

2021-04-28

Infrastrukturdepartementet  
[i.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:i.remissvar@regeringskansliet.se)

## Öppna data-utredningens slutbetänkande Avgifter för information i elektronisk form, SOU 2020:82 (I2021/03462)

Bolagsverket tillstyrker förslagen, men avstyrker att de görs tillämpliga på Bolagsverket.

Bolagsverket anser att den föreslagna författningstexten behöver omformuleras.

### Sammanfattning av Bolagsverkets synpunkter

Utredningen har inte avsett att föreslå bestämmelser som ska tillämpas hos myndigheter som i likhet med Bolagsverket har särskilda avgiftsbemyndiganden som gäller i stället för avgiftsförordningen.

Emellertid kommer det att bli en följd av bedömningen i betänkandet att tillhandahållande av allmänna handlingar i elektronisk form omfattas av offentlighetsprincipen i tryckfrihetsförordningen, att Bolagsverkets särskilda avgiftsbemyndigande inte längre blir tillämpligt för detta tillhandahållande. I stället kommer då den i betänkandet föreslagna avgiften för offentlighetsuttag bli tillämplig hos uppdragsmyndigheter som Bolagsverket.

Bolagsverkets intäkter för uppdragsverksamheten är cirka 100 mkr och förslaget får omfattande finansiella konsekvenser i form av ett bortfall av cirka 10 miljoner i ett inledningsskede och ökade handläggningskostnader. Intäktsbortfallet förväntas dock bli större i takt med att kunderna förändrar sitt beteende vilket också genererar merkostnader i form av ytterligare ökade handläggningskostnader. Konsekvenserna för Bolagsverket, som i dag finansierar dessa kostnader med avgifter beräknade för att ge full kostnadstäckning, blir att minskade intäkter och ökade kostnader måste finansieras på annat sätt.

För att undvika detta föreslår Bolagsverket att 2 § avgiftsförordningen kompletteras med en bestämmelse med innebörden att bestämmelser i annan förordning om avgift för uppdragsverksamhet ska tillämpas istället för bestämmelserna i 22 a – f §§ även i fråga om tillhandahållande som följer av en skyldighet enligt 2. kap tryckfrihetsförordningen.

## Bolagsverkets synpunkter

### *Finansiella konsekvenser för Bolagsverket*

Bolagsverket har i [yttrande](#) över utredningens betänkande SOU 2020:55 om genomförandet av det s.k. öppna data-direktivet 2019/1024 framfört bl.a. följande. ”Verket har som ambition att vara en pådrivande kraft via fortsatt genomgripande digitalisering där ett av de viktigaste slutmålen för Bolagsverket är att tillhandahålla öppen, fri data och på så sätt skapa mervärden för näringslivet och samhället i stort.” Regeringen har konstaterat att utvecklingen till följd av öppna data-direktivet går mot att grundläggande registerdata ska vara avgiftsfri och att tillgång till till data på sikt därför inte kommer kunna avgiftsbeläggas i samma utsträckning som idag. Av bl.a. dessa skäl har regeringen gett Bolagsverket i uppdrag att se över och föreslå en ny finansieringsmodell för Bolagsverket (regeringsuppdrag N2021/00167). Det nu remitterade slutbetänkandet SOU 2020:82 innehåller förslag som ger stora ekonomiska konsekvenser för Bolagsverket redan vid det mycket snara ikraftträdandet och som kan bli betydligt större i takt med förändrade kundbeteenden till följd av förslagen. Betänkandet föregår därför slutsatserna och hanteringen av det nämnda regeringsuppdraget och kan försvåra införandet av ändrad finansieringsmodell för Bolagsverket. Utredningen har dock inte avsett att de föreslagna bestämmelserna ska tillämpas på Bolagsverket och har därför inte utrett konsekvenserna för verket. Bolagsverket behöver därför undantas från de föreslagna bestämmelsernas tillämpningsområde så att den pågående översynen av verkets finansieringsmodell inte riskerar att oavsiktligt omkullkastas.

Enligt det nu aktuella betänkandet innebär bestämmelserna i [4 kap.](#) i den s.k. öppna data-lagen om krav på tillhandahållande i vissa digitala format, att det införs en sådan skyldighet som följer av lag att lämna ut elektroniska allmänna handlingar i annan form än utskrift som avses i [2 kap. 16 §](#) tryckfrihetsförordningen. Detta medför enligt betänkandet att tillhandahållande av elektroniska allmänna handlingar i ospecificerat filformat och distributionssätt blir en skyldighet som härleds tillbaka till och därmed följer av [2 kap. tryckfrihetsförordningen](#) (offentlighetsuttag).<sup>1</sup>

Det bör härvid noteras att Bolagsverkets särskilda avgiftsbemyndigande i [6](#) och [13 §](#) förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket enligt sin ordalydelse är begränsat till uppdragsverksamhet. Det innebär att bemyndigandet inte omfattar offentlighetsuttag.<sup>2</sup>

Bolagsverkets uppdragsverksamhet finansieras enligt nuvarande modell genom de avgifter som tas ut i uppdragsverksamheten. I bl.a. JO [1991/92 s. 418](#) har uttalats att även uppgiftssammanställningar i de för försäljningsändamål utvecklade e-tjänsterna, t.ex. Näringslivsregistret, är sådana allmänna handlingar som avses i [2 kap. 6 §](#) andra stycket TF. Informationsteknologiskt sett kan även en sammanställning av oerhört stora mängder

<sup>1</sup> Se t.ex. s. [33](#) f., [38](#), [53](#), [56](#) och [59](#). Bolagsverket utgår i detta yttrande från de juridiska resonemang som anförts i betänkandet. Det kan emellertid ifrågasättas om dessa resonemang med säkerhet återspeglar gällande rätt på ett korrekt sätt, särskilt vad gäller sambandet mellan [2 kap.16 §](#) TF och [4 kap.](#) i den föreslagna s.k. öppna-data-lagen. Förarbetena till [2 kap.16 §](#) TF kan uppfattas så att andra meningen i bestämmelsen syftar till att möjliggöra förekomsten av en skyldighet till utlämnande i elektronisk form som följer av vanlig lag men att sådan skyldighet inte härleds tillbaka till TF, se prop. 2001/02:70 [s. 33](#) f.

<sup>2</sup> Se t.ex. prop. 1990/91:60 [s. 41](#) f. och JO [1991/92 s. 418](#).

registeravgifter, t.ex. hela aktiebolagsregistret, rymmas i en enda fil. Då avgift enligt den föreslagna 22 b § tas ut först från och med den tionde filen och offentlighetsuttag därmed ofta blir avgiftsfritt kommer Bolagsverkets produktionskostnader för tjänster att tillhandahålla allmänna handlingar i elektronisk form inte längre kunna fullt täckas av de föreslagna avgifterna för offentlighetsuttag.

Även om de föreslagna ändringarna i avgiftsförordningen genomförs, kommer enligt Bolagsverkets bedömning tjänsterna att tillhandahålla bevis och registerutdrag inte följa av en skyldighet enligt offentlighetsprincipen och därför fortsatt kunna avgiftssättas som uppdragsverksamhet.<sup>3</sup> Bolagsverket bedömer vidare att en begäran att bli kund i en e-tjänst rimligen bör anses innebära ett specificerat önskemål om att de allmänna handlingar som genom anslutningen till e-tjänsten tillgängliggörs till kunden tillhandahålls i de filformat och det distributionssätt som e-tjänsten medger. Eftersom begäran därmed inte avser ett specificerat format eller distributionssätt är det enligt betänkandet inte frågan om en begäran enligt offentlighetsprincipen. Försäljningen i e-tjänsterna kan därför avgiftssättas på samma sätt som idag. Däremot kan, om förslaget genomförs, Bolagsverket komma att bli skyldigt att tillhandahålla såväl uppgiftssammanställningar som färdiga elektroniska handlingar ur e-tjänsterna mot avgift enligt 22 b § i de fall handlingarna begärs ut utan angivande av visst format eller distributionssätt.

Om sådan skyldighet skulle inträda för Bolagsverket, uppskattas intäktsbortfallet för verket till cirka 10 miljoner kronor i ett inledningskede. Med tiden och om kunderna ändrar sitt beteende, bedömer dock verket att bortfallet kan bli betydligt större. De tillhandahållanden som skulle ha hanterats automatiserat i e-tjänsterna men som övergår till offentlighetsuttag skulle vidare kräva en manuell hantering med betydande kostnader som i dagsläget är svåra att uppskatta. Därtill kommer den manuella hanteringen av nya beställare som annars inte hade blivit kunder i e-tjänsterna. De som kommer att få betala för de kostnader som inte täcks, är de företag som registrerar sina ärenden hos Bolagsverket.

Av betänkandet framgår tydligt att konsekvenserna enligt ovan inte är resultatet av några medvetna överväganden och förslag från utredningen. De avgiftsnivåer och beräkningsgrunder som utredningen föreslagit och de analyser och överväganden utredningen gjort angående dessa baseras på förhållandena hos de myndigheter som inte har något särskilt bemyndigande och för vilka informationsförmedling inte utgör kärnverksamhet. Verksamheten hos dessa myndigheter är dessutom i huvudsak anslagsfinansierad. Utredningens förslag avser endast kostnadstäckning enligt marginalkostnadsprincipen i 6 kap. 2 § första stycket öppna data-lagen och artikel 6.1 i öppna data-direktivet. Förslaget tar inte sikte på täckning av kostnader även för insamling, framställning och lagring hos avgiftsfinansierade myndigheter enligt 6 kap. 2 § andra stycket jämförd med 5 § öppna data-lagen och artikel 6.2 i öppna data-direktivet, bland vilka Bolagsverket nämns, då detta kräver ett särskilt bemyndigande och utredningen uttalat att den inte har för avsikt att föreslå någon reglering gällande de särskilda bemyndigandena (se s. 84 ff., s. 105).

Mot bakgrund av risken för allvarliga finansiella konsekvenser som utredningen inte avsett och det mycket snara ikraftträdandet, kan Bolagsverket inte tillstyrka att utredningens

---

<sup>3</sup> Jfr [12 §](#) förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m., [JO 1992/93 s. 619](#), och SOU 1988:33 [s. 48](#).

författningsförslag om offentlighetsuttag blir tillämpliga för Bolagsverket innan en översyn av de särskilda bemyndigandena genomförts.

Enligt 2 § avgiftsförordningen ska förordningen tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Tillhandahållanden som i de föreslagna bestämmelserna 22 a och c-d §§ kallas ”informationsuttag i övrigt” kommer att fortsätta motsvaras av tjänster inom Bolagsverkets uppdragsverksamhet varför verkets särskilda bemyndigande fortsatt ska tillämpas istället för dessa föreslagna bestämmelser. Nuvarande lydelse av 2 § är dock inte tillräcklig för att tjänsten att på begäran tillhandahålla allmänna handlingar i ospecificerad elektronisk form och distributionskanal ska fortsätta avgiftsbeläggas med tillämpning av Bolagsverkets särskilda bemyndigande om avgift för uppdragsverksamhet eftersom denna tjänst följer av en skyldighet enligt 2 kap. TF och därmed inte kan ingå i begreppet uppdragsverksamhet.

För att undvika uppkomsten av ovan angivna konsekvenser för Bolagsverket, föreslår verket följande nya *andra* stycke till 2 § avgiftsförordningen:

*Bestämmelser i annan förordning om avgift för uppdragsverksamhet ska tillämpas istället för bestämmelserna i 22 a – f §§ även i fråga om tillhandahållande som följer av en skyldighet enligt 2. kap tryckfrihetsförordningen.*

Tillägget till 2 § föreslås gälla i varje fall under Regeringskansliets beredning av Bolagsverkets kommande redovisning av det pågående regeringsuppdraget att föreslå ny finansieringsmodell för Bolagsverket.

Skulle de föreslagna bestämmelserna i avgiftsförordningen om avgift för offentlighetsuttag komma att bli tillämpliga för Bolagsverket bör i konsekvens med regleringen om offentlighetsuttag i pappersform i [15-22 §§](#) avgiftsförordningen specialregler införas motsvarande dem i 13 § första stycket verkets instruktion att verket trots vad som anges i 16 § avgiftsförordningen ska ta ut avgifter även om beställningen omfattar färre än tio sidor samt även ta ut avgifter av staten. En motsvarande specialregel i förhållande till 22 b § skulle innebära att Bolagsverket ska ta ut avgift med 5 kr per fil även om den begärda informationen omfattar färre än tio filer. Det bör dock poängteras sådan taxa om 5 kr från första filen inte alls skulle kompensera den bristande täckningen av kostnader för utveckling och underhåll av e-tjänsterna som blir följderna av att kunderna väljer bort tillhandahållandet i uppdragsverksamheten mot offentlighetsuttag.

## Synpunkter på författningsförslagets utformning

### 22 a – d §§

Det kan inledningsvis ifrågasättas om inte användandet av uttrycket ”fil” är alltför bundet till viss teknik och därför bör undvikas i författningstext där teknikneutralitet ska eftersträvas när det är möjligt. I betänkandet anges vidare att vid en avgift som baseras på antal filer, bestäms enhetspriset till en nivå som korresponderar med en genomsnittsstorlek för alla informationsmängder ([s. 97](#)). Problemet är dock att skillnaden i informationsmängd mellan en fil och en annan kan vara mycket stor. Till exempel utgör Bolagsverkets databas för samtliga associationsrättsliga register informationsteknologiskt sett en enda fil. Det är möjligt att med enkla och tydliga sökkriterier begära ut en hel databas som sådan uppgiftssammanställning som avses i 2 kap. 6 § andra stycket TF och dessutom ha rätt att

erhålla den genom offentlighetsuttag. Ett sådant uttag av en hel databas kan alltså rymmas i en enda fil.

I betänkandet noteras att mängden information som i praktiken görs avgiftsfri antagligen skulle öka betydligt om utgångspunkten är antal filer, eftersom det saknas ett sådant linjärt samband mellan avgiftens storlek och informationsmängden som råder för papperskopior, men utredningen anger att förhållandet att mer information görs avgiftsfri dock inte per automatik bör ses som något negativt (s. 97 f.). Bolagsverket får emellertid här erinra att för ett offentlighetsuttag av en och samma uppgiftssammanställning kan med den föreslagna regleringen skillnaden i avgift mellan pappersform och elektronisk form uppgå till hundratusentals eller till och med miljontals kronor. Beräkningsgrunden filantal kan fungera för informationsuttag av s.k. färdiga elektroniska handlingar som avses i 2 kap. 6 § första stycket TF vilka vanligen förvaras i pdf eller andra dokumentliknande filformat. För uppgiftssammanställningar enligt *andra* stycket samma bestämmelse bör dock avgiften beräknas på annat sätt.

Den schabloniserade avgiften per fil utgår enligt betänkandet precis som den för papperskopior från ett genomsnitt i statsförvaltningen av direkta och indirekta kostnader hänförliga till tillhandahållandet (s. 119). Det är därför möjligt att beakta en rättvisande andel av kostnaderna för resurser som även nyttjas till annat än tillhandahållande. T.ex. kan även den till tillhandahållande hänförliga andelen av kostnaderna för systemutveckling, systemunderhåll och programvaror beaktas (jfr. ESV 2015:63 s. 14 f.). Utredningen synes ha utgått från en helt manuell hantering där en handläggare efter att ha tagit fram handlingen och sekretessprövat den manuellt bifogar handlingen i ett e-postmeddelande och därvid bedömt att distributionen endast i undantagsfall sker på annat sätt än via e-post, en distributionsmetod som är förenad med mycket begränsade kostnader för myndigheten (s. 81). Det är dock redan sedan en tid tillbaka möjligt för myndigheter att speciellt för vidareutnyttjandeändamål utveckla system och program (e-tjänster) i vilka såväl tillgängliggörandet (inklusive sekretessprövning) som tillhandahållandet (distributionen i eget webbgränssnitt eller via API) kan ske mer eller mindre automatiserat.<sup>4</sup> Givetvis är kostnaderna som hänför sig till tillhandahållandet mycket större gällande sådana e-tjänster än vad de är gällande distributionsmetoden e-post. Om den schabloniserade avgiften baseras på ett genomsnitt av myndigheternas kostnader, finns en tydlig risk för att myndigheter uppmuntras att hålla kvar vid en ålderdomlig manuell hantering och att incitamenten minskar hos myndigheter som vill utveckla mer moderna möjligheter till vidareutnyttjande av sin information såväl via offentlighetsuttag som informationsuttag i övrigt.

## 22 f § första stycket

I den föreslagna bestämmelsen anges att staten är fri från sådana avgifter som tas ut vid offentlighetsuttag enligt den föreslagna 22 a § i vilken offentlighetsuttag definieras som tillhandahållande som följer av en skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Av ordalydelsen, och motiveringen (s. 140 f.), framgår således att utredningen utgått från att en myndighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen är skyldig att lämna ut allmänna handlingar på

---

<sup>4</sup> Se t.ex. se [HFD 2015 ref. 61](#) och eSams vägledning [Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form](#). E-tjänster ska inte förväxlas med publicering på myndighetens webbplats så som utredningen kan synas göra på s. 62 f.

begäran av annan myndighet. Enligt JO:s praxis är denna utgångspunkt emellertid felaktig, se [JO 2013/14 s. 617](#). Myndigheternas skyldighet i förhållande till ”var och en” enligt 2 kap. 1 § TF avseende rätten att ta del av allmänna handlingar gäller endast gentemot enskilda. Informationsskyldigheten mellan myndigheter regleras inte i 2 kap. TF utan bland annat i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som även omfattar handlingar som inte är allmänna. De föreslagna bestämmelserna i 22 f § första stycket jämförd med 22 a § behöver därför formuleras om.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Annika Stenberg. Föredragande har varit verksjuristen Anders Eriksson. I den slutliga handläggningen har även rättschefen Erik Janzon, stabschefen Monica Lundqvist, konsulten John Cunningham och verksamhetsutvecklarna Martin Bestdahl och Fredrik Knutsson deltagit.

Annika Stenberg

Anders Eriksson