Att granska och bedöma besvär som gäller PSI-regleringens område. Att här fungera som en andra besvärinstans utöver OPSI i syfte att undvika (men inte förhindra) att mål drivs vidare till domstol.

OFT och Information office

Utöver dessa två organ har Office of Fair Trading (OFT), vars uppdrag motsvarar Konkurrensverket i Sverige, en roll att spela. OFT var ansvarig för produktionen av CUPI-rapporten som nämnts tidigare.

Storbritannien har med Freedom of Information Act infört en offentlighetsprincip enligt svensk förebild. Övervakningen av denna lag utförs av Information Commissioner (www.ico.gov.uk) som är en oberoende myndighet utanför regeringen. ICO uppgifter är att följa upp lagar som berör datasäkerhet, rätt till offentligt information och skydd av den enskildes integritet. ICO kan väcka åtal om brott mot lagstiftningen.

2.3 Utförande organisationer

De huvudsakliga utförarna av offentligt producerad information är "The Trading Funds" vilket närmast motsvarar affärsdrivande verk i Sverige (se appendix 2 för lista på dessa). Dessa har uppgiften att producera information men de har även vid sidan om HMSO möjligheten att förmedla licenser till material med offentlig upphovsrätt (Crown Copyright). Slutligen har de även möjligheten att bedriva egen affärsverksamhet och då sätta sina egna priser. HMSO övervakar dessa verksamheter. Den affärsdrivande verksamheten har som nämnts mött kritik som förmedlats i Cross-Cutting Review.

²⁵ *Två stycken har producerats, i juli 2007 "The United Kingdom Implementation of the European Directive on the Re-use of Public sector Information – the first two years" och 2008 "Unlocking PSI potential".*

Exempel på Trading Funds är HM Land Registry, Meteorological Office och Ordnance Survey vars sammantagna uppgifter närmast motsvaras i Sverige av Lantmäteriverket, SMHI och Bolagsverket. För att vidareutnyttjande av offentlig information ska ske på ett standardiserat sätt som verkar för att direktivets mål med avseende på transparens, och icke-diskriminering ska efterlevas har HMSO utvecklat verktyget Information Fair Trader Scheme (IFTS). Standarden var utvecklad och klar redan 2003 det vill säga mer som en konsekvens av förslagen i Cross-Cutting Review än PSI-direktivet. En ”Trading Fund” måste godkännas enligt den standard som IFTS har satt upp för att kunna bedriva verksamhet om denna verksamhet utgörs av licensiering av ”Crown-copyright”. Andra offentliga myndigheter får på frivillig väg ansöka om att bli IFTS-certifierade. Certifieringen har tre moment: Åtagande, verifiering och utmaning.

Den verkställande direktören (chief executive) tillkännager sitt åtagande att fullfölja IFTS principer. Verifieringen görs av HMSO som granskar om organisationen inom myndigheten uppfyller de krav som ställs avseende följande dimensioner:

Öppenhet, transparens, icke-diskriminering, efterlydnad och utmaningsberedskap. Se tabell nedan för närmare förklaring.²⁶

Tabell 3 Exempel på dimensioner som följs upp för att bli IFTS-certifierad.

Dimension	Omfattar
Öppenhet	Strävar organisation att tillgängliggöra för vidareutnyttjande maximalt med information Uppmuntrar man kunder att vidareutnyttja information Är ett ansvar för frågan placerat på individ eller enhet?
Transparens	Finns en publicerad policy för vidareutnyttjande och upphovsrättsliga frågor? Finns en förteckning över information som är tillgänglig och hur denna är tillgänglig?
Icke-diskriminering	Interna verksamheter prissätts likformigt med motsvarande hos externa kunder Kunder som köper liknande information och med liknande syfte ska behandlas lika Finns en egen formulerad standard för icke-diskriminering?
Efterlydnad (compliance)	Denna omfattar en allmän granskning kring rutiner som bygger på att uppfylla PSI-direktivet
Utmaning	Har man rutiner för hur besvär och klagomål hanteras? Finns det en offentlig guide för enskilda att följa vid klagomål?

Not: Beskrivningen är inte fullständig.

Sedan augusti 2005 finns IFTS i form av en omfattande granskning av rutiner och en Internet-guide genom vilken en myndighet kan påbörja arbetet att anpassa sin verksamhet. För varje nybildning eller omorganisation av myndighet krävs en ny IFTS-ackreditering.²⁷

²⁶ För mer fullständig information se broschyren *Information Fair Trader Scheme*, <http://www.opsi.gov.uk/ifts/ifts-booklet.pdf>

²⁷ www.opsi.gov.uk/ifts och <http://www.opsi.gov.uk/ifts/assessment/ifts-online-launch-article.pdf>

2.4 Besvärinstitutioner och besvärgången för PSI-frågor

I EU:s PSI-direktiv anges att ”I alla beslut ska det anges vilka möjligheter det finns till överprövning om sökanden vill överklaga beslutet” (Kap II art 4.4). Som ovan nämnts så anges redan i den brittiska förordningen en förhållandevis detaljerad beskrivning om hur besvär ska hanteras. I artikel 17 anges att en offentlig myndighet (public body) ska ha en egen rutin för hanterandet av klagomål. I artikel 18 anges att om utfallet av ett klagomål på myndighetsnivå inte accepteras ska besväret kunna prövas av OPSI särskilda besvärprocess. Denna process går ut på att studera det aktuella fallet och hur det passar in på EU:s ursprungliga text, den brittiska förordningen respektive de guider som OPSI utformat.²⁸

I artikel 18 anges även att om den enskilde eller företaget som anfört besvär inte accepterar OPSI:s rekommendation så kan man gå vidare till APPSI. Slutligen finns möjligheten att föra besväret till domstol. Att föra besväret vidare till OPSI är inte förenat med några administrationskostnader men om man vill föra vidare besväret till APPSI måste en avgift på 750 pund erläggas (se vidare i avsnitt 2.6.1.).²⁹

2.5 ”Click-to-license”, standardiseringen av vidareutnyttjande av Crown copyright

Den ovan nämnda *Cross-Cutting Review on Knowledge Economy – Review on Government information* framförde särskild kritik på hur den Brittiska licenshanteringen utfördes med avseende på Crown Copyright. Olika instanser hade olika rutiner och bemötandet från tjänstemän var långt ifrån enhetligt. Med hjälp av internettillämpningar har man därför utvecklat ett smidigare system för att sköta licenshanterande, ”Click-to-use”. Det finns tre stycken varianter av click-to-use licenser:

- PSI-licens (täcker huvuddelen av crown copyright och offentlig information)
- ”Value-added”licens (täcker bearbetat material och kan medföra vissa kostnader)
- Parlamentslicens (som täcker material producerat av parlamentet)

Delar av offentlig information är undantagen kravet på ett formellt tillstånd att använda informationen (waiver of crown copyright). Detta gäller information om lagar och förklaringar till dess, pressmeddelanden men även vissa vetenskapliga rapporter.

Licensen som avser bearbetade produkter gäller om licenstagaren avser att bearbeta produkten ytterligare antingen genom att kombinera informationen med annan information eller att förädla produkten genom kommentarer, analyser eller annan utformning av produkten. Avgifter för licenser för bearbetade produkter finns i två huvudsakliga former, royalty och fasta avgifter. Royaltysatsen är en procentsats som betalas i sin helhet om andel av omsättningen som vidareutnyttjade produkten inbringar 100 procent. Om andelen är mindre bestäms den totala royaltyn av hur stor andel av den vidareutnyttjade produkten som den offentliga bearbetade informationen utgör multiplicerat med royaltysatsen. Till exempel om priset på den vidareutnyttjade produkten är 1000 och den bearbetade offentliga information utgör 10 procent av slutprodukten så ska $0,10 * 0,10dvs = 0,01$ eller en procent av intäkterna betalas i royalty.

Click-to-license innebar att en licenstagare registrerar sig på en särskild webbsida varvid man kan söka efter vilka licenser man önskar och på sitt konto kan man också se vilka

²⁸ <http://www.opsi.gov.uk/advice/psi-regulations/advice-and-guidance/psi-complaints-procedure.doc>

²⁹ <http://www.appsi.gov.uk/complaints-resolution/psi-complaints-procedure.pdf>

licenser man har samt under vilka villkor dessa gäller. I Storbritannien tillåter man alltså myndigheter att vidareförädla givet att produkten kan licensieras under likformiga villkor.³⁰

2.6 PSI-relaterade rapporter

2.6.1 Uppföljning två år efter PSI-implementering

I juli 2007 publicerade OPSI *The United Kingdom Implementation of the European Directive on the Re-use of Public Sector Information – the first two years*. Rapporten tar upp erfarenheter och förändringar i förordningen, främjandearbete samt samarbeten och andra initiativ som tagits de två första åren.

Storbritannien har sedan direktivet, oktober 2006, bestämt att myndigheten The National Archives (TNA) ska ingå bland de myndigheter som ska följa förordningen. Man undersöker även, på förfrågan från Europeiska kommissionen, i vilken omfattning som UK Judiciary (motsvarande domstolsverket) ska följa förordningen.

Ett problem som kräver mer arbete att klarlägga är vad som ingår i begreppet ”public task”, då det enbart är sådan information som är föremål för förordningen. Storbritannien har därmed liknande problem som de som Konkurrensverket och Statskontoret påpekat tidigt att Sverige har i att avgränsa myndigheters verksamheter mellan offentligt ”grunduppdrag” och vidareutnyttjande av myndigheten. I åtminstone ett fall har problemen med avgränsning föranlett besvär från ett företag som önskat vidareutnyttja offentlig information.³¹ Detta ärende har också lett till att APPSI blivit inkopplat och då förmedlat en avvikande åsikt i förhållande till OPSI. Där OPSI har tagit ett perspektiv att en viss vidareförädling hos The Ordnance Survey (motsvarande Lantmäteriverket i Sverige) är att betrakta som *public task* och ska ingå som offentlig information enligt förordningen har APPSI tagit motsatt ståndpunkt det vill säga erkänt The Ordnance Survey förädling som separat från dess *public task*. Fallet har dock hanterats enligt OPSI rekommendationer, det vill säga The Ordnance Survey har förändrat sina rutiner.³² Med anledning av detta har OPSI i tvåårsuppföljningen ställt uppgiften att komma med ett klargörande av avgränsning mellan public task och vidareutnyttjande.

Utöver ovanstående ärende har ytterligare två besvär dokumenterats på OPSI hemsida. Den ena rör huruvida offentlig information publicerad på en hemsida är exklusivt för vidareutnyttjande av den anlitade hemsidadministratören. I detta fall menade OPSI att hemsidadministration inte är att betrakta som ett exklusivt avtal för vidareutnyttjande.

I det tredje fallet är det återigen en konflikt om hur omfattande *public task* är och återigen gäller det The Ordnance Survey och då både med avseende på prissättning som omfattningen av det som ska tillgängliggöras för vidareutnyttjande. Detta fall är mer komplicerat och kan vara värt att studera av svenska aktörer. OPSI kom dock fram till att i detta fall hade den offentliga aktören agerat enligt de regler och förordningar som gäller. Besväret gick inte vidare till APPSI.

OPSI har dock kommit till slutsatsen att möjligheten till att inkomma med besvär inte är tillräckligt. Oavsett utgången av ett besvär kommer ett företag som vidareutnyttjar offentlig producerad information fortfarande att vara hänvisad till monopolproducenten av informa-

³⁰ <http://www.opsi.gov.uk/click-use/index>

³¹ *Se vidare beträffande OPSI hanterande av Intelligent Addressings klagomål på The Ordnance Survey* <http://www.opsi.gov.uk/advice/psi-regulations/complaints/SO-42-8-4.pdf>

³² *Materialet står att finna på:* <http://www.opsi.gov.uk/advice/psi-regulations/reports>

tion. OPSI har därför utbildat personal i medling för att vid tvister föreslå en medlingsprocess i stället för en mer formell rättstvist. Medlingsprocessen förutsätter dock att båda parter i tvisten accepterar en sådan väg till uppgörelse. Fram till juni 2007 har en tvist kunnat biläggas via medling. En organisation (mediation service) har sedan formellt upprättas i april 2008 och sedan dess har tre stycken medlingar ägt rum.^{33 34}

Främjande

OPSI har fram till juli 2007 genomfört seminarier, work-shops, konferenser och presentationer riktade till över 400 offentliga myndigheter. En undersökning riktad till offentliga myndigheter indikerade dock att just lokala myndigheter inte har gjort nödvändiga anpassningar enligt direktivet av sin verksamhet. Ett stort antal myndigheter svarade inte ens på undersökningen (40 %) och av de som svarade framkom att skillnaden mellan tillgänglighet och vidareutnyttjande inte var förankrade. Andra brister som forfarande förelåg var otillräckligt genomförda besvär rutiner samt missuppfattningar över hur information över tillgängligt material för vidareutnyttjande skulle se ut. Ett förekommande exempel på problem är hur information kring fastighetsaffärer tillgängliggörs.

OPSI publicerar handledningar på sin webbsida allt eftersom problem dyker upp.

Samarbeten

OPSI konstaterar att i sitt arbete med PSI-regleringen finns två närliggande områden. Det ena rör konkurrens och där har OPSI och OFT (office for fair trading) producerat en samsyn på gemensamma frågor. De facto var ett av de besvär som behandlats ovan hänvisat av OFT till OPSI med anledning av denna samsyn. Det andra närliggande området är offentlighetsprincipen som hanteras av Information Commissioner (och Scottish Information Commissioner). Här har man identifierat vilka områden som är gemensamma i ett särskilt protokoll.

OPSI avslutar sin uppföljningsrapport med en lista på tio identifierade områden som kräver att olika typer av åtgärder vidtas.

2.6.2 "Unlocking the PSI-potential"³⁵

I juli 2008 publicerade OPSI rapporten *Unlocking the PSI-potential* som än mer omfattande historik och sammanställning av exempel på utförda åtgärder. Man redovisar att nya rutiner för besvärproceduren är genomförda både på OPSI och APPSI föranledda av de tidigare erfarenheterna. Rapporten tar upp flera exempel myndigheters genomförande av PSI-direktivet via IFTS-rutiner och liknande.

2.6.3 Andra rapporter

Två rapporter som återspeglar hur man i Storbritannien diskuterar kring innovation inom "digitala tjänster" är Outsells rapport *Innovation in Internet Content Services* till NESTA/BERR från februari 2008 och BERR/DfIUS rapport *Supporting innovation in services* från augusti 2008.³⁶

³³ Två årsuppföljningen s. 20.

³⁴ <http://www.opsi.gov.uk/advice/psi-regulations/uk-report-reuse-psi-2008.pdf> s. 20.

³⁵ <http://www.opsi.gov.uk/advice/psi-regulations/uk-report-reuse-psi-2008.pdf>

³⁶ BERR Departement for Business & Enterprise Regulatory Reform DfIUS: Departement for Innovation, Universities & Skills.

Den mest konkreta politiska åtgärden Outsell-rapporten nämner är ett genomgripande genomförande av PSI-direktivet då detta möjliggör för just Internetbaserade företag att utveckla affärsmöjligheter. Rapporten ”identifierar” elva områden som ”barriers to change”. Dessa är dock rätt vagt specificerad till exempel avsaknad av tillit, frånvaro av standarder, färdigheter (skills) det vill säga otillräckligt utbildad arbetskraft. Mer konkret som problem är dock nämmandet av tillgängligheten av offentliga databaser. I rapportens sex förslag till offentliga åtgärder är fyra förslag på nya studier och ett förslag berör genomförandet av PSI-direktivet där man föreslår att man utser en särskild PSI-minister och förstärker resurserna till OPSI i syfte att försäkra ett effektivt genomförande av direktivet.

I BERR/DfIUS rapporten återges erfarenheter av utveckling inom en rad olika tjänsteverksamheter. Med avseende på PSI-direktivet nämns särskilt att regeringen har ett viktigt ansvar att säkerställa att offentlig producerad information blir tillgänglig. (“...important duty in making public data as accessible as possible”). En särskild utvärdering av “trading funds” kommer att fokusera på det bidrag dessa kan ge genom att förmedla information för vidareutnyttjande.

3 Avslutande ord del 1

Diskussionen om vidareutnyttjande av offentligt producerad information blir allt intensivare. Europeiska kommissionens pressmeddelande av den 16 oktober 2008 med kritik av Sveriges och Polens ofullständiga och felaktiga genomförande av PSI-direktivet är ett exempel på detta. På mer global nivå rekommenderade OECD:s ministeriemöte i juni 2008 att medlemsländerna skulle verka för ökad tillgänglighet och ett effektivare användande av offentligt producerad information.³⁷

Däremot är den svenska PSI-diskussionen närmast frånvarande, åtminstone i ett offentligt och politiskt perspektiv. Stockholms Handelskammare driver frågan i Sverige men får inte igång någon diskussion. Symptomatiskt för det svenska förhållningssättet till PSI-direktivet är vad man får fram när man söker på ”PSI direktivet” med Google på svenska hemsidor. På första och andra plats kommer information från ett seminarium på SICS-institutet maj 2007, på tredje plats kommer sidan med myndigheten Vervas broschyr om PSI-direktivet från 2006 därefter en rapport producerad av Statskontoret från 2005. Med andra ord, någon offentlig portal som informerar om PSI-direktiv finns inte i Sverige 2008. Söker man på regeringens sida, www.regeringen.se, får man inga träffar.

Storbritanniens historia av slutenhet kunde förväntas innebära att deras anpassning till PSI-direktivet skulle bli en mödosam process. Trots detta ser det ut som om man där genomfört ett målmedvetet arbete med att dels anpassa lagstiftning, dels i praktiken gå utöver vad som krävs. Man förefaller uppfatta fördelarna med PSI-direktivet som större än de kostnader som anpassningen medför.

De problem som identifierades i Sverige så tidigt som 2004, det vill säga den rätt offentliga myndigheter har att själva vidareutnyttja offentlig information om denna görs på ett icke-diskriminerande sätt, har också diskuterats i Storbritannien och hanterats på ett formellt sätt där.

Storbritannien har utvecklat ett system hur besvär hanteras. Man har gjort detta för att undvika stora rättegångskostnader för enskilda och samhället. Sverige har av någon anledning menat att överprövningsförfarandet i tryckfrihetsförordningen skulle räcka, trots att denna inte är anpassad för den typen av besvär.

På samma sätt som Storbritannien har blivit inspirerat av Sverige med avseende på offentlighetsprincipen har Sverige kanske anledning att bli inspirerat av Storbritanniens sätt att genomföra PSI-direktivet. Exempelvis borde man överväga att inrätta särskilda besvärinstanser likt Storbritanniens OPSI och APPSI. Ett organ liknande OPSI kunde samla upp erfarenheter och initiera förändringsprocesser, till exempel av de riktlinjer som gäller för myndigheternas arbete. Ett svenskt OPSI kunde vid sidan om Konkurrensverket och Statskontoret driva frågan om vad som ska ingå i det offentliga uppdraget och vad som är att betrakta som vidareutnyttjande i ett svensk sammanhang.

Flera utredningar i Sverige har behandlat PSI-direktivet i syfte att införliva direktivet i Sverige med mindre förändringar av befintlig förvaltning och lagar. Den kritik som förts fram från EU-kommissionen vid åtminstone två tillfällen ifrågasätter om man bör gå vidare på den vägen av styckevisa förändringar. Storbritanniens exempel anger en alternativ väg

³⁷ OECD (2008) *OECD Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information [C(2008)36]*.

där direktivet ses som en möjlighet till effektivare förvaltning av den resurs till ekonomisk utveckling som offentligt producerad information utgör. Storbritannien har en strategi med sin implementering och skapat särskilda organisationer som är ansvariga för genomförandet av denna. Sverige bör liksom Storbritannien utforma en strateg för implementering av PSI-direktivet utifrån ett näringspolitiskt perspektiv.

Del 2 Exempel på möjligheter och hinder vid vidareutnyttjande av offentlig information idag³⁸

4 Bakgrund

Under de senaste 20-30 åren har det skapats en ny infrastruktur för informationslagring och hantering. Svenska myndigheter och organisationer har, med offentliga medel, finansierat lagring av information, ordnat för allmän tillgänglighet och även utvecklat egna tjänster utifrån grundläggande data. De myndigheter som står i förgrunden och som nämns i Statskontorets kartläggning³⁹ är Bolagsverket, Statistiska centralbyrån, Lantmäteriet Vägverket Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Skatteverket.

Den information som dessa myndigheter samlar, och som ofta hänförs till som ”public sector information” (PSI), blir en naturlig grund för tjänsteutveckling. Dessa tjänster, som myndigheten själv såväl som externa kommersiella aktörer kan utveckla, blir så gott som uteslutande digitala.

Vi bygger i det följande ett case för hur en sådan marknad kan se ut, och vad som kan hindra vidare utveckling av digitala tjänster. Som exempelmarknad har vi valt den för geografisk information. Liknande marknader finns för väderinformation (där Aftonbladet Väder hämtar data från SMHI), affärsdata (där Bisnode hämtar data från Kronofogdemyndigheten och Bolagsregistret), och fastighetsinformation (där mäklare hämtar information från Fastighetsregistret och kombinerar det med data från Hemnet.se för att utveckla nya tjänster).

Ett skäl till att välja geografisk information som exempel är att det är ett av de snabbast växande teknikområdena i Sverige. Under de senaste tio åren har området vuxit med ungefär 30 procent per år⁴⁰. Nya positioneringsmetoder och informationssystem står för den största delen.

Idag innefattar geografisk information förutom kartor geografiska informationssystem (GIS), satellitpositionering - GNSS, Global Navigation Satellite Systems (t.ex. GPS) och internetbaserade informationstjänster som t.ex. Google Earth och Virtual Earth. Geografiska databashanterare kan idag hantera, analysera, dokumentera och vara beslutsstöd för avancerade tillämpningar för t.ex. transportplanering, väderprognoser, kärnbränslehantering och kommunal verksamhetsstyrning. De enklaste exemplen på GIS är väderleksrapporten på TV och Gula sidornas kartstöd.

Ytterligare motiv till att välja just geografisk information hänger samman med flera snabba och närliggande händelser. En utbyggd digital infrastruktur genom Internet och bredband skapar möjligheter för nya tjänster. Därtill finns en större och bredare bas av användare där myndigheter, företag och konsumenter delar digital information. Samtidigt har en mängd nya tekniska applikationer och användningsområden skapats inom samhällsplanering, logistik och transport, samt konsumtion, i form av GPS-utrustning, webb- och

³⁸ Detta kapitel är skrivet av Anders Lundqvist och Anders Sjöman på Springtime AB på uppdrag av ITPS. Förslag och konklusioner är författarnas egna.

³⁹ Statskontoret (2005) PM Fritt fram att avtala om offentlig information ? Skapa en god försäljningsstruktur i enlighet med EG-direktiv om handel med offentlig information Dnr 2005/100-5

⁴⁰ www.geoforum.se

onlinetjänster. Slutligen kännetecknas området av ett ökat antal privata aktörer där det amerikanska sökföretaget Google även i Sverige snabbt skapat en marknadsposition.

För att konkretisera de affärsmässiga möjligheterna i vidareutveckling av offentligt producerad information och de problem som kan uppstå när man försöker realisera dessa möjligheter har vi valt att studera marknaden snarare än en enskild aktör. Statskontoret och Konkurrensverket har tidigare studerat Lantmäteriet och dess uppdragsverksamhet inom divisionen Metria utifrån ett konkurrensperspektiv. Genom att fokusera marknadens utveckling snarare än Metria får vi större möjligheter att följa förädlingen av information i värdekedjan.

5 Marknaden för geografisk information

Marknaden för geografisk information handlar om kartor (tätortskartor, fastighetskartor, vägkartor), geografiska teman (vegetationsdata, politiska ramverk som EU). Många olika tjänster hämtar information från och bygger på dessa data, bland annat GPS-system, kart- och positioneringssystem, och informationstjänster som Google Earth. Traditionellt har marknaden framför allt dominerats av aktörer med ett behov av samhällsplanering eller infrastruktur, både inom den offentliga och privata sektorn.

5.1 Myndigheten Lantmäteriet och Metria

Lantmäteriet är Sveriges näst äldsta myndighet och har sedan 1628 kartlagt Sverige. Därmed finns det en lång tradition i landet av att framställa kartor. Genom sammanslagningar av myndigheter har Lantmäteriet nuvarande uppgift att tillhandahålla geografisk information, fastställa Ortsnamn, ansvara för geodetiska referenssystem samt fastighetsindelningen. Under 2008 fick man även ansvaret som inskrivningsmyndighet.

Verksamheten är indelad i divisionerna Fastighetsbildning, Informationsförsörjning och Metria. Lantmäteriets olika uppdrag har lett till att man driver en mängd databaser som lagrar geografisk data. Utöver sitt offentliga uppdrag förädlar Lantmäteriet även data och säljer vidare till andra aktörer.

Divisionen Metria är Lantmäteriets konsultorganisation och ansvarar till stor del för uppdragsverksamheten. Där ingår förädling och försäljning av geodata från Lantmäteriet, system- och programutveckling samt implementering och även utredningar. Bland kunderna finns statliga myndigheter, företag inom skog-, telekom- och energibranscherna samt även den finansiella sektorn. Sökföretag som Hitta.se och Eniro.se tillhör också kunderna.

5.2 Övriga aktörer

Sedan 2005 har Lantmäteriet en ny återförsäljarmodell där Lantmäteriets grunddataprodukter nu enbart tillhandahålls via återförsäljare. Det gäller fastighetsregisterinformation, fastighetsprisinformation, digitala allmänna kartor, geografiska teman, text Ortsnamn och höjddata samt bildinformation. Metria är därmed en av sex återförsäljare där de övriga är Cartesia GIS AB, Datscha AB, InfoTrader AB, KORDAB, Metria och Tekis AB.

Förhållandet mellan Lantmäteriet och dess uppdragsverksamhet i divisionen Metria har varit uppmärksammat under en längre tid och beskrivs närmare nedan.

Därtill är Metria konkurrent till flertalet av stora data- och systemutvecklingsföretag som till exempel Logica (tidigare WM-data) eftersom de också jobbar med datahantering och utveckling av geografiska informationssystem.

Många av marknadens aktörer är medlemmar i ULI⁴¹ som är en nationell ideell förening för myndigheter, företag, institutioner och andra organisationer med intresse för geografisk information och geografisk informationsteknik.

Medlemslistan⁴² omfattar mer än 200 företag och myndigheter. Föreningen fokuserar på att identifiera och kanalisera användarbehov för att gynna utvecklingen och öka potentialen

⁴¹ www.geoforum.se

⁴² <http://www.geoforum.se/page/158/169/461>

inom området. ULI agerar som mötesplats mellan olika intressenter och strävar efter att driva medlemmarnas intressen. Eventuella konflikter angående tillgängligheten av myndigheternas offentliga information kan diskuteras inom ramen för ULIs möten.

ULI genomför också återkommande en undersökning om användningen av geografisk information i Sverige. Den sjunde och senaste undersökningen påbörjades i slutet av 2007 och omfattar fyra delar; offentliga sektorn, privatpersoner, utbildningssektorn och den kommersiella sektorn. Hittills har endast delundersökningen om den offentliga sektorn publicerats under namnet Lagesbild GI Sverige⁴³. Undersökningen pekar på ett snabbt ökat användande av enkel geografisk information inom offentlig sektor, men nämner inget om det ekonomiska värdet.

5.3 Konkurrensneutralitet på marknaden för geografisk information

I Sverige har det funnits en tradition att Lantmäteriet utvecklar och förädlar data för olika syften och ändamål, ofta anpassat till olika myndigheter. Denna uppdragsverksamhet har också skett mot privata kunder. Samtidigt har det funnits konkurrens från privata företag om motsvarande uppdrag. Detta kan jämföras med situationen i USA där den federala myndigheten överlåter till de privata aktörerna att förädla data och sälja denna utifrån marknadens villkor.

5.3.1 Tidigare utredningar

Lantmäteriets verksamhet har granskats i flera utredningar av Statskontoret och Konkurrensverket. Statskontoret uppmärksammade 1998⁴⁴ och 2001⁴⁵ att även om det fanns konkurrenter till Metria så hade många kunder, framför allt kommuner låst upp sig vid de datorprogram som Lantmäteriet hade utvecklat. Därtill påpekades det att kommunerna inte upphandlade i konkurrens. Vidare fanns det brister i särredovisningen av kostnader och intäkter för de olika verksamheterna vilket gjorde det svårt att förstå underlaget för prissättningen med eventuell underprissättning som följd. Det var framför allt myndighetens dubbla roller som både beställare och producent som gav fördelar samt att man integrerade organisationen med den egna konsultverksamheten och därför gav unik tillgång till myndighetens databaser med geografisk information. Statskontoret föreslog därför en bolagisering av Metria för att undanröja eventuella konkurrensbegränsningar.

Svenskt Näringsliv 2006⁴⁶ har beskrivit hur Metrias konkurrenter till Lantmäterietutredningen redovisade en exempelsamling som visade på en rad fall där rollerna mellan Lantmäteriet och Metria var oklara samtidigt som konkurrenterna missgynnades i upphandlingar.

Lantmäterietutredningen⁴⁷ initierades år 2002 och presenterade 2003 sitt förslag Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta och gav där riktlinjer för en bolagisering av Metria. Utredningen gjorde också jämförelser med motsvarande verksamheter i andra länder.

Under 2005 presenterade regeringen sin proposition om Lantmäteriets framtid och då sades det att uppdragsverksamheten i Metria skulle fortsätta, men att inriktningen och rollförhållandet skulle förtydligas. Det framhölls att myndighetens uppdragsverksamhet är samhällsekonomiskt betydelsefull och inte borde bolagiseras.

⁴³ http://www.geoforum.se/_files/Lagesbild_offentligasektorn_broschyr.pdf

⁴⁴ Statskontoret 1998-01-22 Dnr 364/97-5

⁴⁵ Statskontoret 2001-06-05 Dnr 364/97-5

⁴⁶ Svenskt Näringsliv, *Osund statlig konkurrens slår ut privat företagsamhet*, Oktober 2006

⁴⁷ Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta SOU 2003:111

Konkurrenterna⁴⁸ vände sig då särskilt emot regeringens uppfattning att om myndigheten drog sig ur uppdragsverksamheten skulle det uppstå ett kunskaps- och erfarenhetsvaccum som riskerade att skada samhället. Mot detta talade just det faktum att marknaden för geografisk information ökar med 30% per år samtidigt som de privata aktörerna blir allt fler.

Lantmäteriutredningen lyfte i sin omvärldsanalys fram både EU-initiativet INSPIRE som syftar till en utbyggd gemensam infrastruktur för geografisk information samt det tidigare nämnda PSI-direktivet. Inför regeringens proposition om Lantmäteriets framtid fanns alltså ett tydligt underlag som förhöll sig till både INSPIRE och PSI-direktivet. Lantmäteriutredningen skrev att inga svårigheter förväntas när det gäller att implementera PSI-direktivet i Sverige. ”Förslaget påverkar inte offentlighetsprincipen eller svenska regler för upphovsrätt eller finansiering”.⁴⁹

Som ett svar på Lantmäteriutredningens rekommendationer och för att möta kraven från såväl INSPIRE som PSI-direktivet föreslog regeringen därefter att ett Geodataråd inrättades inom Lantmäteriet med uppdrag att skapa en nationell geodatastrategi. Därtill har under 2007 ett marknads- och konkurrensråd skapats som är ett forum för dialog mellan verket och näringslivet. Rådet ska hantera frågor som berör Lantmäteriets uppdragsverksamhet, men inte klagomål som gäller priser eller tvister mellan parter. ”Även andra förutsättningar, t.ex. till följd av den nationella geodatastrategin samt EG-direktiven PSI och Inspire och deras implementering i svensk lagstiftning, ska beaktas”.⁵⁰

5.3.2 Geodatarådet

Uppgiften för Geodatarådet som startade sin verksamhet 2006 är att medverka i arbetet med en nationell Geodatastrategi för den samlade informationsförsörjningen inom geodataområdet. Man ska även medverka till en ökad samordning mellan berörda myndigheter i frågor som rör informationsutveckling och tillhandahållande av information.

För att skapa en nationell Geodatastrategi har man även initierat ett Geodataprojekt tillsammans med utvecklingen av en nationell geodataportal; www.geodata.se. Idén är att Geodataportalen ska utgöra den huvudsakliga noden för Sveriges samverkan i Europa enligt INSPIRE-direktivet.

5.3.3 Geodatastrategin som ett svar på INSPIRE

INSPIRE utgår ifrån ett ökad samarbete om miljö- och infrastrukturella frågor innehåller europagemensamma bestämmelser om utbyte, tillgång och utnyttjande av offentliga geodata. Därtill ställer INSPIRE krav på att varje medlemsstat ska implementera direktivet i nationell rätt, skapa metadata för data och tjänster samt tillhandahålla vissa harmoniserade data och tjänster skapa Internettjänster för att söka, titta på, transformera och ladda ner Inspire-data. Vidare ska man undanröja hinder och anta enkla regler för delning av data mellan myndigheter och med andra.

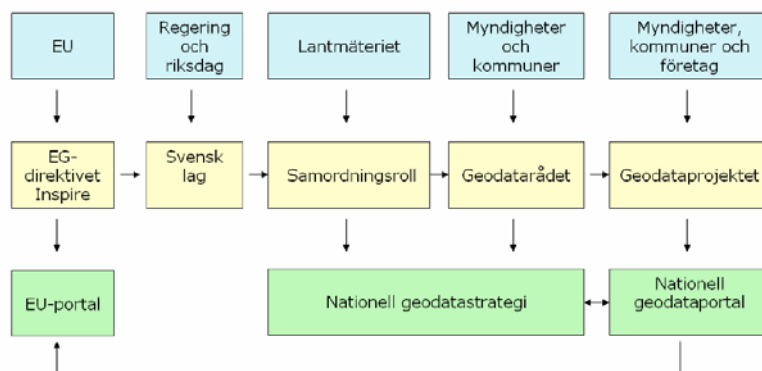
⁴⁸ *Svenskt Näringsliv, Osund statlig konkurrens slår ut privat företagsamhet, Oktober 2006*

⁴⁹ *Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta SOU 2003:111, sidan 70*

⁵⁰ *Marknads- och konkurrensrådet, Årsrapport 2007 Dnr 100-2008/398*

Översikt av genomförandet av Inspire

Roller & aktörer



Källa: Kjell Hjorth, *Geodatastrategi*, 2008-10-08

Geodatastrategin utgör det gemensamma underlaget för Sveriges agerande inom europeisk samverkan inom geodataområdet (se bild ovan). Den bakomliggande idén är att genom ökad integration av infrastrukturer skapa en ökad samhällsnytta, dessutom till en lägre kostnad. En viktig del i detta blir kostnads- och nyttokalkylerna samt en pris- och finansieringsmodell för nationell geodata. Även om fokus ligger på utbyte av information mellan myndigheter finns det också utrymme för enskilda användare och konsumenter.

Mycket av arbetet kring den nationella geodatastrategin återstår att göra, t ex beräknas den valda affärsmodellen vara implementerad i geodata.se i juni 2010.

Under tiden pågår ett samverkansarbete mellan Lantmäteriet, Geodatarådet, myndigheter och privata aktörer. Den 10 november 2008 hölls ett öppet seminarium för mer än 80 personer kring förslaget om nationell lag och förordning av INSPIRE. Ett annat inslag under seminariet var den samhällsekonomiska konsekvensanalysen gällande INSPIRE som skickats till Miljödepartementet. Konsekvensanalysen bygger på tre olika metoder för att uppskatta kostnaden respektive nyttan med en nationell Geodatastrategi. Bl a drar man där slutsatserna att organisationer (t.ex. företag) utan informationsansvar har små kostnader men potentiellt stora nyttor. Däremot har informationsansvariga myndigheter både kostnader och nyttor. Preliminärt verkar kostnaderna överstiga nyttorna för dessa organisationer, vilket antyder ett finansieringsbehov på både kort och lite längre sikt.

5.4 Beräkning av ekonomiskt värde och samhällsekonomisk nytta

Det har visat sig svårt att finna aktuella siffror över den geografiska informationsmarknaden generellt. Lantmäteritutredningen hänvisar dock till ett flertal tidigare studier:

En studie rapporterar 1999 att förädlingsvärdet av geografisk information i Storbritannien från Ordnance Survey (OS) uppgick till 12-20 procent av det totala förädlingsvärdet. Vilket i Storbritannien då motsvarade 79-136 miljarder pund. Det konstaterades också att ”informationen har mycket olika värde för olika användare och att införandet av ny

teknologi har stor betydelse för att öppna nya marknader och möjliggöra nya användningsområden för informationen”.⁵¹

En annan studie från Wiens tekniska universitet diskuterar den geografiska informationens paradox – att basdata är värdefulla – men inte direkt användbara för de flesta användarna. ”Medan det slutliga värdet uppstår i slutändan uppstår de största kostnaderna i början av kedjan”.⁵² Man påpekar att det i USA finns lågförädlade massmarknadsprodukter beroende på att grunddata är relativt billigt samtidigt som det inte finns några upphovsrättsliga begränsningar. Lågkvalitativa produkter erbjuds på Internet medan högkvalitativa produkter säljs till marknadsmässiga priser. Slutsatsen blir att på den europeiska marknaden styrs geografisk information mot högkvalitativa och högförädlade produkter.

Lantmäteriet genomförde 1999 en litteraturstudie av samhällsekonomiska modeller för värdering av geografisk information och informationssystem (GIS). De sju olika studier från olika länder räknade på ett kostnads-/nyttoförhållande och kom fram till mycket varierande resultat beroende på var studien ägt rum och på vilken typ av produkter. Variationen var mellan 1:2 och 1:7 och de generella slutsatserna var att kostnaderna var väl investerade i förhållande till de samhällsekonomiska nyttor som skapades.

En övergripande slutsats Lantmäteriuutredningen drar är att den samhällsekonomiska nyttan av geografisk information klart överstiger dess kostnader.

5.5 Ekonomisk potential för geografisk information

Den svenska marknaden är växande i antal aktörer, användningsområden och ekonomiskt värde. År 2004 omsatte de största privata aktörerna tillsammans strax över 300 miljoner kronor. Under år 2007 hade samma aktörers omsättning stigit till 472 miljoner kronor, vilket motsvarar en ökning med 56 procent. Samtidigt har det skett en ökad konsolidering där t ex SWECO Position AB har förvärvat SWEGIS.

För Metria är det betydligt svårare att uppskatta dess utveckling. Lantmäteriet redovisar siffror för sin uppdragsverksamhet i sin årsredovisning, men också för geografisk information. Uppdragsverksamheten inom Lantmäteriet ökar omsättningen under en tre-årsperiod från 342 miljoner kronor till 400 miljoner kronor år 2007, vilket inte alls motsvarar den privata marknadens tillväxt.

Samtidigt har en rad nya aktörer etablerats på marknaden som ökar förädlingen av GIS. Hitta.se startades år 2005 och är ett företag med webb-baserade söktjänster. Metria är dess leverantör av satellit- och flygfotografier samt kartor och kartkoordinater. Carmenta i sin tur levererar en kartteknologi som kan kombinera kartmaterial från flera olika källor i ett webbgränssnitt mot användaren. Utifrån en vidareförädling av geografisk information har Hitta.se skapat en verksamhet som år 2007 omsatte 121 miljoner kronor.

Det finns tydliga utvecklingsspår på marknaden där myndigheter och företag verksamma inom samhällsplanering och infrastruktur efterfrågar mer geografisk data samt dess förädling. En ökad integration med informationssystem för utveckling och planering blir en följd tillsammans med ett ökat engagemang från systemleverantörer som t ex Logica.

Parallellt sker en utveckling på tjänste- och konsumentmarknaden där en ökad användning av mobila enheter och GPS skapar nya behov av informationsförädling och tjänstestrukturer.

⁵¹ Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta SOU 2003:111, sidan 113

⁵² Lantmäteriet – nya vägar för ökad samhällsnytta SOU 2003:111, sidan 113

Sammantaget ger detta en bild av en snabbt ökad ekonomisk potential av geografisk information. Förädlingen av geografisk data från Lantmäteriets sex återförsäljare fördelas på ca 472 miljoner kronor för de privata företagen och 400 miljoner kronor för Lantmäteriets uppdragsverksamhet, alltså totalt strax under 900 miljoner kronor. Värdet av ytterligare förädling och tjänstekombinationer är i dagsläget svårt att uppskatta, men som Hitta.se visar är det i vissa fall betydande.

Bara för att det är tekniskt möjligt att förädla data till nya tjänster är det dock inte säkert att marknaden gör det. Staten kan därför anses ha ett åtagande för att vidareförädla viss data, som marknaden inte tar hand om, men som den i förädlad form skulle kunna utveckla vidare.

5.6 Nya marknaden: Google Maps och 500 entreprenörer

Ett sätt att börja skapa sig en bild över marknaden för geografisk information är att begränsa den till information som har sitt ursprung i "public service information". Det är det vi gjort hittills, när vi beskrivit Lantmäteriets verksamhet, och hur de tillgängliggör sin information till aktörer på marknaden, varav en råkar vara deras egen Metria. De här aktörerna förädlar informationen ytterligare och säljer den sedan vidare till nya aktörer, som till exempel hitta.se och eniro.se, en rak och enkel värdekedja.

Så enkel är dock inte marknaden när man börjar titta på andra aktörer som arbetar med geografisk information. Låt oss göra beskrivningen mer komplett, men samtidigt mer komplex.

In på marknaden för geografisk information har under de senaste åren många andra aktörer stigit in. Mest inflytande på marknads utveckling verkar sökmotorn Google haft, efter att de lanserade Google Maps i februari 2005.

Googles affärsidé "sök" bygger på att dra besökare till Googles olika sajter, besökare som då visas annonser. Googles strategi för att få så många besökare som möjligt har ända sedan starten 1998 byggt på att öppna upp för samarbeten med andra sajter; "använd gärna vår data på er sajt, vi vet att det slutligen leder till mer trafik på vår sajt."

Google Maps är i sitt grundläggande utförande en gratis kartbilda- och satellitbildstjänst. Skriv in en adress och få den utmärkt på en karta; eller få vägbeskrivningar mellan två adresser. Vad som var strategiskt viktigare dock är att Google Maps har ett väldigt enkelt gränssnitt för andra sajter som vill komma åt Googles data. (Ett gränssnitt som i tekniska termer oftast benämns API, application programming interface.)

Genom att följa instruktioner på Googles sajt, utan att ens behöva kontakta Google direkt, kan andra sajter koppla upp sig mot Googles kartdata – gratis.

Google intar en särställning på marknaden i kraft av sin storlek men även innovationstakt; det släpps ständigt nya funktioner i karttjänsten och i API:et. De tydligast jämförbara konkurrenterna, Yahoo, Local och Microsoft Live Search, har svårt att följa med.⁵³ Men alla arbetar utifrån samma princip: att göra sin egen kartdata så lättillgänglig för andra sajter som möjligt.

⁵³ Jim Friedland, "Online Maps Update – Google Has Extended Its Lead, Cowen & Company, (finansanalytikerrapport), 29 september 2008

5.6.1 Det kommersiella ”ekosystemet” som uppstår kring Google Maps

Runt en sådan ”möjliggörare” samlas och skapas många nya aktörer, som annars skulle tyckt det varit för tekniskt komplicerat, tidsödande eller för dyrt för att lansera sina egna tjänster.

Google uppger själva⁵⁴ att 150 000 sajter globalt använder deras API. I Sverige har vi t ex sett hur entreprenörer skapar egna tjänster kring Googles kartor. Ted Valentin är en sådan. Han har skapat ett antal sajter som bygger på att besökare betygsätter olika tjänster eller produkter som finns markerade på en karta; en karta som självklart kommer från Google. Nedan är en bild av hur hans sajt sushikartan.se ser ut; andra sajter han driver inkluderar cafekartan.se, wifikartan.se, badkartan.se, campingkartan.se och gymnasiekartan.se. Gemensamt för alla dess sajter är att de innehåller domännamnet kartan.se. Ted Valentines senaste sajt är kyrkokartan.se där Svenska kyrkans 3.380 kyrkor är positionerade och möjliga att recensera.

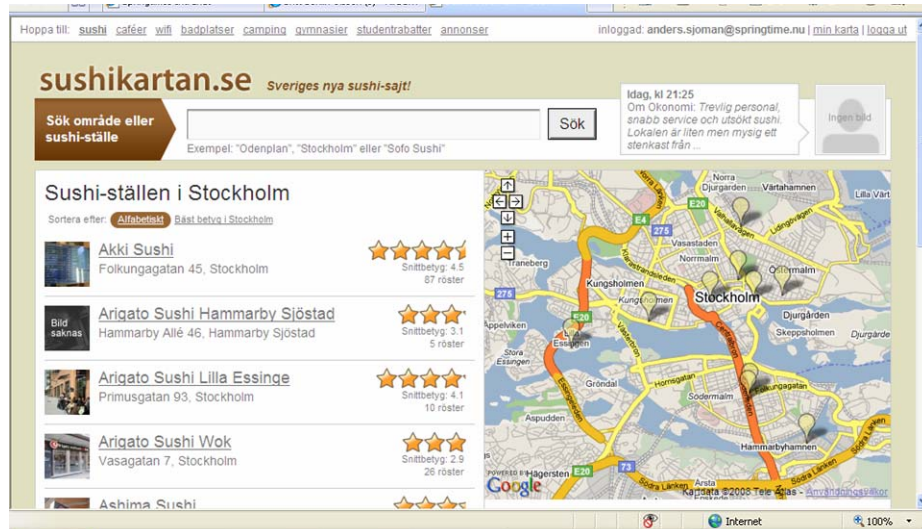


Bild: Sushikartan.se, en av Ted Valentins sajter som använder Google Maps grunddata och kopplar på användargenererade recensioner och omdömen.

En annan av Ted Valentins sajter är annonskartan.se.⁵⁵ Här kombinerar Ted radannonser från Blocket, Tradera och Eniro med Googles kartinformation. Resultatet blir att du som besökare till sajten kan söka efter de föremål som är till försäljning i ett visst område, t ex efter en soffa inom en kilometer från dig. (Att på detta sätt kombinera olika källors data för att skapa en ny tjänst kallas ofta i webbkretsar för en mash-up, en ”blandsajt” på stapplande svenska. Branschanalytiker anser att dessa sajter lägger till ett lager av rumslig kontext som ursprungsdatan inte hade.⁵⁶)

⁵⁴ Enligt mejlkonversation med Nicklas Lundblad, European Policy Manager, Google Sverige, 21 november 2008

⁵⁵ Se beskrivning av tjänsten bl a på inlägg daterat 5 oktober 2008 på <http://www.internetbrus.com/2008/10/05/ted-valentin-amonskartan/>, senast besökt 26 november 2008

⁵⁶ Paul Ramsey, "Mashing Up the Enterprise", Geospatial Solutions, april 2006, Vol. 16 Issue 4, p30-35

Ted Valentine är bara ett av många exempel. Ej verifierade uppgifter från branschföreträdare gör gällande att upp till 500 liknande ”mash-up” tjänster, baserade på Google Maps, har dykt upp i Sverige senaste året. Många är enkla och basala i sitt utförande; lite text, kanske en bild, en sökfunktion och så en karta. Men att sajterna är just så ofullbordade när de släpps är för många av entreprenörerna en del av poängen. Istället för att göra tidsödande och dyra marknadsundersökningar för att försöka skatta marknadens intresse är det enkelt att bara lansera tjänsten och testa. Funkar den så funkar den. Funkar den inte var det inte särskilt dyrt eller tidsödande att pröva. Vanligtvis får entreprenören dessutom så mycket input från sina användare, såväl positiv som negativ, oavsett om tjänsten fungerat kommersiellt eller inte, att entreprenören antingen får uppslag på en ny alternativ tjänst att starta eller förslag på förbättringar av den nuvarande tjänsten. Kunderna blir en del av produktutvecklingen; och den cirkelrörelsen fortsätter bara över tid.

Det är värt att återigen påpeka att dessa entreprenörer aldrig ens haft kontakt med Google. De har bara följt instruktioner på Googles sajt för att komma åt Googles kartinformation.

Vissa andra användningar som uppstår utifrån Google Maps data – och även utifrån en annan geodatatjänst kallad Google Earth – är måhända mer lustiga än kommersiella, men talar likväl till samhällsnyttan av enkel tillgång till geografisk information. Tänk bl a upptäckten att kor alltid står i nord-sydlig riktning.⁵⁷ Googles satellitbilder över jordbruksområden visade på hur koflock efter koflock pekade nord-syd, vilket indikerade att kor kan ha en inbyggd kompass.

5.6.2 Två parallella marknader...

Istället för att tala om en värdekedja – Lantmäteriet till Metria och deras konkurrenter, vidare till tjänster som Eniro och Hitta – så kanske man då ska tala om två parallella värdekedjor. Den andra kedjan har Google Maps som sin huvudaktör, en aktör som skapar en stor ny marknad i form av mash-up kartor och liknande tjänster. Bilden nedan illustrerar de två parallella värdekedjorna.

⁵⁷ *Thomas H Maugh II, "Tip them over and they still point north", Los Angeles Times, 26 augusti 2008, tillgänglig på <http://articles.latimes.com/2008/aug/26/science/sci-cows26>, senast besökt 26 november 2008*

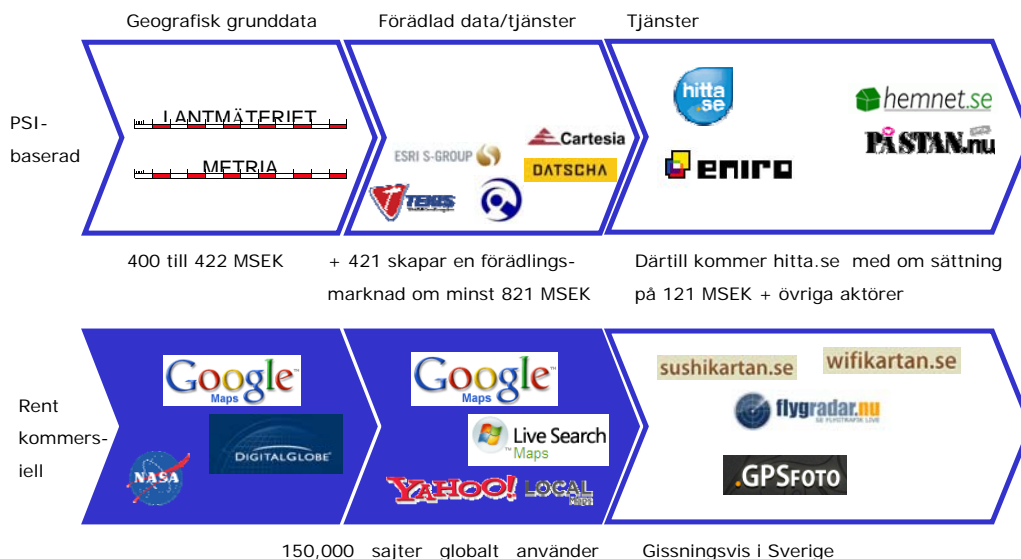


Bild: Ett sätt att beskriva marknaden för geografisk information och de aktörer som finns där; som två parallella värdekedjor, utifrån var den geografiska grunddaten hämtas.

En naturlig fråga infinner sig för denna andra värdekedja: var får Google Maps sin geografiska data ifrån? Från många olika ställen, visar det sig. Mycket geografisk data köper de in från globala satellitföretag, som amerikanska Digital Globe, företag som Tele Atlas, eller från myndigheter som NASA. För varje geografisk region eller nation bygger de sedan på med ytterligare detaljerad data. I Sverige borde en naturlig sådan källa vara Lantmäteriet, eller möjligen någon av förädlarna i andra ledet, som Metria. Det visar sig dock att så inte är fallet. För de svenska kartorna på Google Maps har Google istället vänt sig till en annan kommersiell aktör: Eniro.⁵⁸

5.6.3 ...men kanske egentligen en myrstack

Den här kopplingen komplicerar ytterligare den bild vi försökt beskriva: de två parallella värdekedjorna överlappar. Eniro, som ju ett par steg tillbaka i den värdekedja vi just målat upp kan spåra sin data till Lantmäteriet, säljer vidare sin kartdata till Google Maps – som ju egentligen borde ha kunnat gå direkt till Lantmäteriet för sin data. Det är för oss oklart varför så inte skett.

Resultatet blir däremot att vi får en bild av marknaden som närmast liknar en myrstack, där aktörer har kopplingar till varandra på många plan och nivåer i förädlingskedjan.

Ett intryck kvarstår dock: den aktör som haft mest inflytande på denna marknad och verkar gjort mest för att öppna upp den för nya tjänster är Google Maps med sitt enkla API, kostnadsfria användning och närmast helautomatiserade förfarande för att dela med sig av sin data. Vetenskapliga artiklar förklarar Google Maps framgång med Googles "no-cost

⁵⁸ Osignerat, "Google Maps Sverige - bäddat för iPhone", MaxiMac, onlinetidning för nyheter om Mac och Apple, 13 juni 2007, <http://maximac.se/nytt/index.php?item=200706030>, senast besökt 26 november 2008

policy, the availability of global data coverage, dynamic navigation, query capability, and ease of implementation.”⁵⁹

Google har annonserat planer att ytterligare förenkla detta förfarande och göra ännu mer geodata tillgänglig för sajterna i sitt ekosystem.⁶⁰

5.6.4 Utvecklingen framöver...

Allt talar för att marknaden för geografisk information bara kommer att växa. Tre trender inom ”online mapping” dominerar⁶¹:

- Aktörer samlar data från ännu fler datakällor än någonsin förut, oavsett om de kommer från offentliga källor, kommersiella källor eller från användarna av tjänsten själva.
- Högre detaljrikedom på innehållet (bättre gatu- och vägbeskrivning, högupplösta fotografier, etc.)
- Enkel navigering av nya användbara tjänster som baseras på den växande datamängden

5.7 Marknadens ekonomiska storlek och potential

Givet den komplicerade marknaden – vi liknade den vid en ”myrstack” istället för en värdekedja ovan – så är det svårt att lyfta fram enskilda värden för de olika delmarknaderna och än mindre den ekonomiska potentialen. Estimat försvåras ytterligare av att många av de kommersiella aktörerna inte lämnar ut specifika marknadsuppgifter, vare sig för geografisk information som segment eller för Sverige som marknad.

Vad vi får resonera kring är istället ett antal estimat, som vi kopplar till bilden av den parallella värdekedjan, även om vi vet att marknaden är mer komplex än så i sina relationer.

I det parallella flödet har vi inte brutit ut den del av t ex Googles omsättning som härrör sig från geografisk information, då Google inte uppger detta. Deras siffror beskriver även bara den totala globala bilden, utan att ge specifika marknadsuppgifter.⁶²

Istället har vi försökt estimerat det svenska ”ekosystem” av sajter som dykt upp kring Google Maps öppna API. Ej verifierade uppgifter säger 500 sajter eller företag; vi antar en genomsnittlig årlig intäkt på annonser kring 70.000 kr/sajt (baserat på generell branschuppfattning); vilket ger en marknad på 30 miljoner kronor som för bara något drygt år sedan inte fanns.

⁵⁹ Edwin Chow, ” The Potential of Maps APIs for Internet GIS Applications”, *Transactions in GIS*; mars 2008, Vol. 12 Issue 2, p179-191

⁶⁰ Brady Forest, ” Where 2.0: Google is Opening the GeoIndex”, 13 maj 2008, tillgänglig på <http://radar.oreilly.com/2008/05/where-20-google-is-opening-the.html>, senast besökt 26 november 2008

⁶¹ ”Imaging the World: The State of Online Mapping”, *IEEE Computer Graphics and Applications*; March 2007, Vol. 27 Issue: Number 2 p8-13

⁶² Se t ex Googles årsredovisning för 2007, tillgänglig från http://investor.google.com/pdf/2007_google_annual_report.pdf, senast besökt 27 november 2008

5.8 Eventuella hinder för marknadsutveckling

De tidigare rapporterna från Statskontoret och Konkurrensverket har uppmärksammat en rad hinder för konkurrensneutralitet. En vidgning av fråga är då vad som hindrar marknaden från att utvecklas. Några huvudspår har varit framträdande:

- Konkurrensneutralitet. Där certifiering kan vara en lösning tillsammans med bolagisering.
- Oklar prissättning av geografisk data. Vilket kan lösas med tydligare direktiv eller tydligare separation mellan de offentliga och affärsdrivande delarna.
- Bristande kulturell förståelse för en ny kommersiell tjänststruktur, vilket innebär att man agerar för långsamt i förhållande till de nya och snabba krav som kunderna ställer.
- Inträdesbarriärer pga alltför få och dominerande aktörer som låser marknaden. Även om Statskontoret och Konkurrensverket pekar ut Lantmäteriet och Metria som dominerande aktörer tyder utvecklingen på en snabb tjänstetillväxt på marknaden, vilket minimerar effekten av detta hinder.
- Undermålig information/marknadsföring av myndighetens data- och informations-erbjudande vilket påverkar marknaden i stort.

5.9 Förslag till åtgärder

Bland de förslag som lyfts fram i Statskontorets och Konkurrensverkets utredningar läggs tonvikten vid en allt tydligare separation mellan det offentligt uppdraget och den affärsdrivande delen (jmf avregleringar).

Ytterligare en aspekt som har lyfts fram är den utvecklingskraft som frigörs genom en privatisering av Metria, då den verksamheten inte skulle behöva följa myndighetens direktiv och regler. Den erfarenhet och kompetens som ryms inom Metria skulle därmed få större möjligheter att utvecklas till gagn inte bara för de privata aktörerna utan också bidra till en ökad samhällsnytta genom både effektivisering och tjänsteutveckling.

Att beakta är också EU-arbetet för att standardisera tillgängligheten över hela EU, så att kommersiella aktörer lättare kan utveckla tjänster för hela Europa (vilket ökar villigheten att ta affärsrisker när man ser en större potentiell marknad).

6 Konklusion

Vi ser inte att Lantmäteriet och Metria skapar hinder för konkurrensneutralitet på den svenska marknaden genom sitt agerande. Tvärtom sker stora ansträngningar genom Geodatarådet och Geodataprojektet för att skapa en samverkan mellan myndigheter och privata aktörer i arbetet med en nationell Geodatastrategi. Förvisso går det att se dessa aktiviteter som ett effektivt sätt att hantera såväl INSPIRE- som PSI-direktivet utan att för den skull förändra Lantmäteriets organisation.

Att samverka kring en gemensam geodatastrategi väcker förhoppningar om en kostnadseffektiv hantering av geodata samtidigt som nya tjänster utvecklas. Samtidigt väcks dock frågor om eventuella inläsningseffekter då marknadsaktörer inriktar sig mot en gemensam utveckling i Sverige, men också i Europa. Ett längre tidsperspektiv som i fallet med Geodataprojektet där år 2012 och 2014 nämns som slutdatum innebär en matchningsproblematik med den tekniska utvecklingen samtidigt som vi kan förvänta oss stora förändringar på både den offentliga såväl som den privata marknaden. Jämför Geodataprojektet med den utvecklingstakt som präglar Googles marknadsagerande.

Då prissättningen inte är transparent på offentlig data och information samt mycket svåröverskådlig, skapar det i sig oro och misstankar om att hinder förekommer på marknaden. Att göra en marknadsvärdering i Sverige har visat sig mycket svårt att göra, delvis beroende på den svårtydda skillnaden i uppdragsverksamheten hos Lantmäteriet. Frånvaron av marknadsuppskattningar och tidigare studier innebär också att mätmetoder inte har utvecklats. Till viss del är det här en problematik som hänger samman med att man följer ett rörligt mål. Just nu präglas teknik- och marknadsutvecklingen av ett högt förändringstempo. Samtidigt skapar dock utvecklingen i sig nya tjänster där etablerade priser och potentiella värden inte är direkt jämförbara.

Värdet att grunddata och dess förädling beror till stor del på dess användning, vilket har påpekats i Lantmäteritutredningen, vilket också innebär att prissättningen inte alltid är den optimala. Att då inte Lantmäteriet har släppt data fritt för exploatering och förädling kan ifrågasättas. Den ekonomiska samhällsnyttan skulle enligt Lantmäteritutredningen därmed kunna öka.

När Google genom Maps och Earth fritt tillgängliggör stora mängder geografisk information skapas på kort tid nya och snabbt växande tjänstestrukturer. Skulle en liknande aktivitet från Lantmäteriet möjliggöra en konkurrenskraftig tjänstestruktur med hög grad av förädling hos privata företag? Den grundläggande tjänstelogiken hos de nya aktörerna präglas av lättillgänglighet, fri tillgång samt ett enkelt och funktionellt API-gränssnitt.

Appendix 1 Svenska statliga PSI-relaterade myndigheter

Lista på statliga myndigheter i Statskontorets enkät 2005.

Banverket
Bolagsverket
Boverket
Domstolsverket
Energimyndigheten
Finansinspektionen
Göteborgs kommun
Kemikalieinspektionen
Konsumentverket
Lantmäteriverket (Lantmäteriet)
Livsmedelsverket
Luftfartsverket
Läkemedelsverket
Naturvårdverket
Norrköpings kommun
Patent- och registreringsverket
Premiepensionsmyndigheten
Sjöfartsverket
Skatteverket
SPAR-nämnden
Statistiska centralbyrån
Stockholms kommun
Sveriges geologiska undersökning
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Tullverket
Vägverket

Appendix 2 Lista på myndigheter och trading funds i Storbritannien

Myndigheter⁶³

Central government departments, including government trading funds

The House of Commons

The House of Lords

The Northern Ireland Assembly

The National Assembly for Wales

The Scottish Parliament

The Scottish Parliamentary Corporate Body

The armed forces of the Crown, except-

The special forces, and

any unit or part of a unit which is for the time being required by the Secretary of State to assist the Government Communications Headquarters in the exercise of its functions

Central government departments, including government trading funds

The House of Commons

The House of Lords

The Northern Ireland Assembly

The National Assembly for Wales

The Scottish Parliament

The Scottish Parliamentary Corporate Body

The armed forces of the Crown, except-

The special forces, and

any unit or part of a unit which is for the time being required by the Secretary of State to assist the Government Communications Headquarters in the exercise of its functions

Local authorities namely-

In England, a county council, a London borough council, a district council or a parish council,

In Wales, a county council, a county borough council or a community council

A district council within the meaning of the Local Government Act (Northern Ireland) 1972

An assessor appointed under section 27(2) of the Local Government etc. (Scotland) Act 1994 (c.39)

A council constituted by section 2 of that Act

The Greater London Authority

The Environment Agency

The Common Council of the City of London, in respect of information held in its capacity as a local authority, police authority or port health authority

The Council of the Isles of Scilly

Fire authorities

A joint authority established under Part IV of the Local Government Act 1985 (fire services, civil defence and transport)

The London Fire and Emergency Planning Authority

⁶³ Listan hämtad från *The re-use of public sector information: a guide to the regulations and best practice* www.opsi.gov.uk

A joint fire authority established by virtue of an order under section 42(2) of the Local Government Act 1985 (reorganisation of functions)

The Broads Authority established by section 1 of the Norfolk and Suffolk Broads Act 1988

National Park authorities

THE NATIONAL HEALTH SERVICE

Health Authorities

Primary care trusts

National Health Service trusts

Community Health Councils

Health and Social Services Boards

Health and Social Services Councils

Health and Social Services Trusts

The Northern Ireland Central Services Agency for the Health and Social Services

The Clinical Standards Board for Scotland

The Common Services Agency for the Scottish Health Service

Health Boards

The Health Education Board for Scotland

The Health Technology Board for Scotland

Local health councils

National Health Service trusts

NHS 24

The Scottish Health Advisory Service

The Scottish Hospital Trust

The State Hospitals Board for Scotland

POLICE

A police authority established under section 3 of the Police Act 1996.

The Metropolitan Police Authority established under section 5B of the Police Act 1996

The Police Authority for Northern Ireland

The Ministry of Defence Police established by section 1 of the Ministry of Defence Police Act 1987

A joint police board constituted by an amalgamation scheme made or approved under the Police (Scotland) Act 1967 (c.77).

The Police Advisory Board for Scotland

NON MINISTERIAL OFFICE HOLDERS IN THE SCOTTISH ADMINISTRATION

Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary

Her Majesty's Chief Inspector of Prisons for Scotland

Her Majesty's Inspector of Fire Services for Scotland

Her Majesty's inspectors of schools

The Keeper of the Records of Scotland

The Keeper of the Registers of Scotland

A procurator fiscal

The Queen's Printer for Scotland

The Registrar General of Births, Deaths and Marriages for Scotland

The Accounts Commission for Scotland

The Advisory Committee on Sites of Special Scientific Interest
 The Ancient Monuments Board for Scotland
 An area tourist board established by virtue of section 172(1) of the Local Government (Scotland) Act 1994 (c.39)
 Audit Scotland
 The Auditor General for Scotland
 The Central Advisory Committee on Justices of the Peace
 Highlands and Islands Enterprise
 The Historic Buildings Council for Scotland
 The Local Government Boundary Commission for Scotland

In England, a county council, a London borough council, a district council or a parish council,
 In Wales, a county council, a county borough council or a community council

A district council within the meaning of the Local Government Act (Northern Ireland) 1972
 An assessor appointed under section 27(2) of the Local Government etc. (Scotland) Act 1994 (c.39)
 A council constituted by section 2 of that Act
 The Greater London Authority
 The Environment Agency
 The Common Council of the City of London, in respect of information held in its capacity as a local authority, police authority or port health authority
 The Council of the Isles of Scilly
 Fire authorities
 A joint authority established under Part IV of the Local Government Act 1985 (fire services, civil defence and transport)
 The London Fire and Emergency Planning Authority
 A joint fire authority established by virtue of an order under section 42(2) of the Local Government Act 1985 (reorganisation of functions)
 The Broads Authority established by section 1 of the Norfolk and Suffolk Broads Act 1988
 National Park authorities

THE NATIONAL HEALTH SERVICE

Health Authorities
 Primary care trusts
 National Health Service trusts
 Community Health Councils
 Health and Social Services Boards
 Health and Social Services Councils
 Health and Social Services Trusts
 The Northern Ireland Central Services Agency for the Health and Social Services
 The Clinical Standards Board for Scotland
 The Common Services Agency for the Scottish Health Service
 Health Boards
 The Health Education Board for Scotland
 The Health Technology Board for Scotland
 Local health councils
 National Health Service trusts
 NHS 24

The Scottish Health Advisory Service
The Scottish Hospital Trust
The State Hospitals Board for Scotland

POLICE

A police authority established under section 3 of the Police Act 1996.
The Metropolitan Police Authority established under section 5B of the Police Act 1996
The Police Authority for Northern Ireland
The Ministry of Defence Police established by section 1 of the Ministry of Defence Police Act 1987
A joint police board constituted by an amalgamation scheme made or approved under the Police (Scotland) Act 1967 (c.77).
The Police Advisory Board for Scotland

NON MINISTERIAL OFFICE HOLDERS IN THE SCOTTISH ADMINISTRATION

Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary
Her Majesty's Chief Inspector of Prisons for Scotland
Her Majesty's Inspector of Fire Services for Scotland
Her Majesty's inspectors of schools
The Keeper of the Records of Scotland
The Keeper of the Registers of Scotland
A procurator fiscal
The Queen's Printer for Scotland
The Registrar General of Births, Deaths and Marriages for Scotland
The Accounts Commission for Scotland
The Advisory Committee on Sites of Special Scientific Interest
The Ancient Monuments Board for Scotland
An area tourist board established by virtue of section 172(1) of the Local Government (Scotland) Act 1994 (c.39)
Audit Scotland
The Auditor General for Scotland
The Central Advisory Committee on Justices of the Peace
Highlands and Islands Enterprise
The Historic Buildings Council for Scotland
The Local Government Boundary Commission for Scotland

Trading Funds (affärsdrivande verk)

Nr	Namn	Etablerades
1	Central Office of Information	1 April 1991
2	Companies House	1 October 1991
3	Defence Evaluation and Research Agency	1 April 1993*
4	Driving Standards Agency	1 April 1997
5	Fire Service College	1 April 1992
6	Forensic Science Service	1 April 1999
7	HM Land Registry	1 April 1993
8	Medicines Control Agency	1 April 1993
9	Meteorological Office	1 April 1996
10	NHS Estates	1 April 1999
11	Ordnance Survey	1 April 1999
12	Patent Office	1 October 1991
13	Queen Elizabeth II Conference Centre	1 April 1997
14	Registers of Scotland	1 April 1996
15	Royal Mint	1 April 1975
16	The Buying Agency	1 April 1991
17	UK Hydrographic Office	1 April 1996
18	Vehicle Inspectorate	1 April 1991
19	Driver and Vehicle Testing Agency - Northern Ireland	1 April 1996