

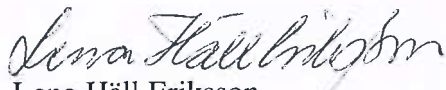
Till
REGERINGEN

Datum: 2014-06-27
Vår referens: 2013/2480/1.1

Vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen – rapportering av uppdrag 3 i 2014-års regleringsbrev

Enligt uppdrag i regleringsbrevet för verksamhetsåret 2014 översänder SMHI härmed redovisning av åtgärder för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

Med vänlig hälsning


Lena Häll Eriksson
Generaldirektör

SMHI – Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, 601 76 NORRKÖPING
Besöksadress Folkborgsvägen 17 Tel 011-495 80 00 Fax 011-495 80 01

SMHI
Anton Tamms väg 1 4 tr
194 34 UPPLANDS VÄSBY

SMHI
Sven Källfelts Gata 15
426 71 VÄSTRA FRÖLUNDA

SMHI
Hans Michelsensgatan 9
211 20 MALMÖ

SMHI
Universitetsallén 32
851 71 SUNDSVALL

Vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen – rapportering av uppdrag 3 i 2014-års regleringsbrev

Dokumentrevideringar

Versionsnummer	Ändringsdatum	Orsak till ändringen	Ansvarig
P1.0-1	2014-04-16	Första preliminära version	M af Sandeberg
P1.0-2	2014-06-11	För behandling i Lg	M af Sandeberg
1.0	2014-06-27	Fastställd av Generaldirektören	L Häll Eriksson

Innehållsförteckning

1	UPPDRAG OCH METODIK.....	3
1.1	Uppdraget	3
1.2	SMHIs instruktion	3
1.3	Metodik	3
2	BAKGRUND	4
2.1	Historisk utveckling	4
2.1.1	Internationellt utbyte och samarbete	4
2.1.2	WMO Resolution 40 (Cg-XII)	4
2.1.3	ECOMET	4
2.1.4	SMHIs datapolicy	5
2.1.5	Öppna data i Norge och Nederländerna	5
2.1.6	Oslodeklarationen	5
3	ÅTGÄRDER UNDER 2012-13.....	6
3.1	Öppna data	6
3.1.1	Inspire-direktivet	6
3.1.2	Geodatasamverkan	6
3.1.3	SMHIs öppna data och nedladdningstjänster	6
4	VILLKOR FÖR ANVÄNDNINGEN	8
4.1.1	Creative Commons	8
4.1.2	Leverans via FTP	8
4.1.3	Särskilda villkor	8
5	PRISSÄTTNING	8
5.1.1	ECOMETs prissättningsprinciper	8
5.1.2	SMHIs prissamråd	9
5.1.3	Nuvarande prissättning	9
6	BESLUT	9

1 Uppdrag och metodik

1.1 Uppdraget

SMHI har i regleringsbrevet för verksamhetsåret 2014 fått i uppdrag att redovisa åtgärder för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen. Uppdraget har specificerats enligt följande.

SMHI ska redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att anpassa myndighetens verksamhet till kravet i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, vilken trädde i kraft den 1 juli 2010. Myndigheten ska redovisa vilken verksamhet som bedrivits som omfattas av lagen, vilka villkor som tillämpas och vilka avgifter som tas ut. Myndigheten ska särskilt redovisa om de villkor som tillämpas och de avgifter som tas ut har setts över med anledning av den nya lagen. Grunderna för avgiftssättning ska redovisas. Myndigheten ska beskriva möjliga åtgärder för att öka tillgängligheten till myndighetens handlingar. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 1 augusti 2014.

1.2 SMHIs instruktion

I SMHIs instruktion (förordning 2009:974 med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut) slås fast i dess 3 § att SMHI ska förvalta och utveckla den svenska meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska infrastrukturen och därigenom inhämta och förmedla kunskaper om landets meteorologiska, klimatologiska, hydrologiska och oceanografiska förhållanden. Vidare ska SMHI enligt 5 § inom sitt verksamhetsområde särskilt bl a

2. svara för varningstjänster och aktivt samverka med berörda myndigheter
3. producera och förmedla meteorologiskt, klimatologiskt, hydrologiskt och oceanografiskt beslutsunderlag,
4. producera, sammanställa och förmedla information och kunskap om klimatförändringar och klimatanpassning.

SMHI har tolkat dessa delar av instruktionen att man rent generellt har ett uppdrag att ställa sin information och tjänster till inte bara sina direkta avnämares förfogande utan även till allmänhetens och näringslivets förfogande. Bakgrunden till denna tolkning finns i uppfattningen att SMHIs basinformation, t ex observationer, modellinformation, radar- och satellitinformation, är en nationell tillgång som ska nyttiggöras i samhället, även för konkurrerande kommersiella ändamål. Understundom har SMHI också förklarat sitt synsätt utifrån den sk. essential facility doctrine.

1.3 Metodik

SMHI har valt att redovisa utvecklingen beträffande tillgängliggörandet av meteorologisk, hydrologisk och oceanografisk information fram till dags dato. I framställningen har vi valt att inte använda begreppet handling till förmån för begreppet information, eller data, eftersom vi anser att användning av begreppet handling i dessa sammanhang skapar otydligheter.

2 Bakgrund

2.1 Historisk utveckling

2.1.1 Internationellt utbyte och samarbete

SMHIs verksamhet bygger inte bara på egna observationer och modellkörningar utan även på utbyte av sådan information mellan myndigheter och institutioner världen över. Inom ramen för den Världsmeteorologiska organisationen (WMO), som är en institution inom FN-systemet, utbyts meteorologiska observationer på det gemensamma och världsomspännande nätverket GTS. Medlemmarna i WMO är skyldiga att fritt dela med sig av de observationer som är nödvändiga för att andra medlemmar ska kunna tillhandahålla tjänster som är nödvändiga för skyddet av liv och egendom sk. *essential data*. Medlemmarna utbyter även sådan information som är nödvändig för genomförandet av WMOs program på global, regional och nationell nivå, sk. *additional data*. SMHI intar Sveriges plats i WMO och medlemsavgiften betalas via ett särskilt anslag till SMHI.

Sverige deltar även, genom SMHI, i det europeiska samarbetet för att producera medellånga väderprognoser (ECMWF) som har sitt säte i Reading utanför London. ECMWF driver en global modell som, två gånger per dygn, ger en global prognos för de kommande fjorton dagarna. Modellresultatet tillställs medlemmarna i realtid.

Inom ramen för det europeiska samarbetet för vädersatelliter (EUMETSAT), där SMHI också intar Sveriges plats, produceras satellitbilder för meteorologisk tillämpning i medlemsländerna.

SMHI deltar även i ett flertal internationella samarbeten inom såväl meteorologi, hydrologi och oceanografi. All den information som SMHI tillgodogör sig genom de utbyten och samarbeten som redogörs för här omfattas av PSI-lagen.

2.1.2 WMO Resolution 40 (Cg-XII)

WMO antog vid sin tolfte kongress 1995 en datapolicy för utbytet av meteorologiska observationsdata och produkter inkluderande riktlinjer för kommersiella aktiviteter (Res. 40). Resolutionen stipulerar uppdelning av informationen i olika grupper och slog fast under vilka villkor informationen får vidareexporteras. *Essential data* får, och möjligen också ska, tillsammans med data för forskning och utbildning, vidare Distribueras gratis och utan restriktioner. Det tillåts dock att man, beträffande *additional data*, lägger restriktioner på re-export för kommersiella syften.

Resolutionen bygger på ett sk. *gentlemen's agreement* som innefattar uppdelning av marknaden för kommersiella aktiviteter. Detta måste anses bryta mot konkurrensreglerna inom EU. Dock slås det fast att vidaredistribution mellan länder som tillsammans bildar en ekonomisk grupp inte ska betraktas som vidareexport. Detta möjliggjorde för WMO-medlemmarna inom EU/EES att utbyta och distribuera data för kommersiella syften enligt procedurer som inte bryter mot EUs konkurrensregler vilket formaliserades inom ECOMET, se nedan.

Resolution 40 reglerar utbytet av meteorologiska data men den följdes på nästpåföljande kongress av en motsvarande resolution för hydrologiska data, Resolution 25 (Cg-XIII).

2.1.3 ECOMET

Mot bakgrund av de diskussioner som fördes inom WMO beslutade den informella gruppen av meteorologiska direktörer (ICWED) att bilda ECOMET, en EIG enligt belgisk rätt. Man ville genom bildandet möta hotet att utbytet av data inom EU skulle minska i takt med de europeiska vädertjänsternas ökande kommersiella aktiviteter samt att skapa ett sk. *level-playing-field* för kommersiella aktiviteter inom meteorologin inom EU genom kontrollerat tillhandahållande av

data. Distribution av en ECOMET-medlems data skulle också kunna ske genom annat medlemsland.

Då man uppfattade att privat kommersiell användning av data, i någon mening, var utlämnad till ECOMET-medlemmarnas välvilja valde man att begära undantag från EUs konkurrensregler. De förhandlingar med EU-kommissionen som följde, vilka innebar att en rad justeringar av regelverket för ECOMET, ledde till att kommissionen utfärdade ett sk. comfort letter i oktober 1999 med innebörden att ECOMET inte bröt mot EUs konkurrensregler.

Det bör noteras att ECOMETs förhandlingar med kommissionen om utformningen av ECOMET och dess regelverk genomfördes samtidigt som PSI-direktivet behandlades inom EU. Detta fick till följd att ECOMETs regelverk kom att i allt väsentligt motsvara det nya direktivet som dock kom långt senare. Mot den bakgrunden brukar man på SMHI med rätta hävda att man tillämpat PSI-direktivet sedan mitten av 1990-talet.

SMHI inträdde som associerad medlem i ECOMET i januari 1996 men blev inte fullvärdig medlem förrän 1997. SMHI var dock mycket aktivt i bildandet av ECOMET alltsedan de första tankarna lanserades och SMHIs dåvarande generaldirektör Hans Sandebring var dess första ordförande från 1994 och framåt.

2.1.4 SMHIs datapolicy

2007 tog SMHI fram en samlad datapolicy för distribution och vidareutnyttjande av data och produkter för olika syften, däribland kommersiella syften. Datapolicyn vilar på bl a WMO resolutioner 40 (Cg-XII) och 25 (Cg-XIII), PSI-direktivet och det då kommande INSPIRE-direktivet.

Datapolicyn slår fast att all information som SMHI nyttjar operativt inom den **anslagsfinansierade verksamheten ska tillgängliggöras för vidareutnyttjande oavsett syftet med vidareutnyttjandet.** För icke-kommersiell användning ska informationen tillhandahållas endast mot marginal- eller överföringskostnad medan för kommersiell användning tillkom avgift även för informationen i enlighet med ECOMETs regelverk. Avgiften varierade mellan broadcasters, service providers och end users, kategorier som fastställdes av ECOMET.

Vidareutnyttjaren ingick ett licensavtal med SMHI som reglerade användningen vilket, också det, tagits fram av ECOMET.

2.1.5 Öppna data i Norge och Nederländerna

Alltsedan ECOMETs start har trenden att priset på basinformationen går mot noll kunnat urskiljas på den europeiska marknaden för meteorologisk information. Priserna har blivit lägre och en mängd dataset har lanserats vilka gett lägre priset.

Ett avgörande steg togs 2007 då den norska vädertjänsten Meteorologisk Institutt, Met Norge, beslutade att tillhandahålla sin meteorologiska basinformation, bl a observationer och **prognosdata från modell, utan kostnad för informationen. Man valde också att bygga upp distribution via yr.no** där informationen kan laddas ned helt gratis och även hämtas med hjälp av API. yr.no är en hemsida som drivs tillsammans av Met Norge och NRK och som, förutom nedladdningstjänsten, även erbjuder detaljerade väderprognoser för hela världen.

Det norska initiativet har även fått flera efterföljare i Europa, bl a Nederländerna och Spanien. Spanien har dock senare gått tillbaka till att ta betalt för sina data.

2.1.6 Oslodeklarationen

Vid sitt möte i Oslo den 26-27 mars 2009 antog generaldirektörer från 29 europeiska länders vädertjänster den sk. Oslodeklarationen. Deklarationen syftar till att harmonisera data policies från EUMETNET, ECMWF och EUMETSAT så att de ökar tillgängligheten till grundläggande meteorologiska data, öka transparensen och motverka legala hinder för tillgängligheten. Syftet

är också att öka mängden data som tillhandahålls för en fri och obegränsad användning samt att tillhandahållandet ska ske i enlighet med generella och fastställda licensvillkor.

3 Åtgärder under 2012-13

3.1 Öppna data

3.1.1 Inspire-direktivet

Inspire-direktivet beslutades av EUs ministerråd och EU-parlamentet den 14 mars 2007 och syftar till upprättandet av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen. Lagstiftningen till följd av direktivet skulle vara på plats i medlemsländerna senast 15 maj 2009. I Sverige ledde detta till lagen och förordningen om geografisk miljöinformation (2010:1767 och 2010:1770).

Direktivet omfattar sk. rumslig eller lägesbestämd information vilket innefattar all SMHIs grundläggande verksamhetsinformation inom meteorologi, hydrologi och oceanografi. Direktivet går ut på att skapa interoperabilitet för offentliga myndigheters information och att dessa myndigheter ska få tillgång till rumsliga datamängder och datatjänster. Myndigheter som innehar lägesbestämd information är skyldiga att tillhandahålla elektroniska tjänster där informationen kan sökas, visas, nedladdas, omvandlas m.m. Informationen är uppdelad i olika datatyper vilka ska vara implementerade vid olika tidpunkter. Samtliga datamängder som omfattas av direktivet och tilläggs lagstiftningen ska finnas elektroniskt söknings-, visnings-, omvandlings- och nedladdningsbara 3:e december 2013. Interoperabilitet krävs för alla datamängder 21:a oktober 2020.

SMHI har lagt ned stora resurser för att möta Inspire-direktivets krav. SMHI har också deltagit i arbetsgrupper inom EU, bl a för att ta fram dataspecifikationer för de datatyper för vilka SMHI har det nationella informationsansvaret. Endast en mycket liten del av detta arbete har finansierats via särskilt anslag från staten, det sk. Inspireanslaget som kanaliseras via Lantmäteriet. Lejonparten har belastat SMHIs driftbudget.

3.1.2 Geodatasamverkan

Regeringen har utsett Lantmäteriet att vara kontaktpunkt och samordningsmyndighet för arbetet med Inspire-direktivet. Detta har bl a lett till Geodatasamverkan där, framför allt, de myndigheter och kommuner som omfattas av Inspire-direktivet deltagit. Samverkan går längre än vad Inspire-direktivet kräver och skapar grunden för en mer omfattande delning av de geodata som de medverkande myndigheterna producerar.

SMHI har deltagit och varit drivande inom detta samarbete som bl a resulterat i en struktur med avgifter för myndigheternas tillgång till geodata.

3.1.3 SMHIs öppna data och nedladdningstjänster

SMHI har alltsedan 2007 diskuterat hur och när informationspriset skulle tas bort på sina meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska data. I maj 2012 beslutade myndigheten att detta skulle ske succesivt och vara fullt genomfört den 1 januari 2014. En av anledningarna till att SMHI valde det datumet vara att det sammanföll med genomförandet av Inspiredirektivet.

Förutom att priset på informationen sätts till noll innefattar också förändringen att begränsningen av användningen till visst ändamål samt uppdelning på olika användarkategorier tas bort. Detta innebär att informationen får användas av vem som helst för vilket ändamål som helst.

Projektet för att genomföra Öppna data har grovt sett uppdelats på att göra SMHIs databaser nedladdningsbara och att skapa nedladdningstjänster på SMHIs hemsida. Till detta kommer arbetet med att ta fram lämpliga licensvillkor och regler för nedladdning från hemsidan och via API:er

SMHI valde redan när beslutet fattades att genomföra öppna data succesivt. Oceanografiska data lanserades redan våren 2013, hydrologiska data i oktober 2013 och meteorologiska data i november 2013. Idag finns meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska data som fördelar sig på observationer, prognosdata, klimatdata, radardata och satellitdata fritt nedladdningsbart på SMHIs hemsida. Informationen kan också hämtas med hjälp av ett API för presentation i en kundprodukt eller i en app.

Nedanstående plan beskriver det succesiva införandet av öppna data på SMHI:



All hantering av frågor rörande distribution av öppna data sker inom avdelning Samhälle och säkerhet d v s inom SMHIs anslagsfinansierade del. Här administreras också SMHIs relationer mot WMO, EUMETSAT, ECMWF och emot ECOMET-kansliet. Bland uppgifterna kan nämnas att hantera SMHIs avräkning mot ECOMET centralt samt att ansvara för försäljning av data och produkter till så kallade service providers.

Genom att hantera distribution av basinformation till SMHIs affärsverksamhet på samma sätt som till vilken utomstående intressent som helst upprätthålls konkurrensneutraliteten och kravet på distribution på icke-diskriminerande villkor.

4 Villkor för användningen

4.1.1 Creative Commons

SMHI har valt att tillgängliggöra sin information under en, på marknaden, vanlig standardlicens, Creative Commons Erkännande 2.5 SE. Licensen medger rätt att använda informationen för vilket syfte som helst men man bör om möjligt ange var informationen härstammar ifrån. Under 2014 kommer SMHI att uppdatera licensen till Creative Commons Attribution 4.0.

4.1.2 Leverans via FTP

SMHI kommer också att ingå abonnemangsavtal med vissa kunder vilket innebär löpande leveranser av data i realtid där SMHI extraherar data ur databasen och levererar via lösenords-skyddad FTP-server. I detta fall betalar kunden för uppsättning och leverans i enlighet med reglerna i Avgiftsförordningen.

4.1.3 Särskilda villkor

För att nedladdningstjänsterna ska fungera på ett bra sätt utan avbrott, exempelvis på grund av stor nedlastning, har SMHI satt upp särskilda regler för nedladdning. SMHIs erfarenhet samt erfarenheter från bl.a. Norge har visat att externa tjänster och produkter som hämtar data från databaserna kan, om de inte satts upp på rätt sätt, vid exempelvis extremt väder, tynga ned SMHIs servrar vilket kan leda till variationer i svarstider och kapacitet.

De särskilda villkor, som skulle kunna liknas vid ordningsregler, föreskriver bl.a. att man endast får använda dokumenterade API:er och det är t.ex. inte tillåtet att nyttja tjänster för nedladdning av öppna data som inte finns i Öppna data:s tjänstekatalog. Man ska heller inte lasta ned SMHI:s tjänster i onödan, man ska undvika massnedladdning där man hämtar prognosdata för ett stort antal orter vid ett och samma tillfälle och även att hämta samma data fler gånger.

Vidare är det viktigt att inte innehållet i informationen, särskilt varningsinformation och annan känslig information, förvanskas eller ändras. SMHI har som ovan beskrivits ett uppdrag att svara för utfärdandet av varningar inom sina specialdiscipliner och det är viktigt att säkerställa att utfärdade varningar är korrekta och följer de kriterier som fastställts.

SMHI kommer också att villkorsvägen säkerställa att inte tjänster som produceras av annan byggs på inaktuella data. SMHIs databaser uppdateras regelbundet och det är önskvärt att senaste uppdateringen används. Man bör utnyttja möjligheten till tidsbegränsad cachning av data enligt särskilda klient-cache-direktiv.

Förutom att SMHI förbehåller sig rätten att ha servicefönster för underhåll av nedladdningstjänsterna förbehåller SMHI sig också rätten att blockera enskilda IP-adresser alternativt helt stänga av tjänster vid uppenbart missbruk.

5 Prissättning

5.1.1 ECOMETs prissättningsprinciper

I sin begynnelse utvecklade ECOMET principer för prissättning av meteorologiska data och produkter som medlemmarna skulle tillämpa. Det var dock viktigt att detta just var principer men att varje medlem satte sitt eget pris.

Dessa principer, som var mycket komplicerade och totalt ogenomträngliga för den oinsatte, byggde på att man fastställde informationens minsta beståndsdelar som sedan prissattes. Det pris för informationen som kunden fick betala utgjordes av antalet beståndsdelar multiplicerat med priset per beståndsdel. Priset varierade för olika typer av information och hur informationen skulle användas dvs vilket kategori användaren tillhörde.

Till detta kunde sedan läggas avgifter t ex för spridning av informationen, eller de produkter som den användes till, via internet. Det förekommer också olika rabatter exempelvis om köparen av informationen var ett företag med låg omsättning.

Förutom att principerna inte uppfyllde kravet på transparens ledde det också till att viss typ av informationen blev oskäligt dyr. Exempel på detta är klimatdata och radardata.

Genom åren har ett stort arbete lagts ned på att förenkla principerna och göra det mer transparent. Detta har skett genom ett närmande till reglerna i PSI-direktivet. Priserna ska täcka kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av data, inklusive en rimlig avkastning på investeringar avseende de data och produkter som utbjuds till försäljning av ett annat land i ECOMET-katalogen.

5.1.2 SMHIs prissamråd

SMHI omfattas av skyldigheten att årligen genomföra prissamråd enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191). I prissamrådet beskrivs SMHIs verksamhet och de principer för prissättning som tillämpas på myndigheten bl a de som tillämpas för distribution av meteorologisk, hydrologisk och oceanografisk basinformation vilket omfattas av lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

5.1.3 Nuvarande prissättning

SMHI håller på att anpassa sig till den lagstiftning som följer av Sveriges implementering av PSI-direktivet samt Inspire-direktivet. Det nya PSI-direktivet innebär att offentlig data ska tillhandahållas som huvudregel mot marginalkostnad och i maskinläsbart format.

Vid lanseringen av de nya nedladdningstjänsterna har informationsavgiften för alla oceanografiska, hydrologiska och meteorologiska data satts till noll, oavsett vad de ska användas till. De data som inte går att komma åt via de nya tjänsterna på smhi.se kan istället beställas via dataleveranser@smhi.se mot en leveransavgift. Detta innebär ändrade användarvillkor och prissättning för alla data från den 15 januari 2014.

6 Beslut

Generaldirektör Lena Häll Eriksson har beslutat i detta ärende efter föredragning av chefsjuristen Michael af Sandeberg. I handläggningen har också verksjuristen Sofia Bergenbrant, avdelningschefen Bodil Aarhus Andrae samt myndighetshandläggarna Marcus Flarup och Johanna Fältström deltagit.


Lena Häll Eriksson
Generaldirektör