

Lantmäteriet
Att: Ulrica Olsson
801 82 Gävle

Lantmäteriets tillhandahållande av geografisk information och fastighetsinformation

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket avskriver ärendet från vidare handläggning.

Ärendet

Bakgrund

Den 15 augusti 2011 mottog Konkurrensverket en skrivelse från Bisnode AB (Bisnode) där bolaget anförde att konkurrensproblem uppkommer i samband med Lantmäteriets tillhandahållande av geografisk information och fastighetsinformation för kommersiell vidareförädling.

Bisnode anför att den avgift som vidareförädlade kommersiella aktörer får betala för geografisk information och fastighetsinformation är oskäligt hög. Bisnode menar att den förädling som sker av geografisk information och fastighetsinformation innan den når vidareförädlade kommersiella aktörer bidrar till avgiftens storlek. Samtidigt efterfrågar kommersiella aktörer information i så oförädlad form som möjligt.

Bisnode ifrågasätter även andra villkor kring Lantmäteriets tillhandahållande av geografisk information och fastighetsinformation.

Utredningen

Inom ramen för Konkurrensverkets utredning har även andra vidareförädlade företag än Bisnode kontaktats. Vid dessa marknadskontakter har ytterligare påståenden om konkurrensproblem framkommit. Marknadsaktörerna har framhållit att de möter konkurrens från Lantmäteriet men att de samtidigt inte konkurrerar på samma villkor i och med att Lantmäteriet förfogar över tillgången till informationen. Marknadsaktörerna menar att konkurrensen från Lantmäteriet ökar och att Lantmäteriet istället borde skapa förutsättningar för de kommersiella vidareförädlarnas användning och distribution av geografisk information och fastighetsinformation.

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

Konkurrensverket har utrett olika förfaranden som påstås leda till konkurrensbegränsningar. Inom ramen för utredningen har Konkurrensverket bland annat granskat Lantmäteriets insamling respektive tillhandahållande av geografisk information och fastighetsinformation, prissättning av informationen, hur intäkterna från informationsförsörjning förhåller sig till kostnaderna för det samma samt det upphovsrättsliga skyddets inverkan på informationsförsörjningen. Vidare har Konkurrensverket utrett om Lantmäteriets tillhandahållande av så kallade geodatatjänster eller myndighetens ansvar som geodatasamordnare i den så kallade geodatasamverkan, leder till någon snedvridning av konkurrensen.

Lantmäteriet ansvarar bland annat för att försörja samhället med geografisk information och fastighetsinformation. Myndigheten har tre divisioner som ansvarar för olika områden, divisionen inskrivning, divisionen fastighetsbildning och divisionen informationsförsörjning.

Division informationsförsörjning bygger upp och förvaltar geografisk information och fastighetsinformation. Divisionen ansvarar för att tillhandahålla informationen till allmänheten. Enligt Lantmäteriets regleringsbrev ska informationsförsörjningen vara av god kvalitet, rikstäckande långsiktig, stabil och säker. Användningen av den grundläggande informationen ska öka och komma till nytta hos fler användare och inom fler användningsområden.¹

Lantmäteriets tillhandahållande av geografisk information och fastighetsinformation har successivt förändrats sedan 2004. Fram till och med 2004 skötte Lantmäteriet allt tillhandahållande själv. År 2005 infördes en återförsäljarmodell som ända fram till och med 2010 innebar att Lantmäteriet överlät allt tillhandahållande gentemot myndigheter, företag och andra slutkunder till återförsäljare. Sedan den 1 juli 2010 tillhandahåller Lantmäteriet grundläggande geografisk information och fastighetsinformation direkt till alla kunder som vänder sig till myndigheten. Detta är enligt Lantmäteriet ett direkt krav enligt lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

Användare som vill nyttja Lantmäteriets geografiska information och fastighetsinformation för att vidareförädla informationen, måste ingå ett vidareförädlaravtal. Därtill har vidareförädlare möjlighet att ingå ett mer omfattande partneravtal.

Lantmäteriet levererar geografisk information och fastighetsinformation utifrån ett framtaget produktkoncept. Lantmäteriet utför inte några anpassningar till följd av enskilda kunders önskemål. Däremot finns en process för att anpassa produkterna efter allmänna kundönskemål.

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Lantmäteriet.

Konkurrensverket har fokuserat på att utreda informationsförsörjningsdivisionens tillhandahållande av geografisk information respektive fastighetsinformation.

De kommersiella vidareförädlare som Konkurrensverket har haft kontakt med inom ramen för utredningen har uttryckt en önskan om tillgång till ytterligare information och andra urvalsmöjligheter samt information som är mindre förädlad.

Lantmäteriet har angett att den bearbetning som sker med den geografiska informationen och fastighetsinformationen endast består av nödvändiga åtgärder, såsom översättning av vissa koder, kopplingar mellan olika slags information och hantering av integritetskänsliga uppgifter.

Lantmäteriet har bedömt att samtliga av informationsförsörjningsdivisionens produkter utgör sådant material som kan klassificeras som upphovsrättsliga verk och/eller så kallade till upphovsrätten närstående prestationer, och som äger ett immaterialrättsligt skydd enligt lag (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.² När Lantmäteriet tillhandahåller geografisk information och fastighetsinformation sker detta således genom en upplåtelse av en rätt att nyttja produkterna mot en viss licensavgift.

Hur, och för vilka syften, fastighetsregistret får användas regleras i lag (2000:224) om fastighetsregister och förordning (2000:308) om fastighetsregister. Lantmäteriet ansvarar för drift och förvaltning av fastighetsregistret. Lantmäteriet är ansvarigt för frågor om sekretess, spridning och säkerhet. Lantmäteriet är vidare personuppgiftsansvarigt för fastighetsregistret.

Konkurrensverket har bett Lantmäteriet ange anledningen till att särskilt angiven information som efterfrågas av kommersiella vidareförädlare inte tillhandahålls. Lantmäteriet har angett att aktuell information inte tillhandahålls till följd av bland annat juridiska begränsningar, tekniska begränsningar och i vissa fall ett ställningstagande att av kostnadsskäl inte prioritera att tillhandahålla informationen i efterfrågat format. Avseende tillgång till viss efterfrågad fastighetsinformation har Lantmäteriet hänvisat till kommande systemförändringar.

Lantmäteriet har uppgett att myndigheten arbetar aktivt för att utveckla och förbättra åtkomsten till geografisk information och fastighetsinformation. Lantmäteriet har lanserat en testversion av en ny webservicefunktion för direktåtkomst av fastighetsinformation. Lantmäteriet uppger att de nya tjänsterna innebär att beställaren kommer att ha större möjlighet att anpassa sina informationsförfrågningar och endast beställa vissa objekt. De nya tjänsterna ska vara i drift från den 1 januari 2013. Parallellt med utvecklandet av de nya tjänsterna pågår en översyn

² Lantmäteriet, *Ställningstagande avseende det immaterialrättsliga skyddet för I-divisionens produkter*, 2011-03-31.

av Lantmäteriets prissättning av direktåtkomsttjänsterna. Idag måste en beställare kontakta Lantmäteriet för direktåtkomst varefter myndigheten kan lämna ett pris på den efterfrågade informationen. Från och med den 1 januari 2013 ska varje objekt vara prissatt. De kommersiella vidareföreläggarna som Konkurrensverket har haft kontakt med och som har testat testversionen menar att den nya webbservicefunktionen i sig blir bra men att den inte medför tillräckliga förbättringar avseende möjligheter till sökningar eller bevakning av fastighetsinformation.

Lantmäteriet har vidare informerat Konkurrensverket om att myndigheten har fler utvecklingsprojekt som kommer att påbörjas år 2013 och som väntas leda till förbättringar avseende åtkomst till geografisk information och fastighetsinformation.

Hur Lantmäteriet ska prissätta geografisk information och fastighetsinformation framgår av förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

Enligt 30 § 3 st. ska avgifterna för att tillhandahålla och upplåta rätt att använda geografisk information och fastighetsinformation bestå av en del som ska täcka kostnaderna för uttag och expediering och en del som ska bidra till kostnaderna för uppbyggnad, drift, uppdatering samt utveckling av system, databaser och information. Avgifterna för tillhandahållande av geografisk information och fastighetsinformation publiceras i Lantmäteriets författningssamling. Avgifterna samråds årligen med Ekonomistyrningsverket.

Lantmäteriets kostnader för att tillhandahålla geografisk information och fastighetsinformation har ökat väsentligt under de senaste tio åren. Lantmäteriet har uppgett att kostnadsökningen beror på anpassningar till ny lagstiftning, men även ökade krav från användare på enkel åtkomst till data och ny teknik.

Intäkterna från tillhandahållandet av geografisk information och fastighetsinformation ska täcka kostnaderna för tillhandahållandet och även för förvaltningen av informationen inklusive ajourhållningen av den grundläggande informationen, det vill säga användarfinansiering. Fastighetsinformationen är helt avgiftsfinansierad, medan geografisk information endast delvis finansieras av användaravgifter. Vid en jämförelse mellan intäkter och användarfinansiering med kostnader blir det ackumulerade resultatet över en tioårsperiod närmare noll.

Skäl för beslutet

Missbruk av en dominerande ställning på marknaden är förbjudet enligt 2 kap. 7 § konkurrenslagen (KL). För att 2 kap. 7 § KL ska kunna tillämpas i förevarande fall krävs att Lantmäteriets informationsförsörjningsdivision omfattas av företagsbegreppet i 1 kap. 5 § KL. Vidare krävs att Lantmäteriet har en dominerande ställning och missbrukar denna på en relevant marknad. Vid en prövning om missbruk av dominerande ställning föreligger ska även beaktas om Lantmäteriet har objektivt godtagbara skäl för sitt agerande.

Ett förfarandeförbud enligt bestämmelsen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, 3 kap. 27 § KL, förutsätter att ett förfarande inom en säljverksamhet, som omfattas av företagsbegreppet i 1 kap. 5 § KL, snedvrider eller är ägnat att snedvrida förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, alternativt hämmar eller är ägnat att hämma förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Förbud får inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.

Som huvudregel kan även företag som har en dominerande ställning fritt välja sina kunder och sin marknadsstrategi. En dominant har dock ett särskilt ansvar för att dess agerande inte skadar konkurrensen. Under vissa omständigheter kan därför sådana företag vara skyldiga att tillhandahålla produkter, tjänster eller andra nyttigheter till andra företag.

I praktiken har Lantmäteriet exklusiv tillgång till, och möjlighet att reglera nyttjandet av, fastighetsinformation för kommersiell vidareförädling. Beträffande geografisk information finns även andra leverantörer som kan erbjuda i vart fall delar av den information som Lantmäteriet erbjuder.

Konkurrensverket delar preliminärt Lantmäteriets egen bedömning att informationsförsörjningsverksamheten omfattas av företagsbegreppet. Produkterna som Lantmäteriet tillhandahåller kan definieras som; geografisk information och fastighetsinformation avseende svenska förhållanden som ligger till grund för kommersiella aktörers verksamheter. Det finns sannolikt en relevant produktmarknad för tillhandahållande av data avseende svensk geografisk information och en för tillhandahållande av data avseende svensk fastighetsinformation. Båda dessa marknader torde i vart fall omfatta hela Sverige. Lantmäteriet har en mycket stark ställning och är sannolikt dominerande på båda marknaderna.

Mot bakgrund av Lantmäteriets ställning på ovan nämnda marknader anser Konkurrensverket att det är särskilt viktigt att Lantmäteriet har en väl fungerande systematik för att ta om hand och bemöta marknadsaktörernas synpunkter och kunders önskemål. Detta för att säkerställa att förutsättningarna för vidareförädlarna inte begränsas mer än nödvändigt.

Konkurrensverket anser att det av hittillsvarande utredning framgår att Lantmäteriet i viss utsträckning beaktar önskemål om tillhandahållande och anpassning av geografisk information och fastighetsinformation. Fastighetsregisterlagen stadgar att Lantmäteriet måste ha kontroll över informationen i fastighetsregistret. Den information ur fastighetsregistret som Lantmäteriet tillhandahåller vidareförädlarna måste därför begränsas till särskilda ändamål.

Lantmäteriets avgiftsmodell innebär att mängden av alternativa format som fastighetsinformation tillhandahålls i, påverkar övriga kunders kostnader. Detta gör att Lantmäteriet måste väga anpassningar av informationen mot kostnaderna för

anpassningarna. Konkurrensverket har inte anledning att ifrågasätta att Lantmäteriet inte tillhandahåller produkter som innebär anpassningar efter en enda kunds önskemål.

Lantmäteriet har även i övrigt anfört skäl för varför efterfrågad information inte lämnas ut på det sätt som vidareförädlare begär.

Konkurrensverket bedömer i varje enskilt fall om den fråga som anmäls ska granskas närmare. Detta sker med utgångspunkt i myndighetens prioriteringspolicy. Vid prioriteringen väger Konkurrensverket in bland annat hur allvarligt problemet eller företeelsen är.

Vid en samlad bedömning – där särskild hänsyn har tagits till hur allvarliga de påstådda konkurrensproblemen bedöms vara och hur Lantmäteriet har motiverat sitt agerande – finner Konkurrensverket inte tillräckliga skäl för att fortsätta utreda saken. Konkurrensverkets beslut att inte utreda saken vidare innebär inte ett ställningstagande till om förfarandet strider mot konkurrensreglerna.

Detta beslut kan inte överklagas.

Detta beslut har fattats av biträdande avdelningschefen Magnus Lindbäck. Föredragande har varit konkurrenssakkunniga Karin Roberts.

Magnus Lindbäck

Karin Roberts

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats

Kopia till:
Bisnode AB