

Lantmäteriet
Geodataprojektet
801 82 GÄVLE

Förslag till verksamhetsmodell för geodatasamverkan inkl. remisskomplettering den 15 januari 2010

Ert dnr 505-2008/173

Sammanfattning

Det är positivt att det allmänna, på initiativ av regeringen och via Lantmäteriet, Geodatarådet m.fl., kraftsamlar kring tillhandahållande, användning och försäljning av geodata (nödvändig information/grunddata) genom att ta fram en nationell strategi som bl.a. bygger på en samverkan och ansvarsfördelning mellan offentliga aktörer.

Här bör dock beaktas att många statliga myndigheter, har dubbla och delvis motstridiga roller eller intressen vid försäljning av geodata. Dessa myndigheter har således dels myndighetsuppgifter och svarar för framtagande av grunddata, dels en producentroll i konkurrens med privata aktörer. Detta har medfört konkurrens- och effektivitetsproblem.

Geodataprojektet bör komplettera strategin bl.a. med förslag på lösningar av de problem som tas upp i detta yttrande och som följt av att myndigheter bedriver närings- eller uppdragsverksamhet på en konkurrensmarknad. Därmed ökar förutsättningarna för etablering, tillväxt, ökad sysselsättning samt en effektiv konkurrens och resursanvändning till nytta för det allmänna och ytterst medborgare eller konsumenter.

Ett led i detta arbete bör vara att bättre precisera det statliga åtagandet på området. Här ingår att bestämma i vilken grad myndigheter ska vidareförädla geodata för att vara en aktör på en konkurrensmarknad. En annan viktig fråga är att tydliggöra gränserna för statliga myndigheters och kommunala aktörers offentliga verksamhet och näringsverksamhet.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

Det kan knappast sägas att projektets föreslagna principer för avgiftssättning för datadelning eller försäljning mellan offentliga myndigheter (via en central databas) svarar mot kravet på att vara tydliga eller förutsebara. Det är också oklart i vilken grad förslaget avviker från nuvarande offentliga regler på avgiftsområdet. Här bör uppmärksammas att ett "överuttag" på avgiftsområdet ger berörda myndigheter möjlighet att subventionera annan verksamhet, t.ex. sådan som drivs i konkurrens med privata företag.

Nämnda avgifter bör svara mot kravet på en effektiv resursanvändning. Projektet bör även föreslå åtgärder för att säkerställa en hög grad av transparens kring avgiftssättningen och att offentliga aktörer ska visa grunderna för denna och hur avgiften har beräknats.

Till detta kommer avgifter vid försäljning av geodata till användare bl.a. för vidareförädling och som Geodataprojektet enligt uppgift avser att behandla. Det bör vara självklart att det i en nationell geodatastrategi ingår regler för att bestämma dessa avgifter. Dessa påverkar förutsättningarna för företagens ekonomi, etablering och en väl fungerande konkurrens. Grunderna för denna avgiftssättning bör vara desamma som vid datadelning mellan offentliga myndigheter bl.a. för att minimera risken för nämnda subventionering.

Därutöver föreslår Konkurrensverket följande.

- Geodataprojektet bör föreslå regler som svarar mot högt ställda krav på konkurrensneutralitet mellan berörda aktörer. En utgångspunkt för att utforma sådana regler kan vara redovisat underlag i detta yttrande.
- Projektet bör även medverka till att offentliga aktörer ser över sin konkurrensutsatta verksamhet på geodataområdet för att undanröja konkurrensbegränsningar som kan strida mot de nya reglerna i konkurrenslagen från den 1 januari 2010 om offentliga aktörers säljverksamhet.
- Geodataprojektet bör analysera effekterna av berörd strategi utifrån förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

En prioritering av berörda konkurrensfrågor inkl. avgiftssättningen bör öka möjligheterna att nå givna mål såsom att "skapa nya affärsmöjligheter och företagande inom geodataområdet". Därutöver bör, med hänsyn till den nämnda dubbelrollen för statliga myndigheter på geodataområdet, trovärdigheten kring en nationell strategi öka.

Positivt med en kraftsamling kring geodataområdet

Lantmäteriet har, tillsammans med Geodatarådet och i samråd med andra statliga myndigheter samt Sveriges kommuner och landsting (SKL), föreslagit en nationell/gemensam geodatastrategi. Arbetet, som görs på uppdrag av regeringen, är

uppdelat på delprojekten teknisk infrastruktur och verksamhetsmodell. Denna reglerar hur samverkan bl.a. ska organiseras och finansieras.

Verksamhetsmodellen, som innehåller en affärsmodell som beskriver villkoren för att tillhandahålla och använda geodata (nödvändig information, grunddata etc.) styr till stor del förutsättningarna för en effektiv resursanvändning på området. En orsak är att modellen kan kopplas till en rad konkurrensfrågor.

Konkurrensverket anser det vara positivt att det allmänna kraftsamlar kring geodataområdet och dettas infrastruktur och tar fram en strategi som bl.a. bygger på en samverkan och ansvarsfördelning mellan berörda offentliga aktörer. Detta måste också anses vara en viktig del av regeringens styrning av E-förvaltningen som Riksrevisionen nyligen haft synpunkter på.¹

Här bör dock beaktas områdets höga innovationsbenägenhet och den snabba tekniska utvecklingen. Strategin bör lämna ett tillräckligt utrymme för flexibilitet och individuella initiativ för att inte motverka eller hindra en utveckling mot effektiva lösningar till nytta för det allmänna och användarna av geodata.

I det följande hänvisas i många fall till Konkurrensverkets rapporter och remissyttranden till regeringen. Dessa finns på www.kkv.se.

Strategin bör kompletteras

Geodataprojektet bör komplettera strategin med förslag på lösningar av problemen som tas upp i detta yttrande och som följt av konkurrensen mellan offentliga och privata aktörer på geodataområdet. Därmed ökar förutsättningarna för etablering, tillväxt, ökad sysselsättning samt en effektiv konkurrens och resursanvändning till nytta för det allmänna och ytterst medborgare/konsumenterna.

Konkurrensfrågorna har inte tagits upp utöver att det nämns principer som rör EU:s regler om offentlig information (Public Sector Information), det s.k. PSI-direktivet (2003/98/EG). Myndigheters konkurrensutsatta verksamhet har också koppling till projektets föreslagna avgiftssättning vid datadelning och försäljning av geodata mellan offentliga myndigheter. Förslaget kommenteras i slutet av yttrandet.

Precisera det statliga åtagandet

Ett led i arbetet med konkurrensfrågorna bör vara att bättre precisera det statliga åtagandet på geodataområdet. Här ingår att bestämma i vilken grad myndigheter ska vidareförädla geodata för att vara en aktör på en konkurrensmarknad, dvs.

¹ IT-investeringar över gränserna (RiR 2009:18) och E-legitimation – en underutnyttjad resurs (RiR 2009:19)

där myndigheten tävlar med privata företag om att sälja berörda produkter till kunderna (företag, konsumenter m.fl.).

Den senare konkurrensfrågan är inte minst viktigt med hänsyn till EU-regler enligt det s.k. Inspiredirektivet (2007/2/EG). Enligt detta får datadelning för utförande av offentliga uppgifter ske mellan offentliga myndigheter i all verksamhet med undantag för affärs- eller uppdragsverksamhet. Med sistnämnda verksamhet avses i stort försäljning på en konkurrensmarknad.

Förtydliga den kommunala kompetensen enligt kommunallagen

Geodataprojektet hänvisar till kommunallagen (2 kap. 7 §) i syfte att ange kommunala aktörers (förvaltningar och bolag) förutsättningar att få delta i nämnda datadelning mellan offentliga myndigheter. Den berörda bestämmelsen innebär i korthet att kommunala aktörer som huvudregel inte får bedriva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad. Kommunallagen är dock inte tydlig beträffande gränserna för tillåten och otillåten näringsverksamhet. Denna gräns bör preciseras i en nationell geodatastrategi.²

Statliga myndigheters försäljning av geodata på en konkurrensmarknad

Det finns en rad problem förknippade med att statliga myndigheter förädlar och säljer grunddata i konkurrens med privata aktörer. Detta utvecklas i Konkurrensverkets rapport Åtgärder för bättre konkurrens (2009:4), som gjorts på uppdrag av regeringen. I rapporten lämnas förslag för att komma till rätta med problemen.

Vidare framgår av rapporten att försäljningen på geodataområdet uppgår till miljardbelopp och att området har en betydande tillväxtpotential. För att till fullo uppnå tillväxtpotentialerna är det viktigt att marknaden utmärks av en väl fungerande konkurrens. Det innebär t.ex. att vissa aktörer inte ges särskilda fördelar. En lösning av konkurrensproblemen bör för övrigt medföra ökade möjligheter att nå ett syfte med projektet som är att "medverka till att skapa nya affärsmöjligheter och företagande inom geodataområdet".

Av en inom Finansdepartementet framtagen promemoria framgår vad några privata företag ansett om förutsättningarna att konkurrera med statliga myndigheter på geodataområdet.³ Exempelvis uttalade ett företag inom informations-teknikområdet att man gärna inte investerar i Sverige så länge som Lantmäteriverket är en aktör på marknaden.

Ett annat företag ifrågasatte att en privat entreprenör vill satsa på företagsverksamhet inom geografisk informationsteknik i konkurrens med Lantmäteriverket

² Se t.ex. Kommunen som konkurrent – Kommunalrättsliga befogenheter och kommunalrättsliga begränsningar, Umeå Universitet, 2008, Tobias Indén

³ Promemorian Stat och kommun som marknadsaktörer, dnr Fi2006/611

och staten. Ett tredje företag jämförde här Sverige, Norge och Danmark och konstaterade att Sverige är det största landet men har den minst öppna marknaden och lägsta andelen privata aktörer.

Här bör beaktas att många statliga myndigheter har dubbla och delvis motstridiga roller eller intressen på geodataområdet. Dessa myndigheter, varav flera ingår i Geodatarådet, har såväl myndighetsuppgifter och svarar för framtagande av grunddata som en producentroll i konkurrens med privata företag. Detta har medfört konkurrens- och effektivitetsproblem.⁴

Nya konkurrensregler, upphandlingslagstiftningen m.m.

Projektets föreslagna verksamhetsmodell bör bl.a. relateras till dels de nya reglerna i konkurrenslagen (2008:579) om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som trädde i kraft den 1 januari 2010,⁵ dels förslagen i den nyligen publicerade departementspromemorian Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet (Ds 2009:44). Här bör även nämnas Förvaltningskommitténs betänkande som behandlar statliga myndigheters näringsverksamhet på konkurrensmarknader.⁶ Både promemorian och betänkandet har remissbehandlats och bereds inom regeringskansliet (Finansdepartementet).

Nya konkurrensregler

De nya konkurrensreglerna från årsskiftet 2009/10 innebär att Konkurrensverket får förbjuda en offentlig aktör – t.ex. en statlig myndighet, kommun eller ett landsting – att i en verksamhet av kommersiell eller ekonomisk natur tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrیدا, förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller om det hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Förbud får dock inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. En konkurrens-snedvridande verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting får förbjudas. Förbud får dock inte meddelas om verksamheten är förenlig med lag såsom kommunallagen (1991:900).

⁴ Slutsatsen styrks av många betänkanden, rapporter etc. (se fotnot 7) samt den i år publicerade rapporten Metria – förutsättningar för att ombilda Division Metria till ett statligt ägt aktiebolag. Rapporten har gjorts på uppdrag av regeringen (dir. 2009:86).

⁵ Prop. 2008/09:231 Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.

⁶ Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118)

De nya reglerna bör ses i ljuset av ett stort antal undersökningar och rapporter om de problem som följt av konkurrensen mellan offentliga och privata aktörer.⁷ Problemen – som i stor utsträckning har drabbat små företag – beror främst på att offentliga aktörer har generellt bättre förutsättningar än privata företag att finansiera verksamheten och ta ekonomiska risker på en konkurrensmarknad.

Här avses bl.a. att offentliga aktörer kan allmänt sett varaktigt driva konkurrensutsatt verksamhet som är olönsam. Myndighetsrollen kan, förutom att innebära ensamrätt att utföra en verksamhet och därmed en stabil finansieringsgrund, ge andra fördelar såsom en direkt försäljningskanal till kunderna. Av detta följer en snedvriden konkurrens som kan negativt påverka effektiviteten på området.

Offentliga aktörer bör se över sin konkurrensroll på geodataområdet

Geodataprojektet bör medverka till att berörda offentliga aktörer ser över sin konkurrensutsatta försäljning av geodata i syfte att undanröja konkurrenshinder som kan strida mot de nya konkurrensreglerna om offentlig säljverksamhet.

Vidare bör uppmärksammas att en nationell strategi för samverkan mellan berörda aktörer (avtalade försäljningsvillkor m.m.) inte får "överlappnings- eller smittoeffekter" på konkurrensutsatt försäljning. Här avses främst att strategin inte medverkar till, direkt eller indirekt, ett agerande som kommer i konflikt med konkurrenslagstiftningen och förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete.

Upphandlingslagstiftningen

Därutöver bör uppmärksammas att om ett samverkansavtal mellan en statlig myndighet och en kommun eller ett landsting omfattar köp av geodatabaserade tjänster mot särskild ersättning ska köpet normalt föregås av en upphandling i konkurrens enligt upphandlingslagstiftningen. Denna får för närvarande inte anses tillämplig för motsvarande köp mellan statliga myndigheter då dessa är delar av samma rättssubjekt eller staten.⁸

⁷ Styra rätt! – Förslag om Sjöfartsverkets organisation (SOU 2008:53), Veterinär fältverksamhet i nya former (SOU 2007:24), Skog till nytta för alla? (SOU 2005: 39), Lantmäteriet (SOU 2003:111), Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU 2000:117); Konkurrensverkets rapporter Åtgärder för bättre konkurrens (2009:4), Väl fungerande marknader för ett konkurrenskraftigt Sverige (2008:1), Myndigheter och marknader (2004:4), Vårda och skapa konkurrens (2002:2) och Konkurrensen i Sverige under 90-talet (2000:1); Statskontorets rapporter Konkurrensutsatt eller inte (2008:1), Konkurrens i gränslandet mellan det offentliga och privata (2005:19) och Prognos för SMHI – myndighet, bolag eller både och? (2002:3) samt Riksrevisionens rapport Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet (RiR 2004:8)

⁸ I Konkurrensverkets yttrande, dnr 124/2009, till Finansdepartementet kommenteras den senare frågan och som medför att statliga myndigheter har konkurrensfördelar.

Förvaltningskommitténs förslag

Förvaltningskommittén har i det nämnda betänkandet (SOU 2008:118) föreslagit att statliga myndigheter bör, med vissa föreslagna grunder för undantag, förbjudas att bedriva med privata företag konkurrerande verksamhet och att förbudet regleras i lag. Förslagets inriktning överensstämmer i stort med statsmakternas nuvarande riktlinjer för myndigheternas verksamhet men som har fått dåligt genomslag.⁹ Konkurrensverket har yttrat sig över det nämnda betänkandet.¹⁰

EU:s PSI-direktiv och föreslagen nationell lagstiftning

I den nämnda departementspromemorian (Ds 2009:44) föreslås en nationell lag om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen med utgångspunkt från PSI-direktivet. Detta är en minimireglering där enskilda EU-länder får ställa mer långtgående krav bl.a. för att bättre säkerställa att syftet med direktivet nås. Lagförslaget följer dock i stort minimikraven.

Ett syfte med inrättandet av den inre marknaden är bl.a. att främja utvecklingen av gemenskapsomfattande tjänster. En viktig del får anses vara vidareutnyttjande av offentlig information som ger företagen ökade möjligheter att utnyttja den inre marknadens potential, få ekonomisk tillväxt och skapa arbetstillfällen.

Konkurrensverket har tillstyrkt den föreslagna lagen men under förutsättning att den förtydligas och kompletteras enligt följande.¹¹

- PSI-direktivet gäller endast handlingar/information i myndighetens offentliga verksamhet. Handlingar i myndighetens affärsverksamhet har därför undantagits lagförslaget. Men för att kunna avgöra om lagen är tillämplig eller inte bör gränserna mellan vad som är myndighetens offentliga verksamhet och näringsverksamhet tydliggöras.
- För att avgifter för vidareutnyttjande av information ska kunna prövas av domstol måste den offentliga verksamheten särredovisas ekonomiskt skild från näringsverksamheten. Krav på sådan särredovisning bör medtas i lagen eller genom annan särreglering.
- PSI-direktivets krav på att handlingar ska tillhandahållas i elektroniskt format bör (där så är möjligt och lämpligt) uttryckligen införas i lagen.
- Det bör bli tydligare i lagen var och i vilken formell ordning beslut kan överklagas. Berörda regler får inte innebära att vissa företag inte ges möjlighet att överklaga.

⁹ Propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) och regeringens handlingsprogram En förvaltning i demokratins tjänst (2000)

¹⁰ Remissyttrande enligt fotnot 8.

¹¹ Remissyttrande, 520/2009, till Finansdepartementet

- En tillsynsmyndighet bör ges uppgiften att följa genomförandet av den nya lagen och utöva tillsyn över hur denna följs. Myndigheten bör vara oberoende från myndigheter som tillhandahåller offentlig information.
- Ett effektivt sätt att verka i enlighet med PSI-direktivets intentioner är att inte tillåta myndigheter att förädla grunddata för att bli aktörer på en konkurrensmarknad.

Avgifter vid försäljning av geodata

Geodataprojektet föreslår vissa principer för i huvudsak avgiftssättning för datadelning eller försäljning via en central databas mellan offentliga myndigheter. Dessa avgifter kan ytterst få betalas av användare (företag m.fl.) av geodata eller geodatabaserade tjänster. Avgiftsfrågan förutsätter enligt Konkurrensverkets uppfattning en mer ingående utredning och analys än vad som framgår av remitterade handlingar.

Det kan knappast sägas att projektets föreslagna principer för denna avgiftssättning svarar mot kravet på tydlighet eller förutsebarhet. Till detta bidrar att förslaget har inslag av marknadsprissättning. Det är också oklart i vilken grad förslaget avviker från nuvarande offentliga regler på avgiftsområdet. Här bör uppmärksammas att ett "överuttag" på avgiftsområdet ger berörda myndigheter möjlighet att subventionera annan verksamhet, t.ex. sådan som drivs i konkurrens med privata företag.

Avgifterna bör svara mot kravet på en effektiv resursanvändning. Projektet bör föreslå åtgärder för att säkerställa en hög grad av transparens kring avgiftssättningen och att offentliga aktörer ska visa grunderna för denna och hur avgiften har beräknats.¹²

Till detta kommer avgifter vid försäljning av grunddata till användare bl.a. för vidareförädling men som inte ingår i aktuellt regeringsuppdrag. Geodataprojektet avser dock enligt uppgift att behandla denna avgiftsfråga. Det bör vara självklart att det i en nationell strategi ingår regler för denna avgiftssättning, vilken är viktig från konkurrens- och effektivitetssynpunkt. Avgifterna påverkar förutsättningarna för företagens ekonomi, etablering och en väl fungerande konkurrens. Grunderna för denna avgiftssättning bör vara desamma som vid datadelning mellan offentliga myndigheter bl.a. för att minimera risken för nämnda subventionering.

Avgifterna på geodataområdet har även behandlats i den nämnda departementspromemorian om PSI-direktivet (Ds 2009:44). Konkurrensverket har i yttrandet

¹² I Konkurrensverkets yttrande, dnr 43/2008, till Finansdepartementet över betänkandet Avgifter (SOU 2007:96) behandlas mer ingående berörda avgifts- och konkurrensfrågor.

över promemorian (se fotnot 11) kommenterat aktuella förslag som också rör myndigheters avgiftssättning i stort.

Departementspromemorian Ds 2009:44 och avgifter

Förslagen i promemorian innebär bl.a. att avgifterna ska i princip motsvara självkostnaden enligt gällande regler och här ska kunna ingå direkta och indirekta kostnader för verksamheten. Detta innebär, som framförts i Konkurrensverkets yttrande, att "i princip kan samtliga kostnader som vid normal drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt ligga till grund för beräkningen. Tillsammans med en tydlig avgränsning av vad som är myndighetens offentliga uppgifter och dess affärsverksamhet har detta medfört att myndigheter inom ramen för självkostnaden t.ex. kan lägga på en särskild avgift för att täcka kostnader för sin försäljningsorganisation eller marknadsföring av produkter."

Vidare framhöll Konkurrensverket att "regleringen av avgifter för såväl statliga som kommunala myndigheter är tydlig enligt såväl avgiftsförordningen som kommunallagen. Bestämmelserna, som innebär att myndigheterna med vissa undantag beslutar om avgifterna utifrån en s.k. självkostnadsprincip, är generellt sett oklara och lämnar betydande utrymme för godtyckligt val av kostnader och kostnadslag".

Därutöver påpekade Konkurrensverket att självkostnadsprincipen, som gäller för både stat och kommun, har i praktiken inte fått ett effektivt genomslag. Enligt departementspromemorian finns många exempel på myndigheter som sätter priser på annan grund. Trots att staten inte ska finansiera investeringar genom avkastning på kapital är det inte ovanligt att så ändå sker. Vidare har tillämpningen av självkostnadsprincipen enligt kommunallagen tydliga brister.¹³

Konkurrensverkets sammanfattande slutsatser och förslag

Det är angeläget att det finns tydliga och långsiktigt stabila regler som gäller det statliga åtagandet på geodataområdet inkl. omfattning av offentliga myndigheters verksamhet på konkurrensmarknader. Geodataprojektet bör föreslå regler som omfattas av strategin och som svarar mot högt ställda krav på konkurrensneutralitet mellan berörda aktörer. Detta får anses bl.a. förutsätta att såväl reglerna för avgiftssättning vid försäljning av geodata mellan offentliga myndigheter som deras försäljning till dataanvändare, kunder etc. är förutsebara och svarar mot kravet på en effektiv resursanvändning.

En utgångspunkt för att utforma ändamålsenliga regler som gäller konkurrensinkl. avgiftsfrågorna kan vara redovisat underlag i detta yttrande. En prioritering

¹³ Kommunen som konkurrent – Kommunalrättsliga befogenheter och konkurrensrättsliga begränsningar, Tobias Indén, Umeå Universitet, 2008; Kommunal prissättning i konkurrens, Tobias Indén, 2009 (rapporten har gjorts inom Konkurrensverkets uppdragsforskning på konkurrensområdet)

av dessa frågor bör förbättra möjligheterna att nå givna mål på geodataområdet. Vidare bör, med hänsyn till den inledningsvis nämnda dubbelrollen för statliga myndigheter på geodataområdet, trovärdigheten kring en nationell strategi öka.

Det bör göras en fördjupad konsekvensanalys

Geodataprojektet avser enligt uppgift att fördjupa analysen av effekterna av föreslagen strategi. Det är angeläget att analysen görs utifrån förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Av förordningen framgår att en sådan analys bör bl.a. omfatta effekter som rör konkurrensförhållanden, kostnaderna för berörda aktörer och inte minst små företag.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit konkurrensrådet Per-Arne Sundbom.

Dan Sjöblom

Per-Arne Sundbom

Kopia till

Finansdepartementet (Enheten för statlig förvaltning)

Näringsdepartementet (Enheten för marknad och konkurrens)

Ekonomistyrningsverket (ESV)

Statskontoret

Riksrevisionen

Sveriges kommuner och landsting (SKL)