



Prognos för SMHI
- myndighet, bolag eller både och?

Regeringen
Miljödepartementet
103 33 STOCKHOLM

Uppdrag att utreda SMHI:s verksamhet

Regeringen gav den 20 juni 2001 Statskontoret i uppdrag att utreda SMHI:s verksamhet och verksamhetsform.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Prognos för SMHI – myndighet, bolag eller både och?* (2002:3). Rapporten innehåller förslag till hur såväl SMHI:s myndighetsuppgifter kan preciseras som hur uppdragsverksamheten och affärsverksamheten bör avgränsas och finansieras. Statskontoret föreslår vidare att SMHI:s verksamhet delas i en myndighet och i ett kommersiellt bolag. Myndigheten skall tillgodose samhällets grundläggande behov av meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska tjänster samt utföra sådana uppdrag till statliga myndigheter som idag inte går att köpa på den öppna marknaden. En gradvis konkurrensutsättning av myndighetens uppdragsverksamhet bör inledas för att verksamheten i framtiden helt skall kunna avvecklas.

Till grund för förslagen ligger en analys av SMHI:s myndighetsuppgifter och verksamheten idag. Vi har samrått med den interdepartementala arbetsgrupp som bildats av Miljödepartementet för att bereda frågan om SMHI samt samtalat med de myndigheter som SMHI idag samverkar med eller säljer tjänster till. Vi har också intervjuat SMHI och kompletterat det material myndigheten har presenterat i sin egen fördjupade prövning. Vi har också beskrivit och analyserat den nationella och internationella marknaden för MHO-tjänster. Inom ramen för denna har vi intervjuat såväl marknadens köpare och säljare i Sverige och utomlands. Vi har också, som grund för våra ställningstaganden om möjligheterna att anpassa regelverket för myndigheten, gjort en genomgång av de formella bestämmelser som styr SMHI:s verksamhet.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, chef för Enheten för utvärderingsfrågor, organisationsdirektör Pia Bergdahl, föredragande, byrådirektör Thomas Ringbom samt förste byråsekreterare Petter Persson, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Pia Bergdahl

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	17
1 Inledning	27
1.1 Bakgrund och problem	27
1.2 Uppdraget och metoden	29
2 SMHI idag	33
2.1 Uppgifter och mål i instruktion och regleringsbrev	33
2.2 SMHI:s organisation	36
2.3 En tredelad verksamhet	39
2.4 Sammanfattande kommentarer	48
3 Regleringar och riktlinjer som styr SMHI:s verksamhet	51
3.1 Särskilda regler för kommersiell verksamhet i myndighetsform	51
3.2 Sveriges och EG:s konkurrensbestämmelser	56
3.3 EG:s statsstödsregler och transparensdirektivet	57
3.4 Rådets direktiv om rätt att ta del av miljöinformation	59
3.5 Kommissionens meddelande om offentligt producerad information	60
3.6 Sammanfattande kommentarer	62
4 Om infrastrukturen för MHO-tjänster samt tillgång till data	65
4.1 Definition av infrastruktur för MHO	65
4.2 Internationella samarbeten och utbyte av data	66
4.3 Tillgång till data	68
4.4 Prissättning av data	74
4.5 Sammanfattande kommentarer	75
5 Marknader och konkurrens	77
5.1 MHO-marknaden	77
5.2 Marknadssegment – produkter, tjänster och kunder	80
5.3 Aktörerna – företagen och de nationella vädertjänsterna	87
5.4 Marknadens storlek och potential	91
5.5 Kommentarer från marknadsaktörerna	95
5.6 Sammanfattande kommentarer	96

6	Behovet av MHO-tjänster	101
6.1	SMHI:s samhällsuppdrag	101
6.2	Vad säger samverkansmyndigheterna?	101
6.3	Myndighetsuppgifterna i andra länder	106
6.4	Sammanfattande kommentarer	109
7	Datapolicy och precisering av uppgifter på MHO-området	111
7.1	Precisering av myndighetsuppgifter	112
7.2	Samverkan med och uppdrag till myndigheter	116
7.3	Finansiering och prissättning	117
7.4	Liberalisering av datapolicy	119
8	SMHI:s framtida organisation	121
8.1	Alternativa organisatoriska lösningar	122
8.2	Prövning mot bolagiseringskriterierna	127
8.3	De förvaltningspolitiska riktlinjerna	132
8.4	Hur bör verksamheten i SMHI organiseras?	133

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	139
2	Intervjuförteckning	143
3	Källor	145

Rapporten har utarbetats av:

Pia Bergdahl, projektledare
Thomas Ringbom
Petter Persson

Magnus Claeson, ORC AB
Carina Lindberg, ORC AB
Svante Eriksson, ECON

Sammanfattning

Statskontorets uppdrag

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att komplettera Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) fördjupade prövning och utreda förutsättningarna att lösa de problem som SMHI pekat på när det gäller dess olika verksamhetsgrenar. Utredningen skall ligga till grund för förslag om en lämplig verksamhetsform för SMHI. Uppdraget till Statskontoret omfattar att

- belysa de för- och nackdelar som finns med ett samlat uppdrag till SMHI som omfattar myndighetsuppgifter, uppdragsverksamhet mot andra myndigheter samt affärsverksamhet i oförändrad myndighetsform samt överväga om en tydligare precisering kan göras av myndighetsuppdraget, uppdragsverksamheten åt andra myndigheter samt hur gränserna mellan myndighetsuppdraget och kommersiell konkurrensutsatt affärsverksamhet kan dras,
- undersöka om regelverket för myndigheten kan anpassas för att förbättra möjligheterna till fortsatt god utveckling av affärsverksamheten,
- analysera om den konkurrensutsatta affärsverksamheten kan drivas nationellt och internationellt inom myndighetsformen eller inom ramen för befintliga bolag som t.ex. IVL Svenska Miljöinstitutet eller Swedsurvey AB.

Bakgrund till uppdraget

Formerna för SMHI:s verksamhet var föremål för en utredning i mitten av 1990-talet (SMHI:s verksamhetsform?, SOU 1995:99), här benämnd Utredning 95. Bakgrunden till utredningen var att förutsättningarna för, och förväntningarna på, SMHI:s verksamhet på flera sätt hade kommit att förändras under början av 1990-talet. Utredning 95 föreslog att hela SMHI:s verksamhet skulle fortsätta att drivas i myndighetsform. Ett skäl till det var att konkurrensen på den marknad som affärsverksamheten bedrevs på bedömdes vara begränsad. Utredningens huvudsakliga motiv var dock att övriga europeiska länder hade liknande konstruktioner. En förändrad verksamhetsform för SMHI skulle därmed försvåra olika former av europeiskt samarbete. Utredningen framhöll å andra sidan att situationen troligen skulle komma att ändras och att en bibehållen myndighet med anslags-, uppdrags- och affärsverksamhet samlad troligen skulle vara mindre ändamålsenlig på sikt.

Sedan 1995 har den europeiska marknaden för meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska tjänster avreglerats och konkurrensen i såväl Sverige och Europa som i den övriga världen ökat. Detta gör att frågan om SMHI:s verksamhetsform åter aktualiserats.

I enlighet med ett uppdrag i regleringsbrevet för år 2000 har SMHI genomfört en fördjupad prövning av den egna verksamheten. Prövningen omfattar förslag om infrastrukturens omfattning, finansiering och utveckling och speglar omvärldsförändringar som i olika avseenden påverkar SMHI. I rapporten föreslår SMHI att hela verksamheten skall ombildas till ett statligt aktiebolag med särskilt samhällsintresse.

SMHI:s roll och verksamhet

SMHI är central förvaltningsmyndighet för meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor. Tjänster som SMHI producerar kan sammanfattas med benämningen *MHO-tjänster*. Dessa MHO-tjänster nyttjas av allmänheten, myndigheter, företag, kommuner, forskare m.fl.

SMHI:s verksamhet består idag av en infrastrukturell del som till största delen finansieras med anslag, en självfinansierad uppdragsverksamhet riktad till andra myndigheter och en affärsverksamhet som bedrivs i konkurrens med andra aktörer på marknaden.

Regleringar som styr SMHI:s verksamhet

För att kunna analysera i vilken utsträckning gällande regelverk påverkar SMHI:s affärsverksamhet, samt bedöma om det kan och bör anpassas för att förbättra dess förutsättningar, har Statskontoret genomfört en rättsutredning. Den rättsliga genomgången visar att det inte finns några formella hinder för SMHI att nationellt och internationellt bedriva kommersiell affärsverksamhet i myndighetsform.

SMHI har framfört att reglerna i kapitalförsörjningsförordningen begränsar myndighetens handlingsutrymme i kommersiella sammanhang. Framst gäller det möjligheten att bilda egna bolag samt möjligheten att disponera över- och underskott i verksamheten. Genomgången visar emellertid att det, givet att statsmakterna så önskar, är möjligt att ytterligare förbättra förutsättningarna för SMHI att bedriva affärsverksamhet i myndighetsform. I enlighet med vad aktuella förordningar säger kan regeringen ge särskilda bemyndiganden som underlättar affärsverksamheten såväl nationellt som internationellt. Så har regeringen i regleringsbrevet exempelvis givit SMHI bemyndigande att självt bestämma storleken på institutets avgifter samt rätt att disponera dessa avgiftsinkomster. I enlighet med kapitalförsörjningsför-

ordningens 10a § kan regeringen, om den så önskar, också medgiva SMHI möjlighet att bilda bolag.

Den rättsliga genomgången visar också att det finns exempel där regeringen har medgivit undantag från en bestämmelse i en förordning utan att denna möjlighet explicit uttrycks i förordningen. Så torde regeringen kunna medge SMHI undantag från 23 § kapitalförsörjningsförordningen som säger att myndigheter under regeringen måste lämna förslag om hur överskottet i avgiftsbelagd verksamhet skall disponeras.

SMHI:s samverkan med andra myndigheter

I enlighet med instruktionen skall SMHI samarbeta med andra myndigheter. Statskontoret har samtalat med tio myndigheter som har tecknat samverkansavtal med SMHI. Genom samtalen har Statskontoret fått en bild av myndigheternas behov av MHO-tjänster rent generellt samt hur SMHI:s samverkan med myndigheterna ser ut.

Genom att SMHI samverkar med andra myndigheter kan institutet dra nytta av samverkansmyndigheternas MHO-infrastruktur. Detta ger SMHI ett större väderdatautbud samtidigt som man åstadkommer en kostnadseffektivare datainsamling. Myndighetssamverkan kring infrastrukturen sker idag med framförallt Försvarsmakten, Vägverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Kustbevakningen och Fiskeriverket.

Samverkansmyndigheterna har ett stort behov av olika MHO-relaterade tjänster för att på ett effektivt sätt kunna utföra sina myndighetsuppgifter. Exempel på myndigheters behov är hydrografisk data och miljödata åt Fiskeriverket respektive Naturvårdsverket, analys- och prognosberäkningar åt Statens strålskyddsinstitut, is- och ytvattentemperaturbulletiner åt Kustbevakningen samt specialanpassade väderprognoser åt Luftfartsverket och Vägverket.

Myndigheterna uppfyller behoven av MHO-tjänster huvudsakligen genom att samverka med, eller köpa tjänsterna av, SMHI. Även om myndigheterna idag anlitar alternativa leverantörer i liten utsträckning, finns det samtidigt tecken som tyder på att detta håller på att förändras. Flera myndigheter uttrycker att MHO-marknaden är under förändring och att det därför förs diskussioner inom myndigheterna om hur det framtida behovet av MHO-tjänster bäst kan tillgodoses. I dessa diskussioner övervägs möjligheten av att nyttja andra MHO-leverantörer än SMHI. Rent generellt är myndigheterna av uppfattningen att ökad konkurrens på MHO-marknaden kan leda till nya och bättre MHO-tjänster samt att kostnaderna för dessa kan minska.

Statskontoret har ställt frågan till samverkansmyndigheterna hur de ser på SMHI:s förslag om att ombilda SMHI till ett statligt sammanhållet aktiebolag med särskilt samhällsintresse. En central iakttagelse är att myndigheterna, utifrån det egna perspektivet, inte uttrycker några fördelar med en sådan bolagisering. Myndigheterna framhåller att det finns en risk för att det uppstår rollkonflikter där SMHI:s ”myndighetsuppgifter” kan hamna i skymundan för den intäktsbringande affärsverksamheten.

Marknadsförhållanden på MHO-marknaden

Statskontoret har studerat och beskrivit marknaden för MHO-tjänster, främst inom Sverige och övriga Europa men även i övriga världen. Beskrivningen omfattar såväl produkter, tjänster och aktörer som konkurrensförhållanden på ett flertal delmarknader.

MHO-marknaden kan delas in i *prognosttjänster* (huvudsakligen väderprognoser) och *konsulttjänster*. Konsulttjänsterna omfattar huvudsakligen utredningsuppdrag, teknik- och metodutveckling samt uppdragsforskning.

Karaktäristiskt för MHO-marknaden är att produktionen av tjänster kräver tillgång till meteorologisk, hydrologisk och oceanografisk data och dataprodukter. Den anslagsfinansierade vädertjänst som finns i varje land (SMHI i Sverige) och som tilldelats särskilda, konkurrensskyddade uppgifter, ger marknaden ytterligare ett karaktäristiskt drag. Marknaden för MHO-tjänster karaktäriseras i övrigt av ett alltmer breddat tjänste- och produktutbud. Traditionellt sett har de nationella vädertjänsterna försprång på marknaden för prognosttjänster medan det råder större jämvikt på marknaden för konsulttjänster. När det gäller konsulttjänster till miljösektorn och för miljöändamål, vilket är den omsättningsmässigt största delen av MHO-marknaden, är SMHI:s marknadsandel inte särskilt stor.

Statskontoret har identifierat nio olika marknadssegment för MHO-tjänster. Inom flertalet av dessa råder en fungerande konkurrens. Det gäller i synnerhet på den internationella marknaden och på konsultsidan. SMHI och de andra nationella vädertjänsterna kan dock räkna med en ökande konkurrens på de egna hemmamarknaderna i framtiden. När det gäller prognosttjänster är konkurrensen större på marknader med låga etableringströsklar och på marknadssegment med lågt meteorologiskt kunskapsinnehåll. Jämfört med den marknadssituation som beskrevs av Utredning 95 kan konstateras att konkurrensen har utvecklats ytterligare på de marknader där det vid denna tidpunkt fanns eller höll på att utvecklas en fungerande konkurrens.

Tillgång till MHO-data

En förutsättning för analyser och prognoser av väder-, vind och vattenförhållanden är tillgången till observationsdata från ett nätverk av meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska mätstationer. Av denna anledning finns det ett antal internationella överenskommelser och samarbeten om utbyte och tillhandahållande av sådan data. Ett sådant exempel är WMO i vars spår den ekonomiska samarbetsorganisationen ECOMET har bildats. ECOMET är ett huvudsakligen europeiskt samarbete med 20 medlemmar som syftar till att skapa konkurrensneutrala regler för tillgång till och handel med data för såväl nationella vädertjänster som för privata aktörer. Av vår marknadsbeskrivning framgår dock att ECOMET har skapat teoretiska men inte praktiska förutsättningar för en sådan konkurrensneutralitet.

I förhållande till andra länder inom ECOMET-samarbetet med en mer liberal datapolicy, framstår Sveriges linje som förhållandevis restriktiv. För att öka tillgången till data och förbättra konkurrensvillkoren på marknaden skulle även Sverige, inom ramen för ECOMET-reglerna, kunna tillämpa en mer liberal policy. Inom EU pågår för närvarande diskussioner om ökad tillgänglighet av offentligt producerad information. Även detta talar för en liberalisering av Sveriges datapolicy.

Precisering av SMHI:s myndighetsuppdrag

I Statskontorets uppdrag ingår att överväga om en tydligare precisering kan göras av SMHI:s myndighetsuppdrag. Syftet är att närmare ange det behov av MHO-tjänster som inte kan tillgodoses på annat sätt än genom direkt uppdrag från regering och riksdag. I detta arbete har vi utgått från SMHI:s myndighetsuppgifter idag såsom de är formulerade i instruktion och regleringsbrev samt av SMHI självt. Vi har också samtalat med de myndigheter som SMHI idag samverkar med, eller är dess kunder, samt gjort jämförelser med hur myndighetsuppdraget är formulerat i andra länder.

Sammanfattningsvis anser vi att myndighetsuppgifterna bör definieras som *uppgifter som är av sådan väsentlig betydelse att samhället inte kan riskera att de inte blir utförda om ingen beställer dem*. Uppgifterna bör utföras inom ramen för en ”beställarmodell”. I en sådan modell avgränsas uppgifterna inom ramen för myndighetens ansvar till kollektiva nyttigheter och andra samhällsnyttiga tjänster med direkt MHO-anknytning. Därutöver finns andra tjänster – även dessa ofta av arten kollektiva nyttigheter – som också bygger på MHO-infrastruktur och MHO-kompetens, men som faller inom andra myndigheters ansvar. Sådana tjänster bör tillhandahållas genom att beställarmyndigheterna producerar dessa själva, beställer dem av SMHI eller, där sådana finns, av andra leverantörer.

Statskontorets förslag

Datapolicy och precisering av uppgifter på MHO-området

Myndighetsuppgiften föreslås omfatta

- MHO-infrastruktur.
- Samhällsviktig information (baserad på MHO-information) av typen varningar, observationer och allmänna prognoser.
- FoU exklusive uppdragsforskning.
- Internationell samverkan i fördragsreglerade samarbeten.
- Myndighetssamverkan där myndigheterna bidrar med någon form av (unik) resurs, anläggning, infrastruktur för MHO-syften.

Vi föreslår att den föreslagna preciseringen av myndighetsuppgifter ligger till grund för en *översyn av SMHI:s uppgifter och verksamhetsmål* och att dessa fastslås i myndighetens instruktion och regleringsbrev.

Myndighetsuppgifterna bör finansieras med direkta anslag samt, när det gäller samverkan med andra myndigheter, indirekt genom gemensamt utnyttjande av respektive myndighets resurser. Det innebär en omfördelning av anslag och att anslag som idag betalas av samverkansmyndigheterna till SMHI för finansiering av infrastruktur, i fortsättningen fördelas direkt till SMHI.

Vi föreslår därför att *anslagsfördelningen* mellan SMHI och samverkans- och uppdragsmyndigheterna ses över utifrån den här föreslagna beställar-modellen. Huvudprincipen för fördelningen av anslag bör vara att SMHI tilldelas direkta anslag för att finansiera det som preciserats som myndighetsuppgifter medan övriga uppgifter och uppgifter som idag faller inom uppdragsverksamheten finansieras med anslag direkt till berörda myndigheter med beställansvar.

Data, dataprodukter och tjänster som produceras inom ramen för myndighetsuppgifterna bör tillhandahållas utomstående fritt, mot distributionskostnad. I samband med detta finns det anledning att *se över SMHI:s datapolicy* och vi föreslår att myndigheten får i direktiv att, inom ramen för ECOMET:s regler, släppa mer data fri än vad som nu är fallet. Det ligger också i linje med pågående diskussioner inom EU (EU:s policydokument) om ökad tillgänglighet till offentligt producerad information respektive miljödata. En sådan liberalisering av den svenska datapolicyn är samtidigt en grundläggande åtgärd för att skapa praktiska förutsättningar för en ökad konkurrensneutralitet.

Uppdragsverksamheten föreslås omfatta uppdrag till myndigheter inom ramen för deras beställaransvar. Uppdragsverksamheten bör finansieras med beställarmyndigheternas anslag som betalning för specificerade, beställda uppdrag.

Kommersiell verksamhet föreslås omfatta kommersiella konkurrensutsatta tjänster. Kommersiell verksamhet bör finansieras helt med försäljningsintäkter till marknadspriser.

SMHI:s framtida organisation

För organisering av MHO-uppgifterna finns två olika huvudalternativ: Alternativ 1 med en sammanhållen verksamhet (myndighetsuppgifter, uppdrags- och affärsverksamhet i samma organisation) i en myndighet eller, som SMHI föreslår, i ett bolag samt alternativ 2 där verksamheterna delas upp i flera organisationer.

Mot en sammanhållen verksamhet, oavsett verksamhetsform, talar att dagens problem i SMHI med dubbla roller kommer att kvarstå. Detta leder till risk för korssubventionering samt svårigheter att styra verksamheten effektivt.

En prövning mot regeringens bolagiseringskriterier visar att i alternativet med ett sammanhållet SMHI i bolagsform, är det endast ett av kriterierna som är uppfyllt. Alternativet att lägga endast den kommersiella verksamheten i ett bolag uppfyller huvudsakligen kriterierna. Vidare talar även de förvaltningspolitiska riktlinjerna mot det sammanhållna alternativet, oavsett det gäller en sammanhållen myndighet eller ett bolag.

SMHI hävdar att samproduktionsfördelarna är så stora att det jämfört med alla andra alternativ blir billigast för samhället om myndighetsuppgifterna samt uppdrags- och affärsverksamheten drivs i samma organisation. Utredning 95 gjorde bedömningen att samproduktionsfördelarna inte är av sådan storlek att de i sig motiverar en fortsatt sammanhållen organisation. Statskontoret delar denna slutsats och anser inte heller att det sedan 1995 skulle ha hänt något som ger skäl att ompröva slutsatsen. I denna bedömning har vi också stärkts av vad som framkommit i de kontakter vi haft med utländska vädertjänster.

I delningsalternativet kan tre skilda typer av uppgifter identifieras som teoretiskt sett skulle kunna läggas i tre separata, från varandra oberoende organisationer (myndighet eller bolag, beroende på verksamhetens art). Infrastruktur i en organisation, övriga myndighetsuppgifter och samhälllig tjänsteproduktion (allmänna prognoser och varningar, uppdrag till myndigheterna) i en annan organisation samt kommersiell verksamhet i en tredje.

Vi har dock utgått från att vi bör hitta en gräns och att en delning i mer än två separata organisationer svårligen av resursskäl går att försvara. Vi menar att den lösning vi förespråkar också, utöver att skapa konkurrensneutral tillgång till strategisk infrastruktur, bör kunna hantera konkurrensproblem till följd av dubbla roller och risk för korssubventionering. Till följd av detta finns följande två alternativ.

Uppdragsmyndighetsalternativet

- myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet i en myndighet
- kommersiell verksamhet i ett bolag med den fördelen att kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet kan avgränsas helt, men med nackdelen att uppdragsverksamheten har en unik fördel av att ligga samman med infrastrukturen och därför även i fortsättningen skyddas mot konkurrens.

Nätmyndighetsalternativet

- myndighetsuppgifterna i en myndighet
- uppdragsverksamhet och kommersiell verksamhet i en myndighet eller ett bolag med fördelen att myndighetsuppgifterna inklusive infrastrukturen avskiljs och renodlas men med nackdelen att kommersiell verksamhet blandas med ett faktiskt monopol i uppdragsverksamheten.

Statskontoret föreslår att uppdragsmyndighetsalternativet genomförs i ett första steg. Risken för att marknadsalternativ inte utvecklas till följd av beställarbeteenden, samt den hämmande effekt på etableringen som en växande uppdragsverksamhet kan ge, är dock stor. En första och avgörande förutsättning för detta förslag är därför att uppdragsverksamheten avgränsas till att enbart gälla uppdrag till de statliga myndigheterna.

Vi föreslår att det samtidigt inleds en *gradvis konkurrensutsättning av uppdragsverksamheten*. Det är idag svårt att sätta en absolut gräns för vad som är att betrakta som konkurrensutsatta och inte konkurrensutsatta tjänster och uppdrag. Det är dock sannolikt att dessa tjänster och uppdrag kommer att bli alltmer konkurrensutsatta i takt med att marknaden utvecklas. Utvecklingen bör kunna påskyndas genom direktiv till myndigheten att uppdragsverksamheten gradvis skall utsättas för konkurrens och på sikt avvecklas. Målet med denna gradvisa konkurrensutsättning bör vara att den verksamhet som blir kvar i myndigheten motsvarar den föreslagna nätmyndigheten.

I ett andra steg, efter några år, i takt med den gradvisa konkurrensutsättningen av uppdragsverksamheten föreslår vi att omorganisationen utvärderas. Därvid bör övervägas om konkurrensutsatt uppdragsverksamhet kan avvecklas och myndigheten renodlas till en nätmyndighet. Detta alternativ har den stora fördelen att en organisatorisk renodling av myndighetsuppgiften på sikt ger bättre förutsättningar för såväl marknaden som för bolaget att utvecklas.

Summary

Statskontoret's assignment

The Government has commissioned Statskontoret (the Swedish Agency for Public Management) to supplement the Swedish Meteorological and Hydrological Institute's (SMHI) in-depth examination with an analysis of the requirements for resolving the problems identified by SMHI with regard to its different activities. The analysis will form the basis for suggestions for a suitable method of operation for SMHI. Statskontoret's assignment consists of

- illustrating the advantages and disadvantages of a cohesive SMHI assignment consisting of public authority tasks, assignments to other public authorities and business operations as an unchanged public authority and evaluating whether it is possible to make a clearer definition of public authority work, assignments to other authorities and how to define the boundaries between public authority work and commercial business activities exposed to competition,
- investigating whether the authority's regulations can be adapted to improve the possibilities for continuing healthy development of the business activity,
- analysing whether the business operations that are exposed to competition can be conducted nationally and internationally in authority form or in the framework of existing companies, such as IVL, Svenska Miljöinstitutet or Swedsurvey AB.

Assignment background

The types of SMHI's operations were the subject of an analysis in the mid-1990s (SMHI's types of operation? SOU 1995:99), herein referred to as Analysis 95. The reasoning behind the analysis was the fact that the conditions for, and expectations of, SMHI's operations had undergone many changes during the early 1990s. Analysis 95 proposed that all SMHI's operations should continue to be conducted as a public authority. One of the reasons was that competition in the market in which SMHI was operating was considered to be limited. However, the main consideration of the analysis was that other European countries all had similar structures and changing SMHI's type of operation would consequently impede different types of European co-operation. On the other hand, the analysis called attention to the fact that the situation would probably change and that keeping an authority with all its grants, tasks and business activities under one umbrella would probably prove less expedient in the long term.

Since 1995 the European market for meteorological, hydrological and oceanographic services has been liberalised and the competition in Sweden, Europe and the rest of the world has increased. This means that SMHI's type of operation is topical once again.

In compliance with an instruction in the official budget letter for 2000, SMHI has conducted an extensive examination of its own operations. The examination covers suggestions on the size of the infrastructure, financing and development and reflects the changes in the world around us that affect SMHI in various respects. SMHI proposes in the report that its entire operations be transformed into a state-owned company that is in the public interest.

SMHI's role and operations

SMHI is the central administration authority for the areas of meteorology hydrology and oceanography. Services provided by SMHI can be collectively described as *MHO services*. These MHO services are used by the public, authorities, companies, municipalities, researchers etc.

At present SMHI's operations consist of an infrastructure, which is mainly grant-financed, self-financed assignment work directed towards other authorities and business operations conducted in competition with other players in the market.

Regulations governing SMHI operations

In order to analyse the extent to which current regulations affect SMHI business operations and to assess whether they can or should be adapted to improve its conditions, Statskontoret has conducted a legal investigation. The legal investigation has not revealed any formal obstacle that would prevent SMHI from undertaking commercial business activities as a public authority.

SMHI has stated that the rules of the capital procurement act restrict the public authority's elbow-room in a commercial context. Above all it is important to be able to form individual companies and allocate the surplus and deficit in the business. However, the investigation does show that it is possible, assuming that the government authorities so desire, to considerably improve the conditions for SMHI to conduct its business operations as a public authority. Current legislation states that the government can grant special authorisation that facilitates business operations both nationally and internationally. One example of this appears in the official budget letter, where the government has given SMHI authorisation to determine the Institute's charges and the right to allocate the income from these charges.

10a § of the capital procurement act states that the government, if it so wishes, can also allow SMHI to form companies.

The legal investigation also shows that there are examples of where the government has granted an exemption from a provision of an ordinance, without the ordinance explicitly expressing the possibility of doing so. This means that the government should be able to grant SMHI an exemption from 23 § of the capital procurement act, which states that public authorities under the government must submit proposals of how the surplus in their chargeable business is to be allocated.

SMHI's co-operation with other authorities

To comply with regulations, SMHI has to co-operate with other authorities. Statskontoret has had talks with ten public authorities that have signed co-operation agreements with SMHI. The talks have given Statskontoret a picture of the authorities' requirements with regard to MHO services in general terms and what SMHI's co-operation with the authorities is like.

Co-operation with other authorities enables SMHI to benefit from the co-operating authorities' MHO infrastructure. This gives SMHI a wider range of weather data and at the same time brings about more cost-effective data acquisition. The infrastructure co-operation between public authorities mainly involves Försvarsmakten (Swedish Armed Forces), Vägverket (Swedish National Road Administration), Luftfartsverket (Swedish Civil Aviation Administration), Sjöfartsverket (Swedish Maritime Administration), Kustbevakningen (Swedish Coast Guard) and Fiskeriverket (National Board of Fisheries).

The co-operating authorities have a large requirement for various MHO-related services in order to effectively carry out their assignments as a public authority. Examples of the requirements of public authorities include hydrographical and environmental data for the National Board of Fisheries and Naturvårdsverket (Swedish Environmental Protection Agency), analysis and forecast estimates for Statens strålskyddsinstitut (Swedish Radiation Protection Authority), ice and surface water temperature bulletins for the Swedish Coast Guard and customised weather forecasts for the Swedish Civil Aviation Administration and the Swedish National Road Administration.

The public authorities meet the needs for MHO services mainly by co-operating with or buying services from SMHI. Even though the public authorities currently rely on other suppliers to a minor extent, the signs indicate that this is in the process of changing. Several public authorities are stating that the MHO market is undergoing change, and discussions are taking place among the authorities on how the future requirements for MHO

services can best be met. These discussions are considering the possibility of using MHO suppliers other than SMHI. In general terms, the public authorities believe that increased competition in the MHO market may result in better, new MHO services and that the costs of these may go down.

Statskontoret has questioned the co-operating public authorities for their views on SMHI's proposal to transform itself into a cohesive state-owned company in the public interest. A central observation is that, from a selfish perspective, the public authorities do not mention any advantages from any such corporatisation. The public authorities emphasise that there is a risk of role conflicts arising, with SMHI's public authority assignments neglected in favour of the income-generating business operations.

Market conditions in the MHO market

Statskontoret has studied and described the market for MHO services, particularly in Sweden and Europe, but also in the rest of the world. The description includes products, services and players, as well as the competitive situation in a number of sub-sectors.

The MHO market can be divided into *forecasting services* (mainly weather forecasts) and *consulting services*. Consulting services mainly include analysis assignments, technology and methods development and commissioned research work.

It is a characteristic of the MHO market that production of services requires access to meteorological, hydrological and oceanographic data and data products. The grant-financed weather service, which exists in every country (SMHI in Sweden) and which is allocated special tasks with protection of fair competition, gives the market another characteristic feature. The market for MHO services is characterised by an ever-increasing range of services and products. Traditionally speaking, the national weather services have taken the lead in the market for forecasting services, while the market for consulting services is more balanced. With regard to consulting services to the environmental sector and for environmental purposes, which is the largest part of the MHO market in terms of turnover, SMHI's market share is not particularly large.

Statskontoret has identified nine different market segments for MHO services. There is a working competition in the majority of them. This applies particularly in the international market and in the consulting area. However, SMHI and the other national weather services can expect increasing competition in their own domestic markets in the future. As far as forecasting services are concerned, the competition is greater in markets with low establishment costs and in market segments with a low content of meteorological know-how. Compared with the market situation described

by Analysis 95, it can be shown that the competition has developed further in the markets in which there was a working competition or where this was in the process of being developed at that time.

Access to MHO data

Analysis and forecasting of weather, wind and water conditions requires access to observation data from a network of meteorological, hydrological and oceanographic measuring points. For this reason there are a number of international agreements and co-operation schemes for the exchange and provision of such data. One such example is WMO in whose footsteps the economic co-operation organisation ECOMET was formed. ECOMET is a mainly European co-operation of 20 members which aims to create competitively neutral rules for access to and trading in data for both national weather services and private players. However, our market description shows that ECOMET has created theoretical but not practical conditions for such a neutrality of competition.

In comparison with other countries in the ECOMET co-operation that have a more liberal data policy, Sweden's policy stands out as relatively restrictive. To increase access to data and improve competitive conditions in the market, Sweden should also be able to apply a more liberal policy within the framework of the ECOMET rules. Discussions on increased access to official information are currently underway in the EU. That too points toward liberalisation of Sweden's data policy.

Definition of SMHI's public authority assignments

Statskontoret is also considering whether SMHI's public authority assignments can be more clearly defined. The aim is to specify in more detail the requirements for MHO services that can only be met by direct assignment from the government and parliament. We have based this part of the assignment on SMHI's current public authority assignments as they are formulated in instructions and official budget letters and by SMHI itself. We have also talked to the authorities with which SMHI currently co-operates or has as customers and have drawn up comparisons on how the public authority assignment is formulated in other countries.

In brief, we consider that the public authority assignments should be defined as *assignments that are of such essential importance that society cannot risk their non-fulfilment if no-one orders them*. The tasks should be carried out in the framework of an "order model". This model defines the tasks within the compass of the authority's responsibility to public commodities and other public utilities directly connected with MHO. There are also other services – often of the public commodities type – which are also based on the MHO infrastructure and expertise, but which come under the responsibility of

other authorities. These services should be provided by the authority producing them itself or by ordering them from SMHI or other suppliers if they exist.

Statskontoret's proposals

Data policy and definition of tasks in the MHO area

It is proposed that *public authority work* should comprise

- MHO infrastructure.
- Information that is important to society (based on MHO information), including the warnings, observations and general forecasts.
- R & D exclusive commissioned research work.
- International co-operation in collaboration work governed by treaty.
- Public authority co-operation, whereby the authorities contribute with some form of MHO resource (unique), equipment or infrastructure.

We suggest that the proposed definition of public authority tasks should form the basis of a *review of SMHI's tasks and business goals* and be laid down in the authority's regulations and official budget letters.

The public authority's tasks should be financed by direct grants and, in the case of co-operation with other authorities, indirectly by joint utilisation of each authority's resources. This involves a redistribution of grants and means that grants currently paid by co-operating authorities to SMHI for infrastructure financing are allocated directly to SMHI from now on.

For this reason, we suggest that the *distribution of grants* between SMHI and the co-operating and commissioning authorities be revised using this proposed order model. The main principle for the distribution of grants should be that SMHI receives direct grants to finance what have been defined as public authority tasks, whereas other tasks and tasks that currently come under assignment work are financed by direct grants to the purchasing authorities concerned.

Data, data products and services that are produced in the framework of the public authority's tasks should be provided to outsiders free of charge, in return for the distribution cost. In this connection, there is reason to *review SMHI's data policy* and we suggest that the public authority obtains a directive to release more data than is presently the case, within the framework of the ECOMET rules. This is also in line with ongoing discussions in the EU (EU policy document) on increased access to official information and environmental data. Liberalisation of Swedish data policy

is also a basic step in creating practical conditions for increased neutrality of competition.

It is proposed that *assignment work* should consist of assignments to authorities within the scope of their purchasing responsibility. Assignment work should be financed by the purchasing authority's grants as payment for specified, ordered assignments.

It is proposed that *commercial activities* should consist of commercial services exposed to competition. Commercial activities should be totally financed with sales income at market prices.

The future organisation of SMHI

There are two main alternatives for the organisation of MHO tasks: Option 1 with cohesive operations (public authority tasks, assignment work and business operations in the same organisation) in one public authority or, as SMHI suggests, in one company and option 2 with operations divided among several organisations.

The disadvantage of cohesive operations, irrespective of the type of activity, is that SMHI's current dual role problems will remain. This will result in a risk of cross-subsidisation and difficulties in controlling operations effectively.

An examination of the government's corporatisation criteria reveals that for the option of a cohesive SMHI in corporate form only one of the criteria is met. The option of placing just the commercial activities in one company meets the criteria for the most part. Moreover, the administrative political guidelines are unfavourable to the cohesive option, regardless of whether we are talking about a cohesive public authority or a company.

SMHI claims that the co-production advantages are so great that, compared with other options, it is cheapest for society if public authority tasks, assignment work and business operations are run in the same organisation. Analysis 95 came to the conclusion that the advantages of co-production are not of such magnitude as to warrant continued cohesive organisation. Statskontoret shares this finding and believes that nothing has happened since 1995 to give cause for any reconsideration of its finding. This assessment has also been consolidated by what has emerged from our contacts with foreign weather services.

In the option for dividing operations, three separate types of work can be identified, which theoretically could be placed in three separate, independent organisations (authority or company, depending on the type of operation). Infrastructure in one organisation, other public authority tasks

and service production for society (general forecasts and warnings, assignments to public authorities) in another and commercial activities in a third.

However, we have used as a starting point the fact that we should find one dividing line and that a division into more than two separate organisations can scarcely be justified on grounds of resources. We think that the solution we advocate, as well as creating competitively neutral access to strategic infrastructures, should also be able to handle problems of competition resulting from dual roles and the risk of cross-subsidisation. This leads us to the following two alternatives:

The commissioning authority option

- public authority tasks and assignment work in one public authority
- commercial activities in one company with the advantage that commercial activities exposed to competition can be totally demarcated, but with the disadvantage that assignment work has one sole advantage of being with the infrastructure and therefore also in future is protected from competition.

The public authority network option

- the public authority tasks in one public authority
- the assignment work and commercial activities in one public authority or one company with the advantage that the public authority tasks including the infrastructure are kept separate and isolated but with the disadvantage that commercial activities are mixed in with an actual monopoly in the assignment work.

Statskontoret suggests that the commissioning authority option be implemented in a first stage. There is great danger of market options not being developed as a result of order work and of experiencing the checking effect on establishment that a growing commissioning authority can have. A first and decisive requirement for this suggestion must be then that the assignment work is limited to assignments to the government authorities.

We propose the introduction of a *gradual exposure of the assignment work to competition* at the same time. At the present time it is difficult to draw an absolute dividing line between those services and assignments to be considered as exposed to competition and those not. However, it is probable that these services and assignments will become increasingly competitive in pace with market development. It should be possible to accelerate development by directives to public authorities stating that the assignment work is to be gradually exposed to competition and reduced in the long term. The aim of this gradual exposure to competition should be that the

business that remains in the authority corresponds to the proposed public authority network.

In a second stage, after a few years, and in pace with the gradual exposure to competition, we suggest that the re-organisation be evaluated. When that happens, an assessment should be made of whether the assignment work that is exposed to competition can be reduced and the public authority be developed to a public authority network. This option is highly advantageous in that an organisational revamping of the public authority work gives better development conditions for the market and the company in the long term.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och problem

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) är central förvaltningsmyndighet för meteorologiska (M), hydrologiska (H) och oceanografiska (O) frågor. Kortfattat kan de tre disciplinerna beskrivas enligt följande. Meteorologi är läran om att beräkna och förutsäga väder och klimat. Hydrologi är läran om vatten, vattnets förekomst, fysik och kemi samt vattnets kretslopp i naturen. Oceanografi är läran om havet, dess strömmar, vågor och havsvattnets övriga fysikaliska egenskaper. Oceanografin omfattar även havets samspel med atmosfären och tillrinningen från land.

SMHI:s verksamhet består av en infrastrukturell del som till största delen finansieras med anslag, en självfinansierande uppdragsverksamhet riktad till andra myndigheter och en affärsverksamhet som bedrivs i konkurrens med andra aktörer på marknaden.

Formerna för SMHI:s verksamhet var föremål för en utredning i mitten av 1990-talet (SMHI:s verksamhetsform?, SOU 1995:99), i fortsättningen kallad Utredning 95. Bakgrunden till uppdraget var att förutsättningarna för och förväntningarna på SMHI:s verksamhet på flera sätt hade kommit att förändras under början av 1990-talet. Bland annat hade en marknadsanpassning skett för att kunna tillgodose riksdagens krav på att en ökad andel av finansieringen skulle komma från affärs- och uppdragsverksamheten. Detta samtidigt som riksdagen å ena sidan hade slagit fast att det var angeläget att ett samhällsekonomiskt synsätt präglade SMHI:s produktion av bastjänster men att detta å andra sidan måste vägas mot behovet av likvärdiga konkurrensvillkor. (prop. 1992/93:100 bil 7, TU 1992/93:22, rskr. 1992/93:247).

Enligt direktiven omfattade Utredning 95:s uppdrag bl.a. att

- pröva om statens krav på SMHI bäst uppnåddes inom ramen för uppdragsmodellen eller om hela eller delar av verksamheten skulle bedrivas som affärsverk eller bolag,
- precisera inriktningen och omfattningen av SMHI:s tjänster åt samhället och att
- analysera marknadens storlek och utveckling vad gäller uppdrags- och affärsverksamhet.

Utredning 95 föreslog att hela SMHI:s verksamhet skulle fortsätta att drivas i myndighetsform. Ett skäl till det var att konkurrensen på den marknad som affärsverksamheten bedrevs på bedömdes vara begränsad. Utredningens

huvudsakliga motiv var dock att övriga europeiska länder hade liknande konstruktioner, en förändrad verksamhetsform skulle därmed försvåra olika former av europeiskt samarbete. Utredningen framhöll å andra sidan att situationen troligen skulle komma att ändras och att en bibehållen myndighet med anslags-, uppdrags- och affärsverksamheten samlad troligen skulle vara mindre ändamålsenlig på sikt.

Tanken på att omvandla hela verksamheten till bolag eller affärsverk avfärdades helt. Utredning 95 menade att en sådan förändring skulle förstärka de nackdelar som det innebär att myndighetsdelen och affärsverksamheten är samlade. Som ett exempel på en sådan nackdel nämndes att den ökade kommersialisering som troligen skulle bli följden av en bolagisering skulle bidra till att trovärdigheten i SMHI:s myndighetsroll skulle ta skada. Ett annat exempel som nämndes var att SMHI:s konkurrensfördelar gentemot andra företag skulle öka. Ett annat skäl som angavs var att ett bolag inte skulle kunna bära sina egna kostnader.

Sedan 1995 har den europeiska marknaden för meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska tjänster (MHO-tjänster) avreglerats och konkurrensen i såväl Sverige och Europa som i den övriga världen ökat. Detta gör att frågan om SMHI:s verksamhetsform åter aktualiserats.

Enligt ett uppdrag i regleringsbrevet för år 2000 har SMHI genomfört en fördjupad prövning av den egna verksamheten. Enligt uppdraget skulle prövningen omfatta förslag om infrastrukturens omfattning, finansiering och utveckling och spegla omvärldsförändringar som i olika avseenden påverkar SMHI. En bakgrund till uppdraget är att SMHI på senare år inte uppfyllt vissa verksamhetsmål som enligt regeringens bedömning är av central karaktär samt att rörelseresultaten utvecklats negativt under ett antal år (prop. 2000/2001:1 utgiftsområde 22).

Uppdraget redovisades i en rapport till regeringen i januari 2001¹. I rapporten föreslår SMHI att hela verksamheten skall ombildas till ett aktiebolag. Motiven bakom SMHI:s förslag är i korthet att en bolagisering skulle leda till bättre förutsättningar att konkurrera på den europeiska marknaden för meteorologiska tjänster. De två alternativ som SMHI-utredningen i första hand förordade, det vill säga en bibehållen myndighet eller en uppdelning i en myndighetsdel och en bolagsdel är enligt SMHI:s mening inte ändamålsenliga. Detta eftersom verksamhetens olika delar är beroende av varandra på ett sådant sätt att en uppdelning skulle försämra verksamhetens kvalitet i alla delar och att affärsverksamhetens utveckling hämmas av den nuvarande formen med verksamheten samlad i en myndighet.

¹ SMHI – samhällsekonomiskt lönsamt och företagsekonomiskt sunt. Fördjupad prövning januari 2001 med bilagor.

1.2 Uppdraget och metoden

Uppdraget

Regeringen har beslutat att uppdra åt Statskontoret att komplettera SMHI:s fördjupade prövning och utreda förutsättningarna att lösa de problem som SMHI pekat på när det gäller dess olika verksamhetsgrenar, dvs. infrastrukturen, uppdrag åt andra myndigheter samt affärsverksamheten inom och utom landet i konkurrens på en öppen marknad.

Uppdraget omfattar att

- belysa de för- och nackdelar som finns med ett samlat uppdrag till SMHI som omfattar myndighetsuppgifter, uppdragsverksamhet mot andra myndigheter samt affärsverksamhet i oförändrad myndighetsform samt överväga om en tydligare precisering kan göras av myndighetsuppdraget, uppdragsverksamheten åt andra myndigheter samt hur gränserna mellan myndighetsuppdraget och kommersiell konkurrensutsatt affärsverksamhet kan dras,
- undersöka om regelverket för myndigheten kan anpassas för att förbättra möjligheterna till fortsatt god utveckling av affärsverksamheten,
- analysera om den konkurrensutsatta affärsverksamheten kan drivas nationellt och internationellt inom myndighetsformen eller inom ramen för befintliga bolag som t.ex. IVL Svenska Miljöinstitutet eller Swedsurvey AB.

Arbetet skall ske i nära samarbete med den interdepartementala arbetsgrupp (IDA) som Miljödepartementet har bildat som bereder frågan om SMHI:s framtida verksamhetsform.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 december 2001 med en delrapport den 1 november 2001. (Bilaga 1, regeringsbeslut 2001-06-20.)

Syfte

Syftet med denna utredning är att förse regeringen med kompletterande underlag till SMHI:s rapport för att kunna fatta beslut om framtida verksamhet och verksamhetsform för SMHI.

Metod

Utredningen har med utgångspunkt från Utredning 95 och SMHI:s fördjupade prövning uppdaterat och kompletterat de redogörelser och förhållanden

som presenteras i utredningen med utvecklingen på senare år. Arbetet har omfattat följande moment och deluppgifter.

1 Precisering av SMHI:s myndighetsuppdrag

Som utgångspunkt för det fortsatta utredningsarbetet har SMHI:s grundläggande uppgifter för samhällets infrastruktur inom meteorologi, hydrologi och oceanografi definierats. Syftet har varit att närmare precisera samhällets behov av meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska tjänster som inte kan tillgodoses på annat sätt än av en myndighet.

2 Precisering av kommersiell² affärsverksamhet

Enligt uppdraget har också uppdragsverksamheten åt andra myndigheter preciserats samt hur gränserna mellan myndighetsuppdraget och kommersiell konkurrensutsatt affärsverksamhet kan dras. Detta har utgjort underlag för att analysera hur, av vem och i vilken verksamhetsform den kommersiella och konkurrensutsatta affärsverksamheten kan bedrivas. Vi har därvid tittat närmare på två olika huvudalternativ, var och en fördelat på två underalternativ.

1) Ett **sammanhållet** SMHI i myndighetsform eller, som SMHI föreslår, i ett bolag. I det sammanhållna alternativet ryms samma verksamhet som idag men med tydligare precisering av myndighetsuppdraget och gränserna mellan denna och kommersiell, konkurrensutsatt affärsverksamhet.

2) En **delning** av SMHI:s verksamhet i en myndighet – antingen i form av en uppdragsmyndighet eller en ren nätmyndighet – och ett bolag. Jämfört med alternativ 1 är målet här att försöka sätta en tydlig gräns mellan myndighetsuppgifter – inkl. sådan uppdragsverksamhet som naturligen kan sägas höra till myndighetsuppgifterna och som SMHI därför skall bedriva (i formellt eller faktiskt monopol) – och annan verksamhet som är eller kan bli konkurrensutsatt. Den senare verksamheten förläggs i detta alternativ i ett bolag.

Lämpligheten av att bolagisera valda delar av SMHI:s verksamhet har analyserats och prövats mot de s.k. bolagiseringskriterier som regeringen har satt upp (prop. 1992/93:100 bil 1) och som skall vara uppfyllda för att en verksamhet skall anses lämplig att bolagisera.

² Med kommersiell verksamhet menas att mot ersättning erbjuda och tillhandahålla produkter (varor och tjänster) på en öppen marknad där det samtidigt finns andra aktörer som tillhandahåller samma eller utbytbara produkter. Som kommersiell verksamhet räknas även potentiella marknader där det skulle gå att sälja produkter i konkurrens med andra aktörer om befintliga konkurrenshinder undanröjdes, därför att det redan nu finns en efterfrågan på dessa produkter.

För att kunna analysera i vilken utsträckning regelverket för myndigheten påverkar SMHI:s affärsverksamhet samt bedöma om det kan och bör anpassas har dessutom en rättsutredning genomförts. I denna del har Statskontorets jurister medverkat i arbetet. I syfte att få en bild av SMHI:s samverkan med andra myndigheter har vi vidare samtalat med tio myndigheter som har slutit s.k. samverkansavtal med SMHI.

En fråga av särskild relevans för såväl preciseringen av myndighetsuppdraget och en eventuell delning av SMHI, är hur SMHI:s framtida verksamhet påverkas av utformning och policy för det internationella samarbetet på MHO-området. Sådana samarbeten finns både inom Europa och internationellt. Vi har därför också tittat närmare på hur dessa samarbeten är utformade.

Avgränsningar

Vi har inte här haft i uppdrag att närmare analysera de finansiella förutsättningarna för SMHI:s verksamhet. Vi har heller inte gått närmare in på frågan om det förekommer eventuell korssubventionering mellan de olika verksamhetsgrenarna. Det betyder att den finansieringsanalys som bör följa på ett eventuellt förslag om ändrad verksamhetsform för SMHI och dess kommersiella verksamhet inte görs inom ramen för detta uppdrag.

I beskrivningen av den internationella marknaden för MHO-tjänster ligger fokus på meteorologi och vädertjänster. Detta därför att Sverige är relativt ensamt om att integrera även hydrologi och oceanografi inom en och samma myndighet. I andra länder tillgodoses samhällets behov av integrerade hydrologiska och oceanografiska tjänster genom samarbeten mellan myndigheter och organ inom MHO-området. Marknadsbeskrivningen i Sverige omfattar däremot produkter och aktörer inom samtliga tre discipliner.

2 SMHI idag³

SMHI är central förvaltningsmyndighet för meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor. I ett internationellt perspektiv är det ovanligt att, som SMHI, bedriva meteorologi, hydrologi och oceanografi i en och samma organisation. I allmänhet drivs dessa verksamheter i separata organisationer. Produkter och tjänster inom de tre disciplinerna kan sammanfattas med benämningen *MHO-tjänster*.

SMHI beskriver institutets verksamhetsidé som ...

... att tillhandahålla planerings- och beslutsunderlag för väder- och vattenberoende verksamheter. SMHI:s verksamhet skall understödja offentliga uppdragsgivares och kommersiella kunders ansträngningar att värna om miljön, skydda liv och egendom, främja samhällsutvecklingen samt minimera kostnader eller öka intäkter.

Inom ramen för denna verksamhetsidé tillhandahåller SMHI ett brett utbud av produkter och tjänster till flera olika avnämare.

2.1 Uppgifter och mål i instruktion och regleringsbrev

SMHI:s uppgifter och mål formuleras i förordning (1996:280) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut samt i myndighetens regleringsbrev.

I enlighet med instruktionen skall SMHI inhämta och förmedla kunskaper om landets meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska förhållanden. Institutet skall särskilt

1. svara för den allmänna vädertjänsten,
2. svara för den allmänna hydrologiska och oceanografiska tjänsten,
3. bedriva uppdragsverksamhet samt tillämpad forskning och utveckling inom sitt verksamhetsområde,
4. samarbeta med svenska myndigheter, utländska institutioner och internationella organisationer,
5. samråda med Försvarsmakten i frågor av allmän militär betydelse.

³ Denna beskrivning av SMHI:s organisation och verksamhet bygger i huvudsak på information från SMHI:s hemsida på Internet, SMHI:s årsredovisningar, SMHI:s fördjupade prövning, myndighetsinstruktion och regleringsbrev, avtal för myndighetssamverkan samt från samtal med SMHI:s samverkansmyndigheter. Vid sidan av detta har Statskontoret haft löpande muntlig och skriftlig korrespondens med SMHI.

I instruktionen klargörs att SMHI får ta ut ersättning för utförda uppdrag och att grunderna för ersättningen bestäms av institutet.

I enlighet med regleringsbrevet för år 2001 skall verksamheten indelas i fyra verksamhetsgrenar

1. Underlag för miljö kvalitetsmålen
2. Infrastruktur och beslutsunderlag för samhällsplanering
3. Uppdragsverksamhet
4. Affärsverksamhet

I regleringsbrevet anges att SMHI bidrar till politikområde Miljöpolitik och har som övergripande mål ”...att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där alla stora miljöproblem är lösta.” För de fyra verksamhetsgrenarna anges följande mål i regleringsbrevet

1. *Underlag för miljö kvalitetsmålen.*
SMHI skall med meteorologiskt och hydrologiskt underlag för åtgärder och uppföljning bidra till att miljö kvalitetsmålen uppfylls.
2. *Infrastruktur och beslutsunderlag för samhällsplanering*
 - Varningstjänsten för skydd av liv och egendom och för att upprätthålla beredskap för akuta insatser i samband med katastrofer skall ha en träffsäkerhet på minst 78 procent.
 - SMHI:s väderprognoser skall ha en träffsäkerhet på minst 85 procent.
 - SMHI:s forsknings- och utvecklingsarbete skall omsättas i praktisk samhällsnytta.
 - Minst 95 procent av uppmätta data i SMHI:s observationssystem avsedda för prognosproduktion skall kunna användas i prognosverksamheten.
 - SMHI skall med infrastrukturen som grund producera och aktivt sprida meteorologiskt och hydrologiskt beslutsunderlag för samhällsplanering.
3. *Uppdragsverksamhet*
SMHI:s uppdragsverksamhet skall bidra till ökad samverkan med andra myndigheter.
4. *Affärsverksamhet*
Förädlingsvärdet per årsanställd i affärsverksamheten skall förbättras med en procent per år.

I regleringsbrevet anger regeringen villkoren för SMHI:s avgiftsbelagda verksamhet. Myndighetens verksamhet skall finansieras med avgifter i den utsträckning som kostnaderna inte täcks av anslag till myndighetsavgifter. Inkomsterna från SMHI:s avgiftsbelagda verksamhet får disponeras av SMHI och avgifternas storlek bestäms av SMHI. Vidare framgår i regle-

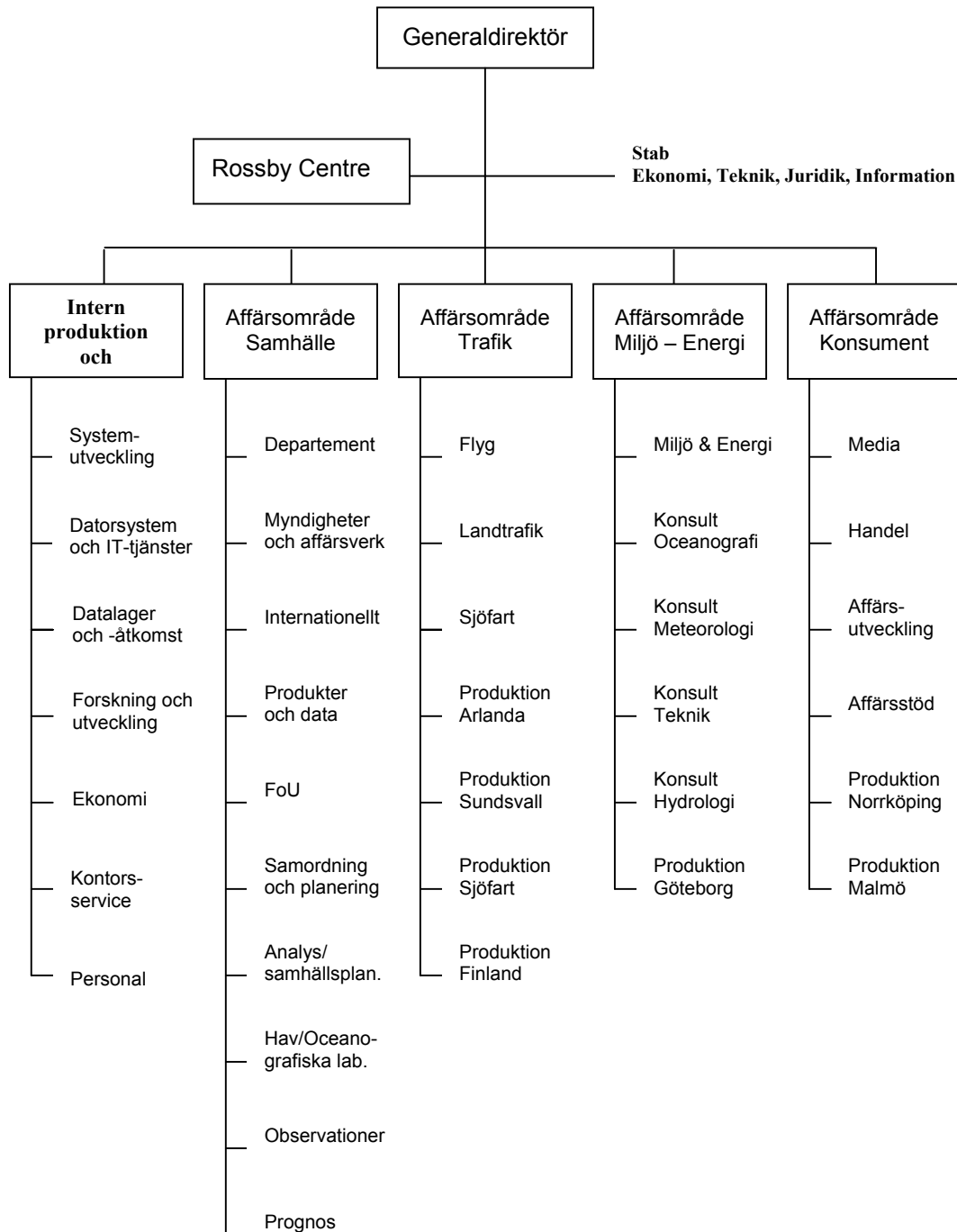
ringsbrevet att SMHI skall belasta affärsverksamheten med en avgift motsvarande 8 procent av omsättningen i affärsverksamheten för utnyttjande av infrastrukturen. SMHI skall inleverera 6 MSEK senast den 1 juli 2001 och ytterligare 6 MSEK senast den 31 december 2001. Den slutliga avräkningen skall ske senast vid bokslut.

Beträffande tjänsteexport medges SMHI i regleringsbrevet undantag från 4 § andra stycket i avgiftsförordningen som säger att tjänsteexport bara får tillhandahållas om verksamheten är av tillfällig karaktär eller av mindre omfattning. De sammanlagda intäkterna från tjänsteexporten får däremot motsvara högst tio procent av de totala kostnaderna för institutets verksamhet.

2.2 SMHI:s organisation

2.2.1 Övergripande beskrivning

SMHI:s organisation och verksamhet kan beskrivas med hjälp av nedanstående figur hämtad från SMHI:s årsredovisning.



SMHI:s organisation är indelad i en stabsenhet, enheten för Intern Produktion och utveckling, fyra s.k. affärsområden samt Rossby Centre. De fyra affärsområdena är affärsområde Samhälle, affärsområde Trafik, affärsområde Miljö-Energi samt affärsområde Konsument. Stabsenheten inkluderar funktionerna ekonomi, teknik, juridik och information.

SMHI:s produkter och tjänster utnyttjas av allmänheten, myndigheter, företag, kommuner, forskare m.fl. Vidare samverkar myndigheten med en rad nationella och internationella organisationer. Rent organisatoriskt bedrivs all verksamhet som riktar sig mot SMHI:s externa avnämare, eller innebär en samverkan med andra organisationer, inom de fyra affärsområdena.

Affärsområde Samhälle ansvarar för att upprätthålla den s.k. infrastrukturen. Inom ramen för affärsområde Samhälle bedrivs myndighetens infrastruktur- och uppdragsverksamhet. Verksamheten i affärsområde Samhälle finansieras direkt genom SMHI:s anslag samt indirekt genom att institutet samverkar med, eller tar uppdrag från, andra myndigheter. Inom affärsområdena Trafik, Miljö-Energi och Konsument bedrivs avgiftsfinansierad verksamhet på kommersiella villkor på helt eller delvis konkurrensutsatta marknader.

Inom ramen för enheten Intern produktion och utveckling bedrivs bl.a. systemutveckling, framtagande av datorsystem och IT-tjänster, hantering av infrastruktur och datalager samt forsknings- och utvecklingsarbete. Enheten utgör en specialistresurs som stöd för de fyra affärsområdena. Genom ett internhandelssystem ”köper” affärsområdena stödfunktioner/tjänster från Intern produktion och utveckling.

Rosby Centre utgör en särskild enhet inom ramen för SMHI:s forskningsverksamhet.

2.2.2 Bemanning och finansiering⁴

Bemanning

SMHI har under 1990-talet genomfört omfattande rationaliseringar varigenom antalet anställda minskat kraftigt. Våren 2001 hade SMHI 549 anställda, vilket innebär att personalstyrkan har minskat med 24 procent sedan 1995. 35 procent av arbetsstyrkan utgörs av kvinnor.

⁴ Samtliga uppgifter i detta kapitel är hämtade från SMHI:s årsredovisningar 1995/96-2000 och avser löpande priser

Anslag och anslagsutveckling

SMHI:s verksamhet finansieras huvudsakligen med anslag samt med intäkter från uppdrags- och affärsverksamheten. Sedan budgetåret 1999 fördelas anslaget från tre underindelningar

1. Infrastruktur och beslutsunderlag för samhällsplanering
2. Gemensam administration
3. Medlemsavgifter i internationella organisationer som EUMETSAT, WMO och ECWMF

Anslagstilldelningens utveckling 1995–2000 (MSEK)

	2000	1999	1998	1997	1995/96⁵
Infrastruktur och beslutsunderlag för samhällsplanering	140,8	119,3	132,7	120,3	182,8
Gemensam administration	17,4	17,4			
Medlemsavgifter i internationella organisationer som EUMETSAT, WMO och ECWMF	42,0	56,0	56,0	65,6	53,0
Totalt anslag	200,2	192,7	188,7	185,9	235,8

Källa: SMHI:s årsredovisningar 1995/96–2000

Affärs- och uppdragsverksamhetens utveckling

Utveckling av affärs- och uppdragsverksamhetens intäkter 1995–2000 (MSEK)

	2000	1999	1998	1997	1995/96⁶
Trafik	72,6	69,9	69,1	68,4	98,8
Miljö-Energi	60,2	66,3	63,1	61,5	66,5
Konsument	40,2	39,4	38,4	34,3	45,0
Totalt	173,0	175,6	170,6	164,2	210,3
Affärsverksamhet					
Uppdragsverksamhet	11,6	11,6	8,9	9,1	12,0
Sammanlagda intäkter affärs- och uppdragsverksamhet	184,6	186,8	179,5	173,5	222,3

Källa: SMHI:s årsredovisningar 1995/96–2000

Flera redovisningsprinciper har förändrats mellan 1995 och 2000. Detta gäller bland annat redovisningen av andra myndigheters bidrag till infrastrukturen som fr.o.m. 1997 räknas som intäkter under anslag och inte som uppdragsintäkter. Tidigare redovisades exempelvis Luftfartsverkets bidrag till infrastrukturen som intäkter till affärsområde Samhälle.⁷

⁵ Avser perioden 1995-07-01 – 1996-12-31

⁶ Avser perioden 1995-07-01 – 1996-12-31

⁷ Värderna för 1995/96 har räknats om enligt denna princip.

Den totala verksamhetens utveckling

Verksamhetens intäkter 1995–2000 (belopp i MSEK)⁸

	2000	1999	1998	1997	1995/96 ⁹
Intäkter av anslag	192,7	205,3	215,5	177,2	246,0
Intäkter av avgifter och andra ersättningar	188,2	199,5	184,4	198,0	286,2
Intäkter av bidrag	28,1	18,1	25,8	16,3	3,6
Finansiella intäkter	1,6	1,5	3,7		
Summa intäkter	410,7	424,4	429,5	391,6	535,9

Källa: SMHI:s årsredovisningar 1995/96–2000

2.3 En tredelad verksamhet

I regleringsbrevet för år 2001 formuleras mål och återrapporteringskrav i SMHI:s verksamhet utifrån de fyra verksamhetsgrenarna Underlag för miljö kvalitetsmålen, Infrastruktur och beslutsunderlag för samhällsplanering, Uppdragsverksamhet samt Affärsverksamhet.

SMHI har under flera år haft en utpekad roll i regeringens miljöarbete. I regleringsbrevet för år 2001 kommer SMHI:s roll i miljöfrågorna till uttryck genom att SMHI förklaras verka inom, samt bidra till, politikområde Miljöpolitik. För verksamhetsgrenen Underlag för miljö kvalitetsmålen, som är en ny verksamhetsgren som tillkommit först i regleringsbrevet för år 2001, finns ännu inte någon konkret verksamhet eller specifika resultat redovisade. För beskrivningen av den mer konkreta verksamheten har vi i detta avsnitt därför valt att utgå från de tre övriga verksamhetsgrenarna vilka i tur och ordning behandlas i följande avsnitt

- Infrastruktur och beslutsunderlag för samhällsplanering (avsnitt 2.3.1)
- Uppdragsverksamhet (avsnitt 2.3.2)
- Affärsverksamhet (avsnitt 2.3.3)

Följande beskrivning av SMHI:s verksamhet bygger på SMHI:s verksamhetsbeskrivning såsom den presenteras i bl.a. årsredovisning och på hemsidan på Internet. Det har ibland varit svårt att urskilja gränserna mellan de olika verksamhetsgrenarna. I vissa delar har vi därför sett oss föranledda att göra vissa tolkningar och förtydliga SMHI:s beskrivning.

⁸ Avrundningsfel förekommer.

⁹ Avser perioden 1995-07-01 – 1996-12-31

2.3.1 Infrastruktur och beslutsunderlag för samhällsplanering

Till Infrastruktur- och beslutsunderlag för samhällsplanering (benämns i fortsättningen infrastrukturverksamhet) hänförs sådana myndighetsuppgifter som huvudsakligen finansieras med SMHI:s anslagsmedel. Infrastrukturverksamheten kan delas in i följande delområden

- Infrastruktur
- Myndighetssamverkan
- Forskning och utveckling
- Internationell samverkan
- Beslutsunderlag för samhällsplanering
- Utredningar och remisser

Infrastruktur

Som en del av SMHI:s myndighetsuppgifter skall institutet förvalta och utveckla meteorologisk, hydrologisk och oceanografisk infrastruktur. SMHI beskriver själv myndighetens infrastruktur som ett samlande begrepp för insamling, förädling, slutproduktion och distribution av meteorologisk, hydrologisk och oceanografisk information. Forskning och utveckling samt internationell samverkan (mer om detta nedan) beskriver SMHI som stödfunktioner som del i infrastrukturen.

Råvaran i SMHI:s produktion är mätningar och observationer i luft och vatten. Detta pågår dygnet runt i SMHI:s nät av observationsstationer. Förädlingsverksamheten innebär att, med observationsdata som grund, löpande kartlägga och prognosticera tillståndet i atmosfären, havet och svenska vattendrag. För detta nyttjas datorbaserade simuleringsmodeller.

I observationssystemet ingår meteorologisk, hydrologisk och oceanografisk infrastruktur – MHO-infrastruktur – som ägs och drivs av såväl SMHI som andra myndigheter. Genom att samverka med andra myndigheter kan SMHI nyttja ett större väderdatautbud samtidigt som man åstadkommer en kostnadseffektivare datainsamling. (Mer om samverkan kring infrastrukturen nedan.)

Finansieringen av den SMHI-ägda infrastrukturen sker huvudsakligen genom SMHI:s anslag men därutöver har två myndigheter, Luftfartsverket och Naturvårdsverket, genom särskilda avtal förbundit sig att bidra till finansieringen av SMHI:s infrastruktur. Luftfartsverket bidrog med cirka 8,5

MSEK år 2000.¹⁰ Naturvårdsverket bidrag var samma år totalt drygt 3,1 MSEK.¹¹

Infrastrukturens tjänster och produkter utgörs av allmänna prognoser, varningar, beredskap för räddningstjänst samt data och dataprodukt från SMHI:s databaser. Dessa tjänster och produkter har ofta karaktären av s.k. kollektiva nyttigheter.

SMHI:s allmänna prognostjänst omfattar olika typer av prognoser till allmänheten, t.ex. väderrapporter för land- och sjödistrikt, fjällväderrapporter, brandriskprognoser, israpporter och hydrologiska prognoser.

Varningstjänsten riktar sig till allmänheten och omfattar varningar för olika exceptionella väder- och klimatförhållanden, exempelvis varningar för storm och orkan till havs, kraftig nederbörd, nedisning till havs, översvämningar, frost, hårt väder i fjällen, risk för bränder i skog och mark samt kraftiga åskväder.

SMHI:s roll inom räddningstjänsten utgörs av såväl den förebyggande varningstjänsten (enligt ovan) som beredskapsfunktioner. Myndigheten har en ständig beredskap genom att ha 24-timmarsbemanning vid Centrala prognosproduktionen i Norrköping. Vidare medverkar SMHI med nulägesbeskrivningar och prognoser i samband med t.ex. olje- och kemikalieutsläpp i luft och vatten, översvämningar, skogsbränder samt i händelse av kärnenergiolyckor och spridning av radioaktivitet från kärnvapenexplosioner.

I varnings- och beredskapstjänsterna har SMHI ett nära samarbete främst med Statens strålskyddsinstitut, Kustbevakningen och Statens räddningsverk. (Mer om denna samverkan nedan.) SMHI har också en militär beredskap kring vilken myndigheten samverkar med Försvarmakten.

Myndighetssamverkan

I myndighetsinstruktionen anges att SMHI skall ”samarbeta med svenska myndigheter”. Vidare anges i instruktionen samt i regleringsbrevet att SMHI skall ”bedriva uppdragsverksamhet”. I den fortsatta framställningen har Statskontoret valt att göra en distinktion mellan SMHI:s *myndighetssamverkan* respektive institutets *uppdragsverksamhet*. Med myndighetssamverkan avses i detta sammanhang den samverkan som sker mellan SMHI och andra myndigheter och som inryms inom parternas myndighetsuppgif-

¹⁰ Bakgrunden till Luftfartsverkets bidrag är den civila luftfartens behov av den meteorologiska infrastrukturen. Riksdagen har tidigare fastslagit att Luftfartsverket på sikt skall stå för 30 procent av kostnaderna för SMHI:s infrastruktur. År 2001 och 2002 är bidraget satt till 8,6 MSEK respektive 8,8 MSEK.

¹¹ Bakgrunden till Naturvårdsverkets bidrag är myndighetens behov av data och kompetens i verkets miljövårdsarbete.

ter. SMHI:s kostnader för myndighetssamverkan finansieras helt eller delvis med SMHI:s anslagsmedel. Mer renodlade uppdrag som SMHI utför åt andra myndigheter, och som helt finansieras av den andra myndigheten, räknas till SMHI:s uppdragsverksamhet. Kontakter mellan SMHI och myndigheterna inom ramen för myndighetssamverkan och uppdragsverksamheten sker, mer eller mindre formaliserat, med tjänstemännen i affärsområde Samhälle.

Hösten 2001 har SMHI skriftliga s.k. *samverkansavtal* med tio myndigheter. Samverkansavtalen utgör en övergripande beskrivning och reglering av såväl myndighetssamverkan som uppdragsverksamheten. Samverkansavtalen kompletteras ofta med olika former av mer detaljerade underavtal. De tio samverkansmyndigheterna är

1. Sveriges geologiska undersökning (SGU)
2. Naturvårdsverket
3. Försvarsmakten
4. Sjöfartsverket
5. Vägverket
6. Luftfartsverket
7. Statens räddningsverk (Räddningsverket)
8. Statens strålskyddsinstitut (SSI)
9. Kustbevakningen
10. Fiskeriverket

Myndighetssamverkan kring infrastrukturen sker idag med framförallt Försvarsmakten, Vägverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Kustbevakningen och Fiskeriverket.¹² Den mest långtgående samverkan kring infrastrukturen sker med Försvarsmakten och innebär att Försvarsmakten och SMHI har definierat en gemensam meteorologisk infrastruktur. Parterna delar på kostnader och arbetsinsatser för såväl produktion som vidareutveckling. Beräkning av ersättning för de infrastrukturrelaterade tjänster som utbyts mellan myndigheterna skall bygga på självkostnadsprincipen. Efter avdrag för Försvarsmaktens leveranser till SMHI, innebär detta att Försvarsmakten för år 2000 ersatte SMHI med (netto) knappt 10,8 MSEK.

SMHI köper väderinformation från Vägverkets eget vägväderinformationssystem (VViS) samt väderinformation från Luftfartsverkets observations-system på verkets flygplatser. SMHI:s ersättning till Vägverket och Luftfartsverket för informationen var år 2000 cirka 870 000 respektive 200 000 kronor.

¹² I liten skala erhåller SMHI data från Sveriges geologiska undersökning rörande mätningar av grundvattensituationen i landet. Denna information behöver SMHI för att kunna producera institutets s.k. hydrologiska meddelanden.

I syfte att minska kostnaderna för insamling av data till havs, samverkar SMHI med Sjöfartsverket och Kustbevakningen. På uppdrag av SMHI genomför dessa två myndigheter, parallellt med de egna verksamheterna, mätningar och observationer till havs. År 2000 ersatte SMHI Sjöfartsverket med 380 000 kronor för observationsarbetet. Vidare ”köper” SMHI fartygstid från Fiskeriverkets forskningsfartyg Argos för att kunna genomföra hydrografiska undersökningar vid SMHI:s hydrografiska stationsnät i Östersjön, Skagerrak och Kattegatt. För detta betalade SMHI år 2000 cirka 4,0 MSEK till Fiskeriverket.

På samma sätt som samverkansmyndigheterna bidrar till SMHI:s verksamhet genom samverkan kring MHO-infrastrukturen, bidrar SMHI med data, dataprodukter och tjänster till samverkansmyndigheterna inom deras ansvars- och verksamhetsområden. Exempel på detta är att:

- SMHI bidrar med hydrografisk data och kompetens till Fiskeriverket samt fungerar som expertstöd åt Fiskeriverket i dess deltagande i Internationella havsforskningsrådet.
- SMHI bidrar med specialanpassade väderprognoser till Försvarsmakten, vind- och strömprognoser till Kustbevakningen samt s.k. UV-indexprognoser åt Statens strålskyddsinstitut.
- SMHI tillhandahåller is- och ytvattentemperaturbulletiner åt Kustbevakningen.
- SMHI genomför olika typer av analys- och prognosberäkningar åt SSI inom ramen för SSI:s ansvar för den nationella strålskyddsberedskapen.
- SMHI utgör en beredskaps- och räddningstjänstsresurs åt Räddningsverket och Kustbevakningen. Tillsammans med Räddningsverket har SMHI definierat institutets uppgifter inom räddningstjänstens område. Genom att bistå med analyser och prognoser bidrar SMHI vidare i Kustbevakningens arbete med miljöräddning till sjöss.
- SMHI utgör en resurs i den nationella strålskyddsberedskapen. I ett särskilt avtal har SMHI och SSI beskrivit ansvars- och arbetsfördelningen mellan myndigheterna kring detta. Avtalet reglerar beredskapsplanering, övningsverksamhet, larmförmedling samt operativ drift och underhåll av produkter för den nationella strålskyddsberedskapen.

Forskning och utveckling

I enlighet med myndighetsinstruktionen skall SMHI bedriva tillämpad forskning och utveckling (FoU) inom sitt verksamhetsområde. Ett uttalat verksamhetsmål är att FoU-arbetet skall omsättas i praktisk samhällsnytta.

Forskningen är inriktad mot tillämpningar inom meteorologi, hydrologi, oceanografi och mot analyser av miljöförhållanden. Den dominerande delen av FoU-verksamheten utgör stöd åt infrastrukturen, men den bidrar också direkt till utveckling av samhällsnyttig slutproduktion. SMHI:s forskningsverksamhet bedrivs vid två enheter: SMHI:s forskningsenhet – SMHI/If – med cirka 40 anställda och Rossby Centre med runt 13 anställda. Rossby Centre etablerades 1997 inom ramen för det av MISTRA (Miljöstrategiska forskningsstiftelsen) och SMHI finansierade SWECLIM-programmet.

SMHI/If omsätter runt 25 MSEK/år. Vid sidan av forskningsverksamhet riktad mot de övriga enheterna på SMHI är enheten engagerad i många nationella och internationella forskningsprojekt. Till huvuddelen finansieras verksamheten via SMHI:s anslag. Cirka 40 procent av finansieringen kommer dock från externa källor. Några av de viktigaste externa finansiärerna är Naturvårdsverket, MISTRA, SSI, Nordiska Ministerrådet, Försvarsmakten, Räddningsverket, Sjöfartsverket, SIDA samt EU:s ramprogram för forskning. För att ge en bild av utvecklingen kan sägas att år 1993/94 omsatte verksamheten, enligt Utredning 95, 20,5 MSEK/år varav de externa finansiärerna då stod för cirka 35 procent av finansieringen.

Rossby Centre utgör en separat forskningsenhet inom SMHI med inriktning mot regional klimatmodellering. Tidigare har beslutats att verksamheten i Rossby Centre under perioden juli 2000 till juli 2003 skall finansieras genom totalt 36 MSEK från MISTRA samt 4,2 MSEK från SMHI.

Internationell samverkan

I enlighet med myndighetsinstruktionen skall SMHI samarbeta med utländska institutioner och internationella organisationer. Internationellt utbyte av bl.a. data och dataprodukter (dessa termer beskrivs närmare i kapitel 4) är en förutsättning för SMHI:s verksamhet. Enligt SMHI medför utvecklingen inom såväl meteorologi, hydrologi som oceanografi att det internationella utbytet kommer att öka i framtiden. SMHI:s internationella samverkan kan delas upp i representation i organisationer samt samverkan inom ramen för olika former av mer tidsbegränsade program och projekt. Internationell samverkan sker på såväl nordisk, europeisk som global nivå.

SMHI representerar Sverige i de fyra internationella organisationerna World Meteorological Organisation (WMO), Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC), European Center for Medium Range Weather Forecasting (ECMWF) och EUMETSAT. Medlemskap i dessa organisationer följer av konventionsbundna avtal som Sverige har ingått.

Vidare deltar SMHI i andra organisationer som syftar till samverkan mellan meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska organ. Sådan samverkan är särskilt vanlig med västeuropeiska nationella meteorologiska institut.

Exempel på detta är samverkan inom ECOMET och NORDMET. (En närmare beskrivning av här nämnda organisationer görs i avsnitt 4.2, Internationella samarbeten och utbyte av data.)

Beslutsunderlag för samhällsplanering

Ett av verksamhetsmålen i SMHI:s regleringsbrev är att myndigheten (med infrastrukturen som grund) skall producera och aktivt sprida meteorologiskt och hydrologiskt beslutsunderlag för samhällsplanering. För att nyttiggöra infrastrukturen även när ingen betalande kund kan identifieras har SMHI en uppgift att ta fram och sprida beslutsunderlag för samhällets allmänna behov.

SMHI förser samhället med planerings- och beslutsunderlag i frågor som rör bl.a. miljö, vatten, klimat, jordbruk, skogsbruk och energiutvinning. Grunden för sådan produktion är SMHI:s databaser, t.ex. Svenskt vattenarkiv, Svenskt klimatarkiv och Svenskt havsarkiv. Samhället får del av beslutsunderlagen genom SMHI:s rapportserier och publikationer, hemsidan på Internet eller via direktkontakt med myndigheten.

Utredningar och remisser

SMHI är regeringens expertorgan i meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor. SMHI fungerar som expert åt exempelvis haverikommissioner då haverier inträffat i luft och vatten. Vid sådana tillfällen utreder myndigheten hur vädersituationen var vid haveritillfället för att bedöma vad som orsakat ett haveri. SMHI:s expertkunns utnyttjas också för dammsäkerhetsärenden där institutet, tillsammans med den svenska vattenkraftindustrin, har utarbetat riktlinjer för bestämning av de vattenflöden som skall ligga till grund för hur kraftverks- och regleringsdammar skall vara dimensionerade. Vidare är SMHI remissinstans i olika MHO-relaterade frågor.

2.3.2 Uppdragsverksamhet

I enlighet med myndighetsinstruktion och regleringsbrev skall SMHI bedriva uppdragsverksamhet. Målet/syftet med uppdragsverksamheten uttrycks i regleringsbrevet som att ”...*bidra till ökad samverkan med andra myndigheter.*” I bl.a. årsredovisningen för år 2000 beskriver SMHI hur samverkan med andra myndigheter ...

... kan få sådan omfattning att SMHI:s anslag inte kan eller bör täcka kostnaderna utan verksamheten måste finansieras i särskild ordning. Finansieringen kan ske genom bidrag till infrastrukturen eller genom uppdrag med kostnadstäckning. Uppdragsverksamheten bör till sin karaktär och utförande likna SMHI:s myndighetsverksamhet.

Med utgångspunkt från detta kan uppdragsverksamheten beskrivas som verksamhet som skall ske inom ramen för institutets myndighetsansvar, men som skall bekostas med full kostnadstäckning av andra myndigheter. Sådana uppdrag från andra myndigheter där det, enligt SMHI:s bedömning, finns alternativa leverantörer räknas inte till institutets uppdragsverksamhet utan räknas istället till institutets affärsverksamhet.

År 2000 omsatte SMHI:s uppdragsverksamhet drygt 11,6 MSEK. I denna siffra ingår ersättningar till SMHI för tillsyn av vattenregleringar (se nedan).

Uppdrag åt myndigheter

De två största uppdragsgivarna inom ramen för uppdragsverksamheten är Naturvårdsverket och Räddningsverket. Via en rad olika uppdrag bistår SMHI Naturvårdsverket i dess arbete med övervakning av miljön och för uppföljning av miljömålen. SMHI:s kunskap inom MHO-området samt erfarenheten av databaser och modellering, nyttjas i långsiktiga engagemang som datavärd och för miljöövervakning. År 2000 omsatte uppdragen från Naturvårdsverket totalt knappt 2,4 MSEK.¹³

Sedan några år tillbaka genomför SMHI ett stort uppdrag åt Räddningsverket som innebär att kartera svenska älvars översvämningskänslighet. Uppdraget beräknas kosta totalt cirka 20 MSEK under fem år. Andra, mer regelbundet återkommande, uppdrag från verket är bl.a. att genomföra brandrisk- och fjällväderprognoser. År 2000 omsatte uppdragen från Räddningsverket totalt knappt 4,6 MSEK varav översvämningskarteringen detta år stod för 3,6 MSEK. Samma år utförde SMHI också mindre uppdrag åt bl.a. Rymdstyrelsen och SSI.

Inom ramen för uppdragsverksamheten har SMHI under år 2000 och 2001 bildat två, vad SMHI betecknar som, ”utförarkonstellationer” för att kunna genomföra uppdrag åt Naturvårdsverket. I det ena fallet rör det sig om ett samarbete mellan SMHI och Sveriges lantbruksuniversitet och i det andra fallet gäller det ett samarbete med Statistiska centralbyrån och IVL Svenska miljöinstitutet AB.

Tillsynsuppdrag av vattenregleringar

Till uppdragsverksamheten hänförs också SMHI:s *tillsynsuppdrag av vattenregleringar*. Tillsynsuppdrag av vattenregleringar sker efter att företag (vanligtvis kraftföretag) i en vatten- eller miljödom, eller efter beslut av regeringen, ålagts att anlita SMHI som opartisk kontrollant i syfte att följa upp att domarna följs. Det finns däremot ingen lag eller förordning som

¹³ Observera att Naturvårdsverkets köp av tjänster inom ramen för SMHI:s uppdragsverksamhet sker vid sidan av verkets bidrag på 3,1 MSEK till infrastrukturen som beskrivits tidigare.

särskilt anger att just SMHI skall utföra tillsynsuppdragen. Enligt miljöbalkens 28 kapitel 9 § har emellertid SMHI:s tjänstemän rätt att få tillträde till platser för vattenståndsmätare, vattenmätare eller observationer samt rätt att ta del av vissa anteckningar som verksamhetsutövaren är skyldig att föra. De berörda företagen är ålagda att ersätta SMHI för tillsynen.

År 2000 omsatte SMHI:s tillsyn av vattenregleringar 4,1 MSEK. Antalet tillsynsobjekt var detta år 158 stycken. Antalet kontrolluppdrag har minskat något under senare år och SMHI bedömer att tillsynsuppdragen kommer att minska än mer i framtiden.

2.3.3 Affärsverksamhet

Beskrivning av affärsverksamheten

SMHI bedriver kommersiell verksamhet – affärsverksamhet – riktad mot myndigheter och kommuner samt mot privata kunder i och utanför Sverige. Till affärsverksamheten räknar SMHI försäljning till företag och privatpersoner, kommuner samt sådan försäljning till andra myndigheter som upphandlas eller, p.g.a. att det existerar en marknad, skulle kunna upphandlas i konkurrens. All försäljning till Luftfartsverket och Sjöfartsverket räknas till affärsverksamheten till följd av att dessa finansierar sina verksamheter med avgifter. Prissättningen inom affärsverksamheten sker på affärsrättsliga grunder. Avgifternas storlek bestäms av SMHI i samråd med Ekonomistyrningsverket.

Affärsverksamheten är finansierad med försäljningsintäkter. I enlighet med myndighetsinstruktion och regleringsbrev får inkomsterna från affärsverksamheten disponeras av SMHI. Vidare skall SMHI belasta affärsverksamheten med en avgift motsvarande 8 procent av affärsverksamhetens totala omsättning för utnyttjande av infrastrukturen. År 2000 omsatte SMHI:s affärsverksamhet totalt 173,0 MSEK. Intäkterna från affärsverksamhetens tjänsteexport var detta år 24,7 MSEK.

Affärsverksamheten bedrivs inom affärsområdena Trafik, Miljö-Energi och Konsument. Detta sker redovisningsmässigt åtskilt från SMHI:s övriga verksamhet. Vidare har SMHI en intern stödfunktion i syfte att stödja affärsenheterna vid genomförande av olika sälj- och marknadsaktiviteter samt för att hantera kundregister, faktureringsadministration etc.

De tre affärsområdena

Affärsområde Trafik säljer kundanpassade prognostjänster till transportsektorn. År 2000 låg omsättningen på 72,6 MSEK. Den dominerande kunden inom detta område är Luftfartsverket som köper olika typer av

prognostjänster för såväl det egna behovet i flygtrafiktjänsten som för flygplatsernas behov. År 2000 köpte Luftfartsverket flygväder för totalt 45,1 MSEK.¹⁴ Andra myndighetskunder är Vägverket, Sjöfartsverket och Banverket. Samma år köpte dessa myndigheter prognostjänster av SMHI för cirka 7,7 MSEK; 3,2 MSEK respektive 1,2 MSEK. Andra kunder inom affärsområdet är exempelvis rederier, åkerier och kommuner.

Affärsområde Miljö-Energi riktar sig mot kunder med verksamheter inom bl.a. miljö-, energi och byggsektorerna. Miljö-Energi levererar kundanpassade prognoser, t.ex. ”byggväderprognoser”, samt bedriver konsultverksamhet. Konsultverksamheten kan exempelvis innebära att producera olika former av planeringsunderlag eller att genomföra miljökonsekvensutredningar. År 2000 omsatte detta affärsområde 60,2 MSEK.

Affärsområde Konsument riktar sig mot mediamarknaden (TV, radio, press), lantbruket samt mot privatmarknaden. Tjänsterna består bl.a. av medieanpassade publiceringsfärdiga väderprodukter, väderrelaterat beslutsunderlag till lantbruket samt olika typer av väderrelaterade betalprodukter till privatpersoner. År 2000 omsatte affärsområdet 40,2 MSEK.

2.4 Sammanfattande kommentarer

SMHI:s verksamhet och organisation saknar transparens

SMHI:s verksamhet och organisation låter sig inte enkelt beskrivas. Verksamheten innehåller såväl renodlade myndighetsuppgifter som kommersiell affärsverksamhet. Verksamheten riktar sig mot ett flertal olika avnämare (allmänhet, myndigheter, företag och kommuner) med delvis olika ”intressen”. Vidare är SMHI en finansieringsmässigt komplex organisation vars intäkter utgörs av såväl anslag och avgifter som olika former av bidrag. Det är därför svårt för externa betraktare att få överblick över organisationen. Statskontoret anser att SMHI:s verksamhet och organisation idag saknar en tydlig transparens.

Det är svårt att dra en gräns mellan uppdrags- och affärsverksamhet

SMHI förklarar att uppdragsverksamheten till sin karaktär och utförande liknar institutets myndighetsverksamhet. Statskontoret anser emellertid att delar av uppdragsverksamheten mer påminner om affärsverksamhet än om myndighetsuppgifter. Statskontoret har svårt att se på vilket sätt flera uppdrag i uppdragsverksamheten ”till sin karaktär och utförande liknar institu-

¹⁴ Observera att Luftfartsverkets köp av prognostjänster för 45,1 MSEK sker vid sidan av verkets bidrag på 8,5 MSEK till infrastrukturen som beskrivits tidigare. (Tidigare har också beskrivits hur SMHI årligen ersätter Luftfartsverket med cirka 200 000 kronor för nyttjande av observationssystemen på flygplatserna.)

tets myndighetsuppgifter” när tjänsterna inom affärsverksamheten inte anses göra det. Varför räknas exempelvis brandriskprognoser åt Räddningsverket som uppdragsverksamhet men inte specialanpassade väderprognoser åt Vägverket? I båda fallen är prognoserna av stor vikt för myndigheterna. Vidare kan vi konstatera att uppdragsverksamhetens tjänster, i likhet med tjänsterna i affärsverksamheten, går att beskriva och konkretisera i avtal. Redan idag formuleras uppdragen i uppdragsverksamheten i särskilda avtal. Även SMHI anser att det, åtminstone för vissa uppdrag, finns en marknad med alternativa leverantörer. Exempelvis har Räddningsverket och Naturvårdsverket andra leverantörer att välja bland.

3 Regleringar och riktlinjer som styr SMHI:s verksamhet

I uppdraget till Statskontoret ingår att

- undersöka om regelverket för SMHI kan anpassas för att förbättra möjligheterna till fortsatt god utveckling av affärsverksamheten samt
- analysera om den konkurrensutsatta affärsverksamheten kan drivas nationellt och internationellt inom myndighetsformen.

SMHI har framfört att reglerna i kapitalförsörjningsförordningen begränsar myndighetens handlingsutrymme i kommersiella sammanhang främst beträffande möjligheten att bilda egna bolag samt möjligheten att disponera över- och underskott i verksamheten. SMHI har även pekat på att förordningen begränsar möjligheten att etablera verksamhet utanför Sveriges gränser.

Detta avsnitt syftar till att beskriva vilka lagreglerande hinder som finns och som eventuellt kan begränsa SMHI:s kommersiella verksamhet. Inledningsvis beskrivs de särskilda regler som gäller för den kommersiella verksamheten i myndigheten SMHI. Dessutom görs en kort redogörelse för den granskning som Riksrevisionsverket har gjort av SMHI:s etablering i Finland. Därefter beskrivs Sveriges och EG:s generella konkurrensregler samt regler för statsstöd till kommersiella verksamheter. Slutligen beskrivs EU:s direktiv och riktlinjer beträffande spridning av offentligt producerad information.

3.1 Särskilda regler för kommersiell verksamhet i myndighetsform

3.1.1 Allmänna lagar och förordningar

Som central förvaltningsmyndighet utgör SMHI en del av statsförvaltningen som styrs av regeringen. SMHI omfattas således av en rad lagar och förordningar som gäller för myndigheter under regeringen, t.ex. förvaltningslagen (1986:223) och verksamhetsförordningen (1995:1322). Vidare finns det några förordningar som specifikt beskriver eller nämner SMHI:s roll och funktion på vissa särskilda områden

- Enligt Beredskapsförordningen (1993:242) skall SMHI bistå Lantmäteriverket med landskaps- och fastighetsinformation i en beredskaps-situation.

- I luftfartsförordningens (1986:171) 74 § stadgas att Luftfartsverket skall meddela föreskrifter om flygvädertjänst samt att verket i förekommande fall skall samråda i dessa frågor med SMHI.
- I enlighet med 3 § i förordningen om skydd för landskapsinformation (1993:1745), får SMHI utföra fotografering och liknande registrering från luftfartyg. Enligt ovanstående förordnings 5 § får SMHI även inrätta databaser med landskapsinformation.
- I enlighet med miljöbalkens 28 kapitel 9 § har SMHI:s tjänstemän rätt att få tillträde till platser för vattenståndsmätare, vattenmätare eller observationer samt rätt att ta del av vissa anteckningar som berörda verksamhetsutövare är skyldiga att föra.

3.1.2 Förordningar som påverkar affärsverksamheten¹⁵

Avgiftsförordningen (1992:191)

I avgiftsförordningen finns bestämmelser i anslutning till lagen om statsbudgeten. Förordningen gäller för myndigheter som bedriver avgiftsbelagd verksamhet oavsett om inkomsterna disponeras av myndigheten eller ej. Förordningen skall tillämpas om inte något annat följer av lag eller annan förordning eller av särskilt beslut av regeringen.

Beträffande myndigheters rätt att ta ut avgifter, stadgar avgiftsförordningen att en myndighet får ta ut avgifter för varor eller tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (3 §). I instruktionen för SMHI har regeringen klargjort att SMHI får ta ut ersättning för utförda uppdrag och att grunderna för ersättningen bestäms av institutet.

Avgiftsförordningen klargör vidare att en myndighet mot avgift får tillhandahålla tjänsteexport om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning (4 §)¹⁶. Med tjänsteexport avses sådana tjänster som inom eller utom riket tillhandahålls avnämare i utlandet. Tjänsteexport får bara tillhandahållas om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. I SMHI:s regleringsbrev har regeringen medgivit ett undantag från detta.

¹⁵ Nedanstående genomgång utgör ingen fullständig och uttömmande beskrivning av innehållet i de förordningar som påverkar myndigheters möjlighet att bedriva affärsverksamhet. Genomgången tar endast upp just de delar i förordningarna som har betydelse för affärsverksamheten.

¹⁶ 4 § räknar upp tio olika kategorier varor och tjänster (varav en är tjänsteexport) som får tillhandahållas mot avgift. Exempel på sådana andra varor och tjänster är tidskrifter och publikationer, informationsmaterial samt rådgivningstjänster.

Om inget annat ekonomiskt mål för myndighetens verksamheten beslutas, skall avgifterna beräknas så att det ekonomiska målet full kostnadstäckning uppnås (5 §). En myndighet får själv bestämma avgiftens storlek endast efter särskilt bemyndigande (6 §).¹⁷ Även rätten för myndigheten att disponera avgiftsinkomster kräver ett särskilt bemyndigande (25 §).¹⁸ I regleringsbrevet har regeringen givit SMHI bemyndigande att bestämma avgifternas storlek samt rätt att disponera dessa inkomster.

Vidare stadgar avgiftsförordningen att myndigheter varje år skall samråda med Ekonomistyrningsverket (ESV) om de avgifter som myndigheterna tar ut. ESV får medge undantag från samrådsskyldigheten (7 §). SMHI har av ESV medgivits ett sådant undantag fr.o.m. januari 2001 t.o.m. utgången av 2003 under förutsättning att grunderna för avgiftssättningen inte förändras.

Tjänsteexportförordningen (1992:192)

Tjänsteexportförordningen gäller för statliga myndigheter som bedriver tjänsteexport i enlighet med bemyndigande i avgiftsförordningen eller beslut som regeringen meddelat i det enskilda fallet. Förordningen reglerar de närmare villkoren för tjänsteexporten.

En myndighet får, om det ligger inom ramen för myndighetens uppgift enligt lag, förordning eller instruktion, ta till vara möjligheterna att inom eller utom riket marknadsföra sina tjänster för en utländsk marknad. Innan myndigheten påbörjar marknadsföringen skall det departement till vilket myndigheten anses höra underrättas om tjänsteexportens innehåll och omfattning (2 §). Tjänsteexportverksamheten skall bedrivas utifrån en fastlagd marknadsstrategi och med krav på lönsamhet (3 §). Avtalen med kunderna skall slutas på affärsmässiga grunder (4 §).

Vidare skall myndigheten underrätta Utrikesdepartementet eller den svenska beskickningschefen i det land där myndigheten utför uppdrag, om sådana frågor uppkommer som kan vara av betydelse för Sveriges förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation (5 §).

En myndighet som till följd av avtal enligt 4 § utför uppdrag utom riket får besluta att en tjänsteman hos myndigheten i och för uppdraget skall vara stationerad på en ort utom riket (7 §).

¹⁷ Myndigheten får dock själv besluta om storleken på de avgifter som tas ut enligt 4 § avgiftsförordningen.

¹⁸ Det krävs inget särskilt bemyndigande för rätten att disponera sådana avgiftsinkomster som avses i 4 § och 15 § (avgifter för kopior, bevis, registerutdrag m.m.) avgiftsförordningen.

Kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188)

I kapitalförsörjningsförordningen finns bestämmelser i anslutning till lagen om statsbudgeten. Förordningen reglerar kapitalförsörjningen för såväl anslagsfinansierade som avgiftsfinansierade myndigheter under regeringen. Förordningen skall tillämpas om inte något annat följer av lag eller annan förordning eller av särskilt beslut av regeringen.

Kapitalförsörjningsförordningen stadgar att myndigheter skall finansiera anläggningstillgångar som används i verksamheten med lån i Riksgäldskontoret (5 §).¹⁹ Med anläggningstillgångar som används i verksamheten avses anläggningstillgångar som inte betraktas som infrastrukturella. Utgångspunkten är att alla anläggningstillgångar som utgör produktionsfaktorer (materiella, immateriella och finansiella) och som en myndighet använder i sin verksamhet omfattas av definitionen.

Förordningens 10a § reglerar myndigheters möjlighet att bilda bolag. En myndighet får inte utan regeringens medgivande använda statens medel eller övriga tillgångar till att bilda bolag, stiftelser, föreningar eller liknande rättssubjekt, eller förvärva aktier eller andelar eller göra kapitaltillskott i sådana rättssubjekt.

Kapitalförsörjningsförordningen reglerar hur myndigheter får disponera över- och underskott i verksamheten (23 §). En myndighet som får disponera inkomster från en avgiftsbelagd verksamhet skall balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning. Uppgår det ackumulerade överskottet till mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret, skall myndigheten till regeringen lämna ett förslag om hur hela överskottet skall disponeras. År 2000 var SMHI:s resultat inklusive ränteintäkter 6,0 MSEK vilket motsvarar knappt 3,5 procent av affärsverksamhetens totala omsättning.

Har det uppkommit ett underskott i en myndighets avgiftsbelagda verksamhet och detta inte täcks av ett balanserat överskott från tidigare räkenskapsår, skall myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur underskottet skall täckas. Med omsättning avses de totala avgiftsintäkterna och försäljningsintäkterna i den avgiftsbelagda verksamheten.

¹⁹ Under särskilda förutsättningar får anläggningstillgångar också finansieras med bidrag från icke-statlig givare, vissa försäljningsinkomster eller med anslag för förvaltningskostnader.

3.1.3 Riksrevisionsverkets granskning av SMHI

Bakgrund

Riksrevisionsverket (RRV) har granskat SMHI:s årsredovisning för år 1999, beslutad 2000-02-23, samt underliggande redovisning för räkenskapsåret 1999.²⁰ Inom ramen för revisionen granskades SMHI:s etablering av verksamhet i Finland. Vid bedömningen av detta lät RRV utnyttja extern expertis i offentlig rätt. Den externa granskningen genomfördes av professor Hans-Heinrich Vogel på juridiska fakulteten vid Lunds universitet.²¹

Vogels utlåtande beträffande SMHI:s finlandsetablering

Vogel framhåller att regeringen, i enlighet med 10 kap. 3 § regeringsformen, får ge förvaltningsmyndigheter uppdrag att ingå internationell överenskommelse i frågor där överenskommelsen ej kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan och där sådan delegation till SMHI är möjlig. Rege- ringsformens 10 kap. 8 § stadgar emellertid samtidigt en vidsträckt under- rättelseskyldighet vilket innebär att chefen för Utrikesdepartementet skall underrättas i samband med etablering av verksamhet på annan stats territo- rium. Innehållet i detta stadgande upprepas och konkretiseras i tjänste- exportförordningen. (Se ovan.)

Även 10a § kapitalförsörjningsförordningen om förbud för myndigheter att bilda bolag grundar sig på regeringsformen. Vogel förklarar att detta förbud är nödvändigt eftersom styrning av sådana rättssubjekt inte utan vidare kan ske på det i regeringsformen förutsatta sättet utan istället måste följa de gäl- lande normerna i aktiebolagslagen. Vogel klargör samtidigt att det finns möjlighet att medge undantag från förbudet.

SMHI lät etablera verksamheten i Finland form av en filial till myndigheten. Enligt Vogel lär den av SMHI valda filialkonstruktionen inte bryta mot för- budet i 10a § och torde vara grundlagskonform. Vogel framhåller emellertid att filialkonstruktionen ger anledning till frågor sett ur perspektiv av lagen (1996:1059) om statsbudgeten. I lagens 1 § 1 st. stadgas att hög effektivitet och god hushållning skall eftersträvas i statens verksamhet. Detta effekti- vitys- och hushållningspåbud gäller enligt Vogel också för den rättstekniska sidan av en etablering av offentlig verksamhet i en annan stat. Då SMHI:s verksamhet i Finland bedrivs i en filialform (och inte i bolagsform) inställer sig frågan huruvida effektivitetskravet verkligen är uppfyllt, menar Vogel. Ett dotterbolag bildat enligt verksamhetsstatens rätt kan agera med utgångs- punkt i en organisationsform som är välkänd på bolagets marknad och där- för medger effektivt arbete. Dessutom blir gången mot moderbolaget väl-

²⁰ RRV dnr. 30-2000-0405

²¹ Vogels granskning inkom till RRV 2000-03-31 och har dnr. 24-2000-0617.

markerad, vilket brukar uppfattas som en nödvändighet vid t.ex. inkomstbeskattning och i arbetsrättsliga sammanhang. Vogel menar att dessa fördelar inte utan vidare uppnås vid en filialbildning.

Vogels sammanfattar sitt svar på frågan huruvida SMHI har bemyndigande att etablera kontor i Finland enligt nedan:

... menar jag därför att SMHI har visst författningsstöd för sitt beslut att etablera ett kontor i Finland. Men med tanke på regeringsformen framstår stödet inte som starkt. Möjligen kan stödet anses vara tillräckligt för verksamhet av tillfällig natur [...]; för mera permanent verksamhet torde stödet vara otillräckligt. [...] Och anledning till tveksamhet finns slutligen, huruvida det är godtagbart att organisera kontoret i Finland som filial.

3.2 Sveriges och EG:s konkurrensbestämmelser

Det finns två förbud i EG:s konkurrensregler och i den svenska konkurrenslagen. Det ena gäller konkurrensbegränsande samarbete mellan företag. Det andra gäller missbruk av en dominerande ställning. Förbudet mot samarbeten avser t.ex. avtal som syftar till att företag, direkt eller indirekt, fastställer inköps- eller försäljningspriser eller att marknader och inköpskällor delas upp. Exempel på missbruk av en dominerande ställning är oskäligen inköps- eller försäljningspriser samt begränsning av produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna.

Konkurrensbegränsande samarbete kan dock undantas från förbudet om de till exempel syftar till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande. En begäran om ett sådant undantag skall prövas i Sverige av Konkurrensverket eller, om det är frågan om ett samarbete med samhandelseffekt, av kommissionen. Företag kan också hos konkurrensmyndigheten begära ett förhandsbesked, ett s.k. icke-ingripandebesked, om myndigheten avser att ingripa mot det aktuella förfarandet. Mot förbudet av missbruk av en dominerande ställning finns inga möjligheter till undantag.

Syftet med EG:s konkurrensdirektiv och den svenska konkurrenslagen är att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av handel med varor tjänster och andra nyttigheter. Bestämmelserna avser företag som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Till den del sådan verksamhet består i myndighetsutövning omfattas den dock inte av begreppet företag.

Även offentliga företag omfattas av reglerna till den del dessa bedriver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Med offentliga företag menas *”Varje företag, över vilket de offentliga myndigheterna direkt eller indirekt kan utöva ett dominerande inflytande till följd av ägarskap, finansiell med-*

verkan eller gällande regler.” Således kan en myndighets kommersiella verksamhet befinnas omfattas av konkurrensbestämmelserna.

I målet Konkurrensverket vs. Statens järnvägar (SJ), som vid denna tidpunkt fortfarande var en myndighet, fann Marknadsdomstolen att SJ i samband med upphandling av järnvägstrafik, genom underprissättning i sitt anbud, hade brutit mot konkurrenslagens förbud mot missbruk av en dominerande ställning. Eftersom SJ:s anbud kraftigt understeg såväl de fasta som de rörliga kostnaderna för entreprenaden fastslog domstolen vidare att, även om handlandet inte enligt SJ avsiktligt syftade till att slå ut konkurrenter, SJ måste ha varit medveten om att detta måste bli följden.

Det spelar således ingen roll om syftet är att tjäna pengar eller om myndigheten uppsåtligt agerat på ett konkurrenshämmande sätt. Om däremot underprissättningen inte är så uppenbar som i detta fall (t.ex. då ett företag tillämpar en prispolitik som innebär att man inte får täckning för sina genomsnittliga kostnader) krävs enligt gällande rättspraxis att underprissättningen sker i syfte att ”eliminera eller allvarligt försvaga konkurrenter”.

Det allmänna rättsläget när det gäller att bestämma om en viss verksamhet som bedrivs av en myndighet träffas av lagens förbud måste dock fortfarande sägas vara oklart. Endast en prövning i det enskilda fallet torde kunna ge ett klargörande på denna punkt. I avsaknad av generella undantag kan dock konstateras att i den mån myndigheten bedriver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur omfattas den av konkurrensreglerna och kan således prövas i domstol.

3.3 EG:s statsstödsregler och transparensdirektivet

EG:s statsstödsregler innebär ett generellt förbud mot att medlemsstater ger finansiellt stöd till offentliga eller privata företag, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Med statligt stöd avses i princip alla former av offentliga medel som påverkar företagets kostnadskalkyl. Det kan röra sig om direkta anslag eller bidrag eller indirekta stöd som statliga lånegarantier, räntesubventioner och skattelättnader.

Insyn i de finansiella förbindelserna

För att underlätta kommissionens arbete tillkom 1980 (med ändringar från juli 2000) direktivet om insyn i de finansiella förbindelserna mellan med-

lemsstater och offentliga företag, det s.k. *transparensdirektivet*.²² Transparensdirektivet understryker vikten av att EG:s konkurrensregler tillämpas rättvist och effektivt inom bland annat sektorer som tidigare präglats av offentliga monopol.

Medlemsstaterna skall enligt direktivet se till att finansiella förbindelser mellan offentliga myndigheter och offentliga företag redovisas öppet så att det framgår vilka allmänna medel som de offentliga myndigheterna direkt tillfört de offentliga företagen samt på vilka sätt dessa medel använts.

Offentliga företag definieras här på samma sätt som tidigare nämnts, dvs. *”Varje företag, över vilket de offentliga myndigheterna direkt eller indirekt kan utöva ett dominerande inflytande till följd av ägarskap, finansiell medverkan eller gällande regler.”*

Med offentliga myndigheter avses staten, regionala och kommunala myndigheter. Till offentliga företag räknas sådana företag över vilka de offentliga myndigheterna direkt eller indirekt kan utöva ett dominerande inflytande till följd av ägarskap, finansiell medverkan eller gällande regler. De finansiella förbindelser som avses är följande

- a) Täckande av driftunderskott
- b) Tillskott av kapital
- c) Amorteringsfria tillskott eller lån till förmånliga villkor
- d) Gynnande genom avkall på vinst eller fordringar
- e) Gynnande genom avkall på normal avkastning på utnyttjade allmänna medel
- f) Ersättning för ekonomiska ålägganden från myndigheter

Medlemsstaterna skall vidare säkerställa att den finansiella och organisatoriska strukturen i varje företag som är skyldigt att ha separat redovisning, redovisas så att det framgår

- a) Vilka kostnader och intäkter som härrör från de olika verksamheterna
- b) Fullständiga uppgifter om de metoder genom vilka kostnader och intäkter tillskrivs och fördelas mellan olika verksamheter
- c) Hur nettointäkterna mellan olika verksamheter används.

²² Direktiv 80/723/EEG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag och direktiv 2000/52/EG av den 26 juli 2000 om ändring av direktiv 80/723/EEG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstater och offentliga företag.

För att säkerställa den insyn som avses ovan skall medlemsstaterna se till att de berörda företagen

- a) Har en separat driftsredovisning för var och en av verksamheterna
- b) Fördelar alla kostnader och intäkter på grundval av konsekvent tillämpade och sakligt motiverade redovisningsprinciper
- c) Fastställer vilka redovisningsprinciper som ligger till grund för den separata redovisningen.

Undantagna från reglerna om särredovisning är offentliga företag med en total årlig nettoomsättning som understiger 40 MEURO, eftersom dessa inte bedöms påverka konkurrensen. Vidare omfattar kravet på särredovisning inte verksamheter som endast i begränsad utsträckning påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

3.4 Rådets direktiv om rätt att ta del av miljöinformation

Syftet med ovanstående direktiv²³ är att säkerställa rätten att ta del av och sprida de uppgifter om miljön som finns hos offentliga myndigheter samt att bestämma de grundläggande förutsättningar och villkor som skall vara uppfyllda för att sådana uppgifter skall lämnas ut.

Med miljöinformation avses enligt direktivets 2 artikel alla uppgifter som är tillgängliga i skriftlig form, i bild eller ljudform eller i databaser som rör tillståndet för vatten, luft, mark, fauna flora eller naturområden samt verksamheter eller åtgärder avsedda att skydda dessa. Med offentliga myndigheter avses varje offentlig förvaltning på nationell, regional eller lokal nivå som ansvarar för och innehar uppgifter om miljön, med undantag för organ med dömande eller lagstiftande befogenheter.

Bakgrunden till det aktuella direktivet kan sammanfattas i två punkter. (1) En ökad tillgänglighet av miljöinformation ses i direktivet som en viktigt del i EU:s miljöarbete. (2) Olikheter i medlemsstaternas lagar om tillgång till miljöinformation kan skapa skillnader inom gemenskapen i fråga om tillgången till information eller villkoren för konkurrens. Enligt direktivets 5 artikel får medlemsstaterna, och i förlängningen de berörda myndigheterna, ta ut avgifter för att tillhandahålla uppgifter om miljöinformation. Avgifterna för informationen får dock inte överstiga vad som beskrivs som en skäligen kostnad.

²³ Rådets direktiv 90/313/EEG av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation.

Enligt direktivet åläggs offentliga myndigheter att lämna ut uppgifter om miljön till varje fysisk eller juridisk person på dennes begäran utan att kräva att skälen för begäran anges. I direktivets 3 artikel beskrivs de undantagsfall då den offentliga myndigheten inte behöver lämna ut miljöinformation. Dessa undantag inkluderar bland annat

- a) offentliga myndigheters verksamhet, förhållandet till andra stater och det nationella försvaret i den mån sekretess gäller för uppgifterna
- b) den allmänna säkerheten
- c) ärenden som prövas eller har prövats i domstol och är under utredning
- d) affärshemligheter, inklusive immateriella tillgångar
- e) material vars offentliggörande kan medföra risk för skador på den miljö som materialet berör

Senast två månader efter förfrågan skall den offentliga myndigheten besvara begäran om uppgifter. I den mån något av ovanstående undantag är aktuella skall den berörda myndigheten försöka skilja ut de uppgifter som angår de intressen som angetts.

3.5 Kommissionens meddelande om offentligt producerad information

Information producerad av den offentliga sektorn, såsom meteorologisk, hydrologisk och oceanografisk data är inte bara användbar för samhällliga ändamål.²⁴ Denna information har även en kommersiell potential. I förlängningen innebär detta att utformningen av de europeiska ländernas informationspolices även påverkar marknadens funktionssätt. Detta har föranlett en diskussion på europeisk nivå om hur information producerad av den offentliga sektorn bör betraktas.

Idag saknas det på europeisk nivå tydliga riktlinjer för utnyttjandet av offentligt producerad information. Detta har resulterat i flera rapporter och arbeten på detta tema. I januari 1999 publicerade kommissionen en grönbok med titeln *Public Sector Information in the Information Society*.²⁵

Kommissionen understryker i grönboken vikten av tillgång till information producerad av den offentliga sektorn, rättvis prissättning och effektiva administrativa processer för att leverera informationen.²⁶ Kommissionen be-

²⁴ Med offentligt producerad information avses här information som producerats och finansierats av offentliga institutioner.

²⁵ COM (98) 585 Final

²⁶ Grönbok är ett dokument från kommissionen som syftar till att stimulera den offentliga debatten på europeisk nivå inom ett specifikt politiskt område. Grönboken presenterar de

tonar även vikten av konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer. Flera offentliga aktörer erbjuder förädlade produkter, som bygger på offentligt producerat material, i konkurrens med privata företag. Detta kan innebära risk för korssubventionering och prisdumpning. Det påpekas dock att det i nuläget finns existerande lagstiftning för att komma tillrätta med av ovanstående problem, såsom transparensdirektivet och konkurrenslagstiftning.

I oktober 2001 följdes ovanstående grönbok upp av ett meddelande från kommissionen med titeln *"eEurope 2002: Creating a EU Framework for the Exploitation of Public Sector Information"*²⁷.

I meddelandet, som kan ses som en avsiktsförklaring från kommissionen, beskrivs några av de hinder som försvårar tillgängligheten, och därmed även förutsättningarna för att kommersialisera information producerad av den offentliga sektorn. Dessa hinder inkluderar bland annat skillnader i handläggningstid, ovilja att distribuera informationen digitalt samt oskälig prissättning. Det bör påpekas att kommissionens meddelande endast fokuserar på tillgänglighet till offentligt producerat material och att eventuella konkurrensrelationer mellan offentliga och privata aktörer helt utelämnas.

Kommissionens meddelande är resultatet av den dialog som initierats i ovanstående grönbok. I meddelandet resoneras kring olika lösningar för att öka tillgängligheten av offentligt producerat material. Meddelandet är uppbyggt kring två teman

- 1) Att sprida erfarenheter kring goda exempel rörande kommersialisering av offentligt producerat material.
- 2) Redogöra för olika regleringsalternativ avseende tillgången till information producerad av den offentlig sektorn och kommersialiseringen av denna information.

I meddelandet diskuteras även vilka instrument (regleringsalternativ) som är lämpliga för att öka tillgången till offentligt producerat material. Två huvudspår kan skönjas. En rekommendation till medlemsstaterna byggd på samarbete förvaltningar emellan eller ett direktiv. Ett direktiv bör enligt meddelandet vara utformat utifrån en minimiprincip där respektive lands förvaltningar ges betydande handlingsfrihet i att utforma riktlinjer för tillgänglighet och kommersialisering av offentligt producerad information.

första idéerna om eventuella åtgärder som EU kan komma att vidta. Organisationer och individer med ett speciellt intresse i frågan har då möjlighet att ge synpunkter och kommentarer. På detta sätt får kommissionen in synpunkter som kan beaktas när förslag till ny lagstiftning presenteras.

²⁷ eEurope 2002: Creating a EU Framework for the Exploitation of Public Sector Information COM (2001) 607 final

Den 29 november 2001 kom en deklARATION från ministermötet i Bryssel där man förklarar att man snarast möjligt kommer att behandla de förslag som redovisas i kommissionens meddelande.²⁸

3.6 Sammanfattande kommentarer

Regler för kommersiell verksamhet i myndighetsform

Sammanfattningsvis visar Statskontorets rättsliga genomgång att det inte finns några formella hinder för SMHI att nationellt och internationellt bedriva kommersiell affärsverksamhet i myndighetsform.

Genomgången visar vidare att det, givet att statsmakterna så önskar, är möjligt att ytterligare förbättra förutsättningarna för SMHI att bedriva affärsverksamheten i myndighetsformen. I enlighet med vad aktuella förordningar säger kan regeringen ge särskilda bemyndiganden som underlättar affärsverksamheten såväl nationellt som internationellt. Så har regeringen i regleringsbrevet exempelvis givit SMHI bemyndigande att självt bestämma storleken på institutets avgifter samt rätt att disponera dessa avgiftsinkomster. Vidare kan framhållas att regeringen i enlighet med kapitalförsörjningsförordningens 10a §, om den så önskar, kan medgiva SMHI möjlighet att bilda bolag.

Genomgången visar också att det finns exempel där regeringen har medgivit undantag från en bestämmelse i en förordning utan att denna möjlighet explicit uttrycks i förordningen. Exempel på detta är att SMHI i regleringsbrevet medgivits undantag från 4 § andra stycket avgiftsförordningen som säger att tjänsteexport bara får tillhandahållas om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Så torde regeringen, om den så önskar, kunna medge SMHI undantag från 23 § kapitalförsörjningsförordningen som säger att myndigheter till regeringen måste lämna förslag om hur överskottet i avgiftsbelagd verksamhet skall disponeras, om överskottet uppgår till mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning. SMHI:s resultat inklusive ränteintäkter motsvarade år 2000 knappt 3,5 procent av affärsverksamhetens totala omsättning.

Konkurrensregler, statsstödsregler samt EU-utlåtanden om offentligt producerad information

Beträffande de generella konkurrensreglerna så träffar dessa SMHI:s verksamhet i den del det rör sig om verksamhet av ”ekonomisk eller kommersiell natur”. Det spelar här ingen roll om verksamheten drivs i syfte att göra vinst eller inte. Huruvida verksamheten i SMHI eller SMHI:s agerande i ett

²⁸ Ministerial Declaration Brussels, 29th November 2001

enskilt fall skulle kunna sägas bryta mot något av förbuden måste dock, för det fall det blir aktuellt, fastställas i en särskild domstolsprövning.

SMHI:s verksamhet omfattas vidare, såsom varande ett offentligt företag, av EG:s statsstödsregler. Eftersom SMHI både bedriver anslagsfinansierad verksamhet och kommersiell verksamhet inom samma organisation, och den totala omsättningen överstiger 40 MEURO, är myndigheten dessutom skyldig att följa transparensdirektivets regler om särredovisning och insyn i de finansiella förbindelserna.

Slutligen berörs MHO-verksamheten i SMHI, och tillhandahållandet av MHO-information, av rådets direktiv om rätt att ta del av miljöinformation enligt vissa av rådet fastställda principer och av kommissionens meddelande om offentligt producerad information. Det senare kan komma att följas av ett direktiv eller annan reglering enligt vilket SMHI och andra vädertjänster kan bli skyldiga att tillhandahålla offentligt producerad informationen enligt särskilda regler.

4 Om infrastrukturen för MHO-tjänster samt tillgång till data²⁹

En förutsättning för analyser och prognoser av väder-, vind och vattenförhållanden är tillgången till observationsdata från ett nätverk av mätstationer. Kvaliteten och tillförlitligheten [och därmed användbarheten] av sådana analyser och prognoser är i hög grad beroende av observationsnätverkets rums- och tidsupplösning – m.a.o. avståndet mellan mätstationerna och frekvensen av mätningar.

Observationsnäten utgör tillsammans med mätdata, bearbetningssystem och de dataprodukter och databaser som genereras därav, den nödvändiga infrastrukturen för produktion av MHO-tjänster.

4.1 Definition av infrastruktur för MHO

Med *infrastruktur för MHO – data, produkter och tjänster* – avses i det fortsatta observationsnät, inklusive mätstationer, och metoder och system för datafångst, bearbetning och produktion av meteorologisk, hydrologisk och oceanografisk information.

Meteorologisk information omfattar data, dataprodukter och *value added services*. Rådata från observationsnäten bearbetas i mer eller mindre rutinartade, datorbaserade processer som i sin tur genererar indata till vidare bearbetning alternativt tolkning – gränsdragningen mellan data och dataprodukter blir därmed i viss mån flytande.

Data består huvudsakligen av synoptiska väderobservationer³⁰ från både ytstationer och luftburna mätinstrument som registrerar temperatur, luftfuktighet, lufttryck och vindstyrka. Landbaserade och satellitburna radarsystem producerar också data för beräkning av molntäcke och nederbörd. Andra satellitburna sensorsystem producerar både meteorologisk rådata och bilder ”färdiga” för tolkning.

Synoptisk observationsdata körs i numeriska prognosmodeller (*Numerical Weather Prediction – NWP*) utvecklade för olika tidsperspektiv. I vissa modellsystem uppdateras/korrigeras löpande tidigare genererade prognoser med ny, senare inhämtad rådata – s.k. dataassimilation. Viss rådata samlas

²⁹ Informationen i detta avsnitt baseras på uppgifter från bl.a. SMHI:s fördjupade prövning, ATMET-rapporten samt, när det gäller grundfakta och definitioner om de olika disciplinerna, från den svenska Nationalencyklopedin.

³⁰ Synoptisk meteorologi; väderlära, gren av meteorologin som analyserar synoptiska, dvs. samtidigt utförda, observationer av vädret. Synoptiska observationer utförs överallt på jorden kl. 00.00 UTC och därefter var tredje timme dygnet runt.

även i längre tidsserier för andra analysändamål – exempelvis klimatologiska databaser.

Dataprodukter utgörs typiskt av data som ytterligare bearbetats för olika analys och presentationsändamål, exempelvis radarbildkompositier, och väderkartor och prognosprodukter sammansatta från flera mätsystem.

Medan data och i viss mån även dataprodukter utgör indata och verktyg för andra applikationer och/eller produktionsled består däremot *value added services* av slutprodukter utformade för en specifik kund eller kundkategori. Denna kategori tjänster förutsätter bransch- och teknikkunskaper i kombination med den meteorologiska kompetensen samt kunskap om (kommersiell) produktutveckling.

Meteorologisk information utgör också en viktig komponent i hydrologiska och oceanografiska sammanhang.

Hydrologisk information omfattar data om vattenstånd och vattenföring i syfte att kunna göra beräkningar av och prognoser för t.ex. översvämningsrisker och dammsäkerhet samt för vattenkraftsplanering. Informationen samlas bl.a. in genom det nät av mätstationer som sedan början av 1900-talet ligger under SMHI:s ansvar.

Oceanografisk information omfattar data om havets fysiska, kemiska och i viss mån biologiska egenskaper. Sådan data samlas in genom mätningar från fartyg, fasta och drivande bojsystem samt satellitburna sensorsystem.

Även oceanografisk mätdata (ström och temperaturdata) körs – tillsammans med viss meteorologisk indata – i oceanografiska prognosmodeller för varningsändamål (höga vågor och högt vattenstånd). SMHI kör dagligen 48-timmarsprognoser över ström och temperaturfördelning.

Oceanografisk information används vidare i globala och regionala program för övervakning av havsmiljön, exempelvis kommissionsarbetet för Östersjön.

4.2 Internationella samarbeten och utbyte av data

Det finns ett antal internationella överenskommelser och samarbeten om utbyte och tillhandahållande av meteorologisk information. *World Meteorological Organisation* (WMO), är ett FN-organ med 182 medlemsstater, med syfte att globalt koordinera och standardisera arbetet inom meteorologi. WMO:s huvudprogram – *World Weather Watch* (WWW) – omfattar insamling, utbyte och bearbetning av meteorologisk data enligt ett

av medlemmarna antaget tekniskt och administrativt regelverk (se vidare 4.2 nedan).

ECOMET är ett huvudsakligen europeiskt samarbete (20 medlemmar) som syftar till att, mot bakgrund av en ökad kommersialisering och inom ramen för WMO, skapa konkurrensneutrala regler för tillgången på data för såväl nationella vädertjänster som för privata aktörer³¹. *ECOMET*s regler utgår från WMO-policyn enligt Resolution 40 men har, såsom varandes ett huvudsakligen ekonomiskt samarbete, ett delvis annat syfte. Ett uttalat syfte med *ECOMET* är att – till skillnad från vad som följer av WMO-reglerna – försäljningen av meteorologisk information skall bidra till kostnaden för dess infrastruktur.

Därutöver finns ett antal internationella och mellanstatliga organisationer med främsta syfte att samfinansiera och effektivisera utnyttjandet av olika delar av den meteorologiska infrastrukturen resurser inom väderområdet.

European Center for Medium Range Weather Forecasting (ECMWF) är en självständig organisation med 22 europeiska medlemsnationer. Verksamheten består av utveckling av numeriska modeller för medellånga väderprognoser, samt produktion och distribution av sådana prognoser. ECMWF skall vidare insamla och lagra för verksamheten relevant meteorologiskt data, tillhandahålla medlemsstaterna viss datakraft för modellering, samt bistå vid implementering av WMO program. Verksamheten finansieras till ca 80 procent av medlemsländerna och resterande av försäljning av data och produkter.

På europainivå finns vidare *EUMETSAT*, som är en huvudsakligen anslagsfinansierad, mellanstatlig organisation med ansvar för utnyttjande av europeiska vädersatelliter vars data används för både operationell meteorologi, väder-, klimat- och miljöövervakning. Ett annat exempel på europeiskt samarbete är *EUMETNET*, ett nätverk bestående av västeuropeiska vädertjänster inom vilket europeiska samarbets- och utvecklingsprojekt av teknisk, organisatorisk och ekonomisk karaktär koordineras.

Inom Norden, och med de baltiska staterna, samarbetar de nordiska vädertjänsterna om finansiering, rationalisering och utveckling av vissa tjänster och produkter. Exempel på nordiskt samarbete är *NORDMET* där samarbetet rör utveckling av numeriska väderprognoser och väderradarnätverk. Ett annat exempel utgörs av HIRLAM-modellen – ett NWP-system – som ”poolas” av de skandinaviska länderna samt Irland, Holland och Spanien.

³¹ *ECOMET* bildades på initiativ av ICWED (Informal Conference of Westeuropean Directors). *ECOMET*-samarbetet ”ersatte” det *gentlemen's agreement* som EU-kommissionen fann stå i strid mot konkurrensreglerna. Enligt *gentlemen's agreement* avstod medlemmarna från att konkurrera på varandras hemmamarknader, vilket även möjliggjorde ett kostnadsfritt datautbyte medlemmarna emellan (varvid parterna).

Även för hydrologi och oceanografi finns särskilda samarbeten för utbyte av data och produkter. Det främsta hydrologiska samarbetet sker inom WMO, som har samordningsansvar för operationell hydrologi inom FN. Under UNESCO ligger vidare *Internationella Hydrologiska Programmet*, IHP, som arbetar med övergripande samarbetsfrågor och informationsutbyte inom hydrologi. Motsvarande samarbeten finns också inom Norden i form av *Nordiska Hydrologiska Programmet*, NHP.

På det oceanografiska området sker samarbeten inom *Intergovernmental Oceanographic Commission*, IOC, som också ligger under UNESCO, samt inom t.ex. *Helsingforskommissionen* (HELCOM) och *Oslo-Pariskommissionen* (OSPARCOM).

4.3 Tillgång till data

4.3.1 WMO-samarbetet

Syftet med (flertalet av) de ovan beskrivna samarbetena är att effektivisera och utveckla den meteorologiska infrastrukturen samt öka tillgången på meteorologisk information för samarbetsparterna. En indirekt effekt av dessa samsarbetssträvanden är emellertid, beroende på hur samarbetet är utformat, att tillgången kan begränsas för de som inte ingår i samarbetet. En fundamental princip för samarbetet inom WMO har dock varit – och är fortsatt – fri och obehindrad tillgång till data för alla parter. Vid sidan om WMO-medlemmarna och forskarsamfundet skall denna fria tillgång således även gälla privata företag och andra kommersiella aktörer.

Resolution 40

I takt med en växande kommersiell marknad för MHO-tjänster och krav på ökad självfinansiering av flera europeiska vädertjänster har principiella problem uppstått i förhållande till den av WMO förespråkade datapolicyn. Vissa vädertjänster har varit motvilliga till att fritt tillhandahålla ”sin” WMO-data med hänvisning till dess kommersiella värde. Vidare krävdes en balans mellan de nationella vädertjänsterna och privata intressen. Problemet avsågs lösas genom Resolution 40 (Cg-XII 1995) där medlemsländerna skall klassificera ”sin” respektive WMO-data enligt

- *essential data* – att tillhandahållas utan restriktion av något slag, mot distributionskostnad endast,
- *additional data* – att fritt tillhandahållas WMO-medlemmarna för utförande av deras (icke-kommersiella) tjänster och att för kommersiell användning tillhandahållas mot av producenten fritt bestämt pris. Då de europeiska länderna utgör en *single economic group* i detta samman-

hang, gäller inte ovanstående begränsning (..icke-kommersiella..) mellan europeiska NMS. För icke-kommersiella forsknings- och utbildningsändamål skall även *additional* data tillhandahållas fritt.

All data och dataprodukter som inte är *essential* eller *additional*, klassificeras som *other data*.

Resolution 40 utgjorde en kompromiss mellan de olika synsätten i datapolicyfrågan, och avsågs säkerställa WMO-programmens kontinuitet genom att erkänna dataproducenternas rätt till ersättning för viss data.

Resolution 40 Annex 1 fastslår en minimigräns för vad som skall ingå i *essential* data. Därutöver står det varje NMS helt fritt att bestämma om egen data skall utgöra *essential* eller *additional*. Till *essential* data skall höra observationer var 6:e timme från det regionala, synoptiska basnätverket RBSN³². Data från basnätets utbyggnad får klassificeras som *additional* – liksom den del av observationsdata från basnätet med högre tidsupplösning än de 6-timmarsintervall som föreskrivs för *essential* data.

Resolution 25

WMO Resolution 25 (Cg-XIII 1999) rör utbyte av hydrologisk data, med i stort samma regelverk som Resolution 40 – dock saknas här klara definitioner om vad som skall ingå i *essential* data utbudet. Beträffande oceanografisk data pågår medlemsförhandlingar om datautbyte enligt liknande riktlinjer.

4.3.2 Datahandel inom ECOMET

Till skillnad från WMO:s grundläggande principer för fri och allmän data-tillgänglighet, menar ECOMET-medlemmarna att de kommersiella MHO-verksamheter inom Europa skall bidra till finansiering av de nationella vädertjänsternas infrastruktur. ECOMET tillämpar ett avgiftssystem som samordnas av organisationens kansli i Bryssel. Priserna, som bestäms individuellt av de nationella vädertjänsterna, skall sättas så att en given andel (för närvarande 3 procent) av den fasta infrastrukturkostnaden för respektive vädertjänst skall täckas av dataförsäljningen. ECOMET administrerar data-

³² Grundprincipen för det synoptiska observationsnätet är att, vilket är anledningen till att det inom WMO har fastslagits vilka meteorologiska parametrar som skall ingå och vilken tids- och rumsupplösning som skall tillämpas i de regionala nätverken. *The Regional Basic Synoptic Network* (RBSN) i Europa är uppbyggt i enlighet med WMO programmets databehov. För prognoser på nationell/lokal nivå räcker inte rumsupplösningen i RBSN och det synoptiska stationsnätet har utökats för att tillgodose vädertjänsternas behov.

förmedling och försäljning genom en katalog (*the ECOMET Catalogue*). Katalogen – som delvis speglar WMO Resolution 40 – inkluderar

- *The Global Basic Data and Products Set* – all essential data,
- *The European Data and Products Set*³³ – kommersiellt tillgänglig additional data/produkter
- *Value Added Services* – kund/branschpassade väderprodukter baserade på både observationsdata och produkter.

Vidare tillämpar ECOMET ett "one-stop shop"-system som innebär att alla medlemmars data i katalogen kan erhållas från en valfri nationell vädertjänst. Priset blir detsamma för ett givet dataset eftersom dataproducentens villkor för försäljning avser data/produkt oavsett vilken nationell vädertjänst som administrerar och distribuerar beställningen.

Eftersom ECOMET endast hanterar medlemmars exportförsäljning av data, och det faktum att vädertjänsterna har geografiskt överlappande produktion, så kan data/produktkunder i vissa fall köpa data för ett givet område från mer än en källa utan att det rör sig om dataexport. Dessa transaktioner faller därmed utanför ECOMET:s reglering och priset kan/bör därmed variera mellan producenterna.

ECOMET:s finansiering bygger på att medlemmarna anmäler dataförsäljning som omfattas av ECOMET-reglerna. Priset på data fördelas enligt a) ersättning till dataproducenten, b) kommission till den säljande vädertjänsten, c) procentuell avgift till ECOMET. Då merparten av dataförsäljning sker inom respektive medlemslands gränser, omsätter ECOMET-handeln relativt blygsamma belopp, uppskattningsvis mindre än 10 miljoner kronor.

ECOMET-samarbetet har fått ett s.k. *Comfort Letter* från kommissionen. Ett Comfort Letter är inget formellt beslut, utan ett oförbindande besked i form av en administrativ skrivelse att kommissionen inte finner anledning att agera mot det anmälda samarbetet med stöd av konkurrensreglerna. Ett sådant besked, som kommissionen lämnar på basis av tillgängligt material, är inte att jämföras med ett lagenligt undantag eller icke-ingripandebesked. Det utgör heller inget hinder mot tillämpning av nationell rätt. Kommissionen kan också besluta att själv ta upp ärendet senare, om förhållandena gör det påkallat.³⁴

³³ Anpassningen i ECOMET:s regelverk till EU:s konkurrensregler innebär att all *additional* data som använts kommersiellt av en nationell vädertjänst måste erbjudas till försäljning. Det innebär att vädertjänsterna inte är skyldiga att tillhandahålla sådan WMO-additional data som endast använts i utförande av myndighetsuppgifter.

³⁴ Konkurrenslagen – En kommentar, Carlsson, Söderlind, Ulriksson (1999)

Kommissionens beslut är baserat på de uppgifter som ECOMET lämnade vid tiden för samarbetets start. En sådan uppgift var t.ex. att ECOMET-reglerna skulle garantera lika villkor för tillgång till meteorologisk data och fakturering av sådan data för såväl privata aktörer som för de nationella vädertjänsterna själva. Kommissionen har sedan dess varken följt upp hur ECOMET-reglerna kommit att tillämpas i praktiken eller hur samarbetet i övrigt har utvecklats.

Även om kommissionen inte själv skulle välja att föra talan mot ECOMET-samarbetet är det dock inget som hindrar någon annan att göra en anmälan till kommissionen och på så sätt initiera en ny prövning. En sådan anmälan förbereds också f.n. av en sammanslutning privata väderföretag. (Se även kommentarer nedan kring ECOMET och datahandeln i praktiken.)

4.3.3 Utbyte och handel med data inom övriga samarbeten

Beträffande ECMWF så har organisationen upphovsrätt till all data/produkter och kommersiell access till ECMWF data/produkter sker endast via medlemmarna, dvs. de nationella vädertjänsterna. ECMWF tillämpar också beteckningarna *essential* och *additional* för data/produkter. Endast medlemsvädertjänsterna och forsknings- och utbildningssamfundet kvalificerar för tillgång till *essential* data.

Vid kommersiell användning av *additional* data skall pris erläggas till ECMWF via den nationella vädertjänsten. Data/produkter och tariffer listas i en produktkatalog. Vädertjänsternas kommersiella användning av ECMWF-data utgör en medlemsförmån och är således helt utan kostnad (utöver ”medlemsavgiften”). Däremot är vädertjänsternas kommersiella användning av ECMWF-data utanför det egna landet behäftad med avgift enligt katalogen.

EUMETSAT har en datapolicy liknande ECMWF. Även här tillämpas klassificering enligt WMO Resolution 40 – ett begränsat dataset tillhandahålls fritt och utan begränsning (del av WMO-*essential* utbudet)³⁵, övrigt material tillhandahålls följande användargrupper enligt angivna villkor:

Medlemsländernas vädertjänster har fri tillgång till all data och avgör själva villkoren för övriga användares tillgång till denna data på hemmamarknaden. Icke-medlemsländers vädertjänster, WMO och ECMWF har fri tillgång till ett begränsat dataset samt tillgång till övrig data enligt vissa villkor. Ett särskilt dataset tillhandahålls forskningsprojekt och utbildning.

³⁵ EUMETSAT data omfattar både bilder (*High Resolution Images* – HRI) för direkt tolkning utan vidare bearbetning och numerisk data för tolkning och vidare bearbetning.

När det gäller tillgång till data/produkter inom EUMETSAT-samarbetet har vädertjänsten i respektive medlemsland rollen som EUMETSAT:s agent för försäljning och distribution. Vid kommersiell användning utgår avgifter för viss data/produkter. Villkoret för att kommersiellt utnyttja sådan EUMETSAT-data utanför det egna landet är dock att den nationella vädertjänsten i De nationella vädertjänsterna får dock bara utnyttja EUMETSAT-data kommersiellt utanför det egna landet med samtycke från vädertjänsten i det land till vilken försäljningen sker.

4.3.4 Nationella ställningstaganden om datapolicy

USA:s open datapolicy

USA tillämpar en helt öppen datapolicy som grundas på antagandet att all information som anskaffats med allmänna medel utgör en samhällsresurs och att största möjliga ekonomiska samhällsnytta uppnås genom att tillhandahålla allmänheten all sådan information på lika villkor och utan dröjsmål. Ur detta följer vidare ställningstagande om

- att staten inte skall bedriva monopolistisk verksamhet.
- att insamlingen av offentligt producerad information redan finansierats via skattemedel och att avnämarna därför inte skall tvingas betala för denna två gånger.
- att statens skall aktivt sprida offentlig information – i synnerhet sådan rådata med vilken vidareförädlade produkter kan skapas – mot endast distributionskostnad, utnyttjande även privata sektorns nätverk, och att inte hävda upphovsrätt eller annan form av restriktion.

Denna allmänna datapolicy återspeglas till synes i tillgången till MHO-data, som uppges vara den privata sektorn fullt tillgänglig utan fördröjning eller andra hinder, genom bl.a. den nationella vädertjänstens försorg.

Sveriges och Europas restriktiva main-stream

Den europeiska datapolicyn i detta sammanhang³⁶ klargörs på ett tydligt sätt i och med antagandet och tillämpningen av ECOMET:s regelverk för datautbyte. Den förhärskande ståndpunkten är att den privata sektorn skall bidra till meteorologins infrastruktur genom direkta avgifter för disposition av densamma.

³⁶ Utgångspunkten för kommentarer är den privata vädermarknadens operationella tillgång till MHO-data från de nationella vädertjänsterna – dvs. ECOMET:s regelverk. Den mer splittrade europeiska bilden över lagar och villkor om tillgång till offentlig information, upphovsrätt m.m. beaktas inte.

ECOMET ger dock de enskilda vädertjänsterna utrymme att inom regelverket i viss utsträckning välja datapolicy genom proportionering av *essential* respektive *additional* data. Med få undantag har de vädertjänster som studerats valt att i *essential* datautbudet endast ta med synoptiska observationer från RBSN (dvs. minimiutbudet enligt WMO). Med andra ord har de nationella vädertjänsterna valt att ta betalt för i stort sett all data som regelverket tillåter. Sverige tillhör denna kategori.

Utbrytaren UK

Vid årsskiftet 2000/2001 beslöt MetOffice (UK) – en av de mest kommersiellt inriktade vädertjänsterna i Europa – att släppa all synoptisk data fri (samt all klimatologisk data) såsom del av *essential* datautbudet³⁷. Beslutet har skapat uppenbar irritation bland flera nationella vädertjänster då det utgör ett avsteg dels från andemeningen med ECOMET, dels från det samförstånds-förfarande som karakteriserat det europeiska samarbetet. Beslutet byggde på en kombination av ett politiskt och ett ekonomiskt ställningstagande. Med en liberal datapolicy ökar konkurrensneutraliteten samtidigt som MetOffice bedömer att inkomsterna från försäljning av *additional* data ger en mycket begränsad vinst i relation till kostnaderna för administration för försäljning och distribution.

4.3.5 Kommentarer kring ECOMET och datahandeln i praktiken

Enligt ECOMET, SMHI och övriga europeiska vädertjänster skall all data finnas tillgänglig på lika villkor för alla aktörer på marknaden. Den allmänna uppfattning i den privata sektorn är dock att ECOMET och datahandeln inte fungerar operationellt. Av de svårigheter som påtalas av privata väderföretag i Europa kan följande sammanfattning göras beträffande tillämpningen av datapolicyn i praktiken

- **Omfattning** – all data läggs inte ut för försäljning av de nationella vädertjänsterna. I vissa fall läggs inte all *essential*- ut och/eller inte all *additional*-data. Regelverket kräver inte heller det senare under förutsättning att vädertjänsten inte använt data i fråga kommersiellt – det hävdas dock att även sådan data som använts kommersiellt av vädertjänsten inte tillgängliggörs ”utomstående” fullt ut.
- **”Logistik”** – Flera nationella vädertjänster har inte fungerande system och rutiner för dataförsäljning och distribution (information, handläggning, formatsamordning, datakommunikation m.m.).

³⁷ MetOffice har dock senare, efter förhandlingar inom ramen för ICWED, valt att minska den fria mängden *essential* data. Enligt företrädare för Metoffice innebär uppgörelsen att all data som är användbar för privata aktörer nu är *essential*.

- Pris – godtycklig prissättning som i vissa fall blir absurd (exempelvis radarkompositer, dvs. en mosaik av radarbilder – jämför ECOMET-reglerna om maxpris i relation till omsättning).

Under hösten 2001 fördes diskussioner inom ICWED avseende en gemensam liberalisering av datapolycyn med tillämpning i några fall redan från årsskiftet 2002³⁸. Liberaliseringen innebär enligt uppgift en samordnad utökning av *essential*-utbudet och en prissänkning av resterande synoptisk data i *additional*-utbudet. De dokument Statskontoret tagit del av visar att *essential*-utbudet i de Europeiska länderna efter den gemensamma liberaliseringen kommer att variera mellan 5 och 59 procent³⁹. I fallet SMHI skulle antalet synoptiska observationsstationer i *essential*-kategorin dock fortsatt utgöra endast en mindre del av det totala antalet.

4.4 Prissättning av data

Utöver det samhällsekonomiska värde som meteorologisk data och annan information om väder, luft och vatten har finns ett klart kommersiellt värde av sådan MHO-data. Ett etablerat synsätt i Europa är att tillskriva MHO-data ett kommersiellt värde som en funktion av framtagningkostnaden – vanligtvis som en mer eller mindre godtyckligt uträknad andel av infrastrukturkostnaden. Infrastrukturen är kostsam (oavsett vilket primärt ändamål infrastrukturen tjänar) – följaktligen är data dyrt. En sådan värdeberäkning ligger bakom priserna i ECOMET-katalogen.

Ett annat synsätt som tillämpas av företrädare för en mer öppen datapolicy utgår från att data och i viss mån dataprodukter har ett relativt lågt kommersiellt värde i oförädlad skick. Ett exempel är allmänna prognoser i media. Amerikansk lag föreskriver att väderföretag i någon form skall förädla prognosdata som erhålls av vädertjänsten – förädlingen kan bestå i både presentationsform och/eller, vilket blir allt vanligare, den statistiska bearbetningen. Dessutom blir det allt vanligare att löpande publicera träffsäkerheten för företagets prognoser. Antalet företag på marknaden är stort och konkurrensen hård – de företag som inte förädlar data och erbjuder en mervärdesprodukt sorteras ut. Processen pekar följaktligen på att ingångsdata har ett begränsat värde.

³⁸ Konkreta uppgifter om sådana planer har framkommit vid intervjuer med bl.a. DNMI (Norge) som meddelat utökning av *essential* utbudet och långtgående prissänkning av resterande *additional* data från årsskiftet 2002. Även SMHI har bekräftat att sådana diskussioner förs. Den planerade ökningen respektive prissänkningen för SMHI:s data är dock, i förhållande till nuvarande mängd och prisnivå, relativt liten.

³⁹ Evaluations of answers to questionnaire regarding the implementation of changes according to essential synop data (IDEWG)

Beträffande MHO-tjänster till professionella användare utanför mediasegmentet så tillskrivs data ett värde först när det anpassats med övriga komponenter som sammantaget utgör ett operationellt beslutsverktyg för den aktuella verksamheten – se exempelvis offshore, weather routing, energi-produktion m.fl. Denna kategori av MHO-tjänster förutsätter stort bransch/teknikkunnade i kombination med den meteorologiska kompetensen.⁴⁰

4.5 Sammanfattande kommentarer

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns tydliga skillnader i datapolicy framförallt mellan USA och Europa. Dessa är i sin tur framförallt orsakade av grundläggande skillnader i den politiska synen på hur dataproduktionen skall finansieras.

USA tillämpar således en helt öppen datapolicy som grundas på antagandet att all information som anskaffats med allmänna medel utgör en samhällsresurs och att största möjliga ekonomiska samhällsnytta uppnås genom att tillhandahålla allmänheten all sådan information på lika villkor och utan dröjsmål. USA har därför också valt att dra en skarp gräns mellan det offentliga åtagandet, bl.a. omfattande tillhandahållande av offentligt producerad information, som sköts av en myndighet och kommersiell verksamhet som helt sköts av privata aktörer på en öppen marknad. Flertalet andra länder utanför Europa, däribland Nya Zeeland och Japan, ansluter sig till detta synsätt.

Den europeiska datapolicyn innebär att den privata sektorn skall bidra till meteorologins infrastruktur när den används för kommersiella syften. Vädertjänsterna skall således finansiera offentligt producerad information med kommersiella avgifter i mesta möjliga utsträckning. För tillämpningen av denna policy har ECOMET-samarbetet utformats. En viktig orsak till ställningstagande kring den europeiska datapolicyn är politiska krav på minskade kostnader för den offentliga verksamheten. Det har fått till följd att europeiska vädertjänster, vanligen vädermyndigheter, kommit att kommersialiseras i högre grad än vädertjänsterna i de länder som tillämpar det amerikanska synsättet. Inom EU är tillgången till MHO-data således ett viktigt konkurrensmedel.

Det internationella WMO-samarbetet motiveras av vikten av internationell tillgång till och utbyte av data. Skillnader i synsätt beträffande finansiering har lett till bildandet av det europeiska samarbetet ECOMET som syftar till

⁴⁰ SMHI:s kommentarer kring verksamhetsutveckling bekräftar detta resonemang i det att man ser värdet i att göra prognos över verksamhetseffekt hos kunden i stället för över väderutvecklingen. Även Storbritanniens beslut att släppa i stort sett all additional data fri mot distributionskostnad, antyder att det kommersiella värdet och vinstmöjligheterna snarare ligger i mer utvecklade produkter och tjänster (value added services).

att skapa ett regelverk för konkurrensneutral handel med data. De kontakter vi haft med såväl de europeiska vädertjänsterna som med dess konkurrenter visar dock att den praktiska tillgången, både fysiskt och prismässigt, varierar stort mellan länderna och för olika typer av aktörer. ECOMET:s regler ger också ett stort spelrum för sådana variationer.

Det går därför knappast att hävda att ECOMET i praktiken lyckats göra tillgången till data konkurrensneutral. Kritiken mot ECOMET-samarbetet är också relativt omfattande. Även om kommissionen vid samarbetets start inte valde att ingripa finns inga garantier för att man inte, vid en prövning idag, skulle finna samarbetet konkurrensbegränsande och därför förbjudet.

För närvarande pågår diskussioner mellan de europeiska vädertjänsterna om en liberalisering av datapolicyn. Några länder har redan beslutat att släppa mer data fri och sannolikt kommer denna utveckling att fortsätta.

5 Marknader och konkurrens

Detta avsnitt syftar till att ge en överblick över marknaden för meteorologi, hydrologi och oceanografi (MHO), inom främst Sverige och Europa men även i övriga världen. Beskrivningen omfattar, förutom produkter, tjänster och aktörer, även de skeenden som präglar marknadsutvecklingen nu och i den närmaste framtiden.

Avsnittet är baserat på intervjuer med offentliga och privata aktörer, nationella vädertjänster och andra marknadsaktörer, såväl köpare som säljare av MHO-tjänster på MHO-marknaden i Sverige och utomlands. Information har även hämtats från den marknadsanalys SMHI gjort inom ramen för den fördjupade prövningen samt från främst andra aktuella studier av MHO-marknaden; bl.a. den s.k. ATMET-rapporten⁴¹.

5.1 MHO-marknaden

MHO-marknaden kan delas in i *prognosttjänster* (huvudsakligen väderprognoser) och *konsulttjänster*. Prognosttjänster är ett vitt begrepp sett mot bakgrund av de kraftigt varierande resurskraven för tjänsteproduktionen. Inom handeln *business-to-business* säljs allt från rådata till avancerade modellprodukter. Handeln *business-to-consumer* omfattar allt från allmänna översiktsprognoser i konsumentvänligt format till branschanpassade specialprognoser.

Konsulttjänsterna omfattar utredningsuppdrag, teknik- och metodutveckling samt uppdragsforskning.

5.1.1 M respektive H & O komponenterna

Vid en översikt av marknaden uppfattas prognosttjänsterna till största delen omfatta [endast] meteorologi medan konsulttjänster oftare har en tvärvetenskaplig komponent där hydrologisk och oceanografisk kompetens är av värde. Exempelvis bidrar det ökade intresset för miljöfrågor till en växande marknad för integrerade MHO-tjänster. Flertalet nationella vädertjänster har dock – till skillnad från SMHI – inte en integrerad MHO-organisation, utan tillgodoser behovet genom samarbete med andra institut på projektbasis.

Till följd av den integrerade verksamheten inom SMHI är även H- och O-tjänster relevanta för beskrivningen av den svenska marknaden. Detta är dock till stor del ett svenskt fenomen. I den fortsatta beskrivningen av mark-

⁴¹ ATMET-rapporten (Applications of Telematics to Meteorology, Final Report, Société Française d'Etudes et Réalisations d'Équipements Aéronautiques, 30 September 1998).

naden i ett internationellt perspektiv avgränsas presentationen därför till meteorologiska tjänster. Till stor del är beskrivningen dock överförbar på identifierade segment och delmarknader, produkter och tjänster inom hydrologi och oceanografi. Den enda skillnaden är att det är andra, ofta offentliga myndigheter och organ, än den nationella vädertjänsten, eller vädertjänsten i samarbete med andra, som tillhandahåller dessa tjänster.

5.1.2 Karaktäristiskt för marknaden

Naturliga monopol i strategisk infrastruktur

Att producera och tillhandahålla tjänster på MHO-marknaden kräver tillgång till meteorologisk, hydrologisk och oceanografisk data och dataprodukter som produceras inom MHO-infrastrukturen. Denna infrastruktur är, till följd av de höga kostnaderna för att upprätta och driva den, närmast att betrakta som ett naturligt monopol (eller ett s.k. flaskhalsmonopol). Den direkta on-line tillgång till sådan data och produkter som de nationella vädertjänsterna har genom sitt innehav och förvaltning av infrastrukturen innebär en klar konkurrensfördel för vädertjänsterna.

Beroendet av denna strategiska infrastruktur har gjort det nödvändigt för stater världen över att, genom sina nationella vädertjänster, sluta sig samman i ett omfattande samarbete om utbyte av sådan information. En förutsättning för att kunna producera tjänster på MHO-marknaden är således tillgång till infrastruktur. Tillgången avgörs bl.a. av prissättning och andra villkor för den information som produceras inom ramen för samarbetet. I motsvarande grad som samarbetet kan öka tillgången till data för de som ingår riskerar det att begränsa tillgången för de som inte ingår i samarbetet.

I den konkurrensrättsliga doktrinen om ”*essential facilities*” definieras tillgångar som t.ex. MHO-infrastruktur som en nödvändig eller oundgänglig resurs. Enligt kommissionen är en nödvändig resurs ”*a facility or infrastructure, without access to which competitors cannot provide services to their customers.*” (*Sea Containers v. Stena Sealink, para 66.*) Av kommissionens beslut i detta fall framgår att en vägran från det företag, eller sammanslutning av företag, som kontrollerar den nödvändiga resursen att ge sina konkurrenter tillträde till resursen, eller endast tillträde på diskriminerande villkor, utgör ett brott mot förbudet mot missbruk av en dominerande ställning. Vägran att ge konkurrenter tillträde kan också utgöra ett brott mot förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete.⁴²

⁴² Se vidare Konkurrensverkets rapport (1999:2), Konkurrens på bankmarknaden.

Nationella vädertjänsters dominerande ställning

Den anslagsfinansierade vädertjänst som finns i varje land och som tilldelats särskilda, konkurrensskyddade uppgifter, utgör ytterligare ett karaktäristiskt drag för marknaden. Den nationella vädertjänsten har, genom sin ofta unika tillgång till data och ytterst finansierad av skattemedel, normalt en mycket dominerande position på marknaden. Om vädertjänsten dessutom är kommersiellt inriktad i sin verksamhet påverkar det också marknaden funktionssätt och möjligheterna för andra aktörer att etablera sig.

Till följd av att flertalet nationella vädertjänster samtidigt bedriver anslagsfinansierad myndighetsverksamhet och kommersiell verksamhet finansierad med försäljningsintäkter skapas möjligheter till, eller risk för, korssubventionering.

Nationella vädertjänster har en stor fördel i att produkt- och modellutveckling till viss del sker med anslagsmedel och att man förfogar över infrastrukturen (från vilken konsultföretagen köper data och dataprodukter). Denna fördel kan svårligen elimineras genom regler för internhandel. En viktig källa till obalans utgörs av personal som oavsett affärsområdestillhörighet inom vädertjänsten kan allokeras efter behov. Vidare uppstår i vissa fall en otydlighet avseende de olika roller i vilka den nationella vädertjänsten uppträder på marknaden.

Offentliga köpare

Kunder till MHO-tjänster är i stor utsträckning centrala, regionala och lokala myndigheter och andra offentliga köpare. Av tradition, eller enligt direktiv, köper de ofta sitt huvudsakliga behov av MHO-tjänster (inom ramen för myndighetens ansvar) från den nationella vädermyndigheten till självkostnadspris. Så länge som de berörda myndigheterna, köpare och säljare, befinner sig inom samma juridiska person, staten, föreligger heller inget krav på att upphandla tjänsterna i anbuds konkurrens enligt upphandlingsreglerna. Det ligger därmed nära till hands för myndigheterna att köpa även andra rent kommersiella MHO-tjänster, som således inte ligger inom det prisreglerade fältet, av den nationella vädertjänsten. Konkurrerande privata leverantörer av sådana tjänster har därmed ofta svårt att få in en fot och teckna avtal med myndighetskunder.

Marknaden för MHO-tjänster karaktäriseras i övrigt både av ett alltmer breddat och ett ökat tjänste- och produktutbud. Såväl antal som kategorier av aktörer är delvis jämförbar med den allmänna utvecklingen av informationsteknologimarknaden. På den internationella vädermarknaden pågår därutöver en liberalisering av tillgänglighet till meteorologiska data. Vidare har i vissa fall den statliga meteorologiska myndigheten upphört med den kommersiella delen av verksamheten och därmed undanröjt ett antal mark-

nadshinder. Bilden kompliceras dock av att både synen på datapolicy och kommersialiseringsgraden varierar bland de statliga europeiska vädertjänster som tidigare helt dominerat marknaden.

5.2 Marknadssegment – produkter, tjänster och kunder

5.2.1 Energi

Tjänster till energisektorn omfattar rådataleverans, väderstatistik, kort- och långtidsprognoser och förädlade vädertjänster/produkter till både energi-producenter och större energikonsumenter (t.ex. industrier med energikrävande produktion). Dessa har ofta egna meteorologer och hydrologer för produktions- respektive inköpsplanering. På konsultsidan produceras exempelvis beräkningsmodeller för optimering av energiproduktionen vid kraftverk.

I Europa pågår avreglering av elmarknaden, i USA är den nyligen genomförd. Energimarknaden präglas till följd av detta av internationalisering, ökad rörlighet, spekulation och hårdnande konkurrens. Marknaden – som omsätter mycket stora värden – är i hög grad påverkad av vädret som därmed blir en viktig faktor i företagens planering. Detta har även lett till en handel med väderderivat som ett finansiellt instrument. Väderderivat är en typ av försäkring mot avvikelser från statistisk väderutveckling (ofta säsongrelaterad) där kompensation utgår i relation till avtalat index (min/max temp, regnmängd, molntäcke m.m.).

Marknaden för väderderivat är relativt ny i hela världen (1997/1998) men betydligt svagare utvecklad i Europa jämfört med USA. Det totala antalet väderderivatskontrakt i Europa 1999–2000 för samtliga marknadssegment uppgår endast till 40–60 (värde 35 MEURO) vilket motsvarar ca 1,5 procent av motsvarande marknad i USA.

Specifikt för Sverige

I likhet med trenden i övriga Europa har några av de större svenska energi-producenterna rekryterat meteorologisk kompetens för planering och optimering av verksamheten. Det finns även ett antal utländska företag verksamma på den svenska marknaden med liknande tjänsteutbud såsom norska Nena, Markedskraft, Natsource-Tullett och SKM-Skandinavisk Kraftmegling. De aktuella företagen arbetar inte primärt med MHO-tjänster utan erbjuder marknadsunderlag för energimarknaden, där meteorologiska prognoser är ett viktigt inslag. Markedskraft och SKM – Skandinavisk Kraftmegling har även kontor i Sverige.

Köparna av tjänsterna inkluderar inte bara energiproducenter och större energikonsumenter utan även finansiella aktörer. Ovanstående företag använder SMHI och DNMI som leverantörer av underlag för deras tjänsteutbud. En uppfattning bland flera av marknadsaktörerna är att SMHI och DNMI främst verkar som komplement till dessa företags verksamheter, snarare än en faktisk konkurrent. Flera av de marknadsaktörer Statskontoret varit i kontakt med menar att SMHI delvis försöker bredda sitt produktutbud från traditionella prognoser och dataleveranser till att erbjuda mer tillämpliga tjänster. När det gäller s.k. väderderivat så är den svenska marknaden i nuläget mycket liten till sin omfattning.

Flera av de större energikonstulterna, Ångpanneföreningen, Sweco och J & W erbjuder konsulttjänster till energiproducenter. Dessa konsulttjänster har en delvis annorlunda inriktning och inkluderar bland annat projektering och råd vid uppförandet av nya produktions- och distributionsanläggningar. I de fall tjänsteproducenterna behöver tillgång till meteorologisk och hydrologisk data och modeller, fungerar SMHI som en underkonsult/leverantör. Även om SMHI erbjuder vissa tjänster i konkurrens med ovanstående företag beskriver flera av företagen SMHI som ett komplement snarare än en konkurrent.

Att bedöma konkurrenssituationen i detta segment är komplicerat. Det är svårt att tala om en enhetlig tjänst. Konkurrenssituationen skiljer sig åt tjänsterna emellan. När det gäller renodlade prognoser till energirelaterade aktörer är konkurrensen begränsad – här är SMHI en dominerande aktör. När det gäller tjänster med meteorologiska inslag såsom optimeringsmodeller och andra konsulttjänster finns det enligt vår kartläggning en existerande marknad.

5.2.2 Sjöfart

De meteorologiska tjänsterna till sjöfartsnäringen har sin grund i såväl säkerhet som driftsekonomi. Sjöväderprognoser utgör fortsatt en del av myndighetsuppgifterna för vädertjänsterna i sjöfartsländer och omfattar översikter ner till mycket lokala observationer och prognoser för t.ex. hamnangöring med stora fartyg. *Weather routing* å andra sidan utgör en kommersiellt viktig verksamhet som domineras av amerikanska och japanska privata leverantörer – med dotterbolag i Europa – som tillhandahåller bästa rutt ur säkerhets och driftsekonomiskt perspektiv antingen direkt till befäl ombord eller till ett ombordsystem som ger befäl möjlighet till att interaktivt utvärdera olika ruttalternativ.

Specifikt för Sverige

SMHI tillhör en av de större leverantörerna av sjöfartsväder i Europa, och är också helt dominerande på den svenska marknaden.

5.2.3 Offshore

Offshoreindustrin är beroende av meteorologisk och oceanografisk information för flertalet operationella moment

- konstruktion och installation av enheter till havs,
- borrhning, produktion och omlastning från flytande enheter,
- transport av personal (helikopter) och material (fartyg).

Även här omfattar tjänsterna prognoser med både hög och låg tids- och rumsupplösning samt vidareförädlade MHO-produkter m.fl. konsulttjänster som kräver stor kunskap om kundernas verksamhet och behov.

Liksom för sjöfarten är det privata väderföretag som dominerat offshoresegmentet – ett fåtal nationella vädertjänster är dock kommersiellt aktiva på denna marknad, bl.a. UK MetOffice, DNMI och DMI. SMHI är inte aktiv inom offshoresegmentet – att Sverige saknar egen offshoreproduktion gör det sannolikt mycket svårt att penetrera den marknaden.

5.2.4 Landtrafik

Vädertjänster till landtrafiken efterfrågas i samband med underhåll av väg- och järnvägsnäten (t.ex. snöröjning). Tjänsterna karakteriseras av traditionella väderprognoser och kartor med hög tids- och rumsupplösning – som i många länder utgör en del av myndighetsuppdraget – samt viss rådgivningsverksamhet. Därutöver skapar privata teknikföretag en ny rad användarvänliga tjänster baserat på IT- och mobiltekniken, men med lågt meteorologiskt kunskapsinnehåll.

Specifikt för Sverige

Konkurrensen på denna marknad är i nuläget relativt begränsad. Inga av de svenska MHO-företagen har landtrafik som målmarknad. Två av de största inköparna är Vägverket respektive Banverket, som årligen tillsammans köper tjänster av SMHI för mellan 5 och 10 miljoner. Vid intervjuer med ovanstående aktörer har det framgått att de till viss del saknar en tradition av att upphandla MHO-tjänster i konkurrens. Detta i kombination med att SMHI under flera decennier har samarbetat med Vägverket gör att det förmodligen är svårt för alternativa aktörer att slå sig in på denna marknad.

Finska Foreca har emellertid under en period kostnadsfritt levererat vädertjänster till Vägverket i syfte att komma in på marknaden.

5.2.5 Lantbruk

Lantbrukets behov av traditionella väderprognoser för verksamhetsplanering (sådd, bevattning, skörd, bekämpning, frost m.m.) är omfattande men i Europa likväl blygsam till omsättning. Enligt SMHI täcker väderinformation i media, via Internet och automatiserade tele-/faxtjänster större delen av behoven. Betalningsviljan och vinstmarginalen för kommersiella väderföretag uppges vara låg. En något annorlunda bild beträffande bredden och komplexiteten i tjänste- och produktutbudet uppfattas från länder med betydande jordbruk. Här omtalas ett större antal branschrelaterade organisationer arbeta med operationella modeller för verksamhetsplanering och konsekvensanalyser inom jordbruk och boskapshållning, baserad på rådata från den nationella vädertjänsten. I USA omfattar lantbrukssegmentet även handel med väderderivat.

Specifikt för Sverige

Den dominerande svenska aktören i detta segment är SMHI som primärt levererar traditionella väderprognoser för lantbrukares verksamhetsplanering. SMHI har ett avtal med Lantbrukarnas riksförbund, (LRF), som gör att 90 procent av de svenska lantbrukarna får tillgång till SMHI prognoser via sitt medlemskap i LRF. Prognoserna levereras via olika informationsteknologiska verktyg. Förutom de grundläggande prognostjänster som inkluderas i avtalet mellan SMHI och LRF kan medlemmarna köpa tilläggstjänster av SMHI. Detta tillval är i nuläget inte särskilt vanligt. Den svenska marknaden är ganska liten till sin omfattning och avtalet mellan SMHI och LRF är endast värt några hundratusen kronor årligen.

5.2.6 Miljö

Intresset för miljöfrågor inom samhällsplanering har lett till en växande marknad för MHO-tjänster. Det rör sig främst om konsulttjänster avseende spridningsmodeller i luft och vatten, miljökonsekvensbeskrivningar samt buller, men även om prognos och övervakningsuppdrag i samband med större bygg- och anläggningsentreprenader. Många projekt inom detta segment har en tvärvetenskaplig prägel – och utförare med egen meteorologisk, hydrologisk och/eller oceanografisk kompetens har utan tvekan vissa marknadsfördelar. Typiska utförare inom segmentet är förutom vädertjänsterna och andra nationella institut större konsult/teknikföretag, men även små, starkt nischinriktade teknikföretag (ofta med en koppling till universitet och högskola) som agerar underkonsulter till de förstnämnda kategorierna.

Specifikt för Sverige

De efterfrågade tjänsterna i detta segment bär flera likheter med situationen på marknaden för MHO-tjänster till energisektorn. För att kunna genomföra miljökonsekvensbeskrivningar och spridningsmodelleringar i luft och vatten krävs tillgång till meteorologisk och hydrologisk data men även till spridningsmodeller, något som gör att SMHI även här verkar som en underkonsult till företag som erbjuder ovanstående tjänster.

Konkurrenssituationen på detta marknadssegment varierar mellan de olika tjänsterna. När det gäller spridningsmodellering i luft är konkurrensen begränsad. Köparna av den aktuella tjänsten inkluderar företag som genom sin produktion påverkar luftkvaliteten såsom företag inom tillverknings och processindustrin. Andra köpare av denna tjänst är luftvårdsförbund och offentliga myndigheter med ansvar att kontrollera luftkvalitet.

Enligt förordning (2001:527) om miljökvalitetsnormer för utomhusluft skall varje kommun kontrollera att miljökvalitetsnormerna 4–9 § § i denna förordning uppfylls. Enligt förordningens 13 § skall Naturvårdsverket meddela vilka mätmetoder, utvärderingsmetoder och beräkningsmodeller som är giltiga för luftkvalitetsmätning. I nuläget saknas dessa uppgifter. Enligt företrädare för Naturvårdsverket kommer mätmetoder och mätutrustning att godkännas utifrån hur mätmetoderna klarar ett antal minimivärden. När det gäller beräkningsmodeller är det svårare att avgöra vilka som kommer att godkännas. De marknadsbedömare som Statskontoret varit i kontakt med menar att avsaknaden av föreskrifter från Naturvårdsverket gynnar etablerade aktörer med beprövade mät-, beräknings- och utvärderingsmetoder.

De två dominerande leverantörerna av dessa tjänster på den svenska marknaden är SMHI och IVL – Svenska Miljöinstitutet, (IVL). SMHI och IVL har ett nära samarbete som bland annat innebär att IVL använder SMHI:s modeller för luftkvalitetsmätning och spridning av partiklar i luft. I nuläget finns det bara en reell konkurrent till ovanstående företag. Lundaföretaget Opsis erbjuder system för luftkvalitetsmätning och emissionsanalys.

När det gäller spridningsmodellering i vatten är konkurrenssituationen något annorlunda. Förutom tidigare nämnda SMHI och IVL erbjuder flera av de större teknik konsulterna J & W, Scandiaconsult och Sweco den aktuella tjänsten. Förutom ovanstående aktörer finns det ett stort antal nischorienterade företag med hydrologisk kompetens. Flera av dessa är knutna till universitet och högskolor.

Trots att de båda tjänsterna – spridningsmodellering i luft respektive vatten – är relativt lika till sin karaktär så skiljer sig alltså marknadsituationen åt i de båda fallen. Enligt marknadsbedömare finns det en större kommersiell

potential i spridningsmodellering för vatten, vilket anses vara orsaken till att konkurrensen om dessa tjänster fungerar bättre.

5.2.7 Media & privat

Marknaden omfattar prognostjänster för TV, radio, tidningar å ena sidan, och prognostjänster direkt till olika privata konsumentkategorier (för sport, evenemang, fritid m.m. via Internet, GSM, fax).

Väderpresentation i TV har utvecklats från ett nationellt monopol till en starkt konkurrensutsatt marknad i takt med ökningen av privata TV-kanaler. TV-väder omsätter i storleksordningen 20 MEURO i Europa – vilket motsvarar 10–20 procent av den totala vädermarknaden – och förväntas stadigt öka. Som jämförelse uppges att marknadsvärdet för TV-väder i Japan respektive USA är 10 gånger större än i Europa. I USA är marknaden tillräckligt stor för särskilda ”väderkanaler”. Liknande försök i Europa har inte varit så framgångsrika vilket delvis förklaras av språkbegränsningar.

Köparnas behov spänner mellan rådata och färdiga, TV-anpassade väderpresentationer med t.ex. avancerad animering. Produktionen av TV-väder karakteriseras av hög IT- och presentationsteknik och lågt krav på meteorologiskt kunskapsinnehåll.

Beträffande vädertjänster för radio är antalet kunder stort (1996: 3000–5000 radiostationer) men betalningsviljan relativt låg. Dels lever den nationella vädertjänstens public service-funktion för allmän prognostjänst via radio kvar i större utsträckning än vad gäller TV, alternativt finns erforderlig data allmänt tillgänglig på nätet, dels är utrymmet för profilering, och därmed presentationsteknik, lägre.

Marknaden för tidningsväder karakteriseras också av låg meteorologisk kunskapsnivå, hård konkurrens och språkindelning av producenter. Marknadspotentialen för både radio- respektive tidningsväder är blygsam i förhållande till TV och privatmarknaderna.

Tjänsterna på privatmarknaden utgörs huvudsakligen av meteorologiskt sett enkla, lokala väderprognoser, utnyttjande den senaste IT- och mobiltekniken.

Specifikt för Sverige

Konkurrensen om prognostjänster till media är relativt god även i Sverige. Detta gäller framförallt de tjänster som karaktäriseras av lågt meteorologiskt kunskapsinnehåll. SMHI levererar prognoser till samtliga stora mediaaktörer (Sveriges Television, Sveriges Radio, TV4, TV3, Aftonbladet, SVD,

DN, Expressen, Aftonbladet och MSN-portalen för att nämna några) medan flera av de mindre konkurrenterna har fokuserat på mindre kapitalstarka kunder. På delsegmentet media finns idag fyra verksamma konkurrenter till SMHI, tre svenska samt en utländsk. Samtliga svenska aktörer i detta delsegment är mindre företag där den med störst omsättning, TT-Spektra, levererar prognoser till 38 landsortstidningar. De tre svenska aktörerna omsätter tillsammans drygt 3 miljoner kronor på den svenska marknaden.

När det gäller prognostjänster till privatpersoner är situationen mer svåröverskådlig. Ett av ovanstående företag – Vädertjänsten i Göteborg – erbjuder prognostjänster till privatpersoner, så gör även SMHI. Omsättningen på denna typ av tjänster är i nuläget relativt begränsad.

5.2.8 Handel

Tjänster inom detta segment omfattar dels vanliga prognostjänster, dels väderkänslighetsanalyser som beräknar effekter av väder på framtida efterfrågan av en viss vara/tjänst. Sett mot bakgrund till utvecklingen i USA (jfr väderkänsliga branscher som bryggerinäringen, konfektionsindustrin m.fl.) kan det förväntas att omfattningen av tjänster typ väderderivat kommer att öka markant i såväl i Europa som i Sverige.

5.2.9 Flyg

Gemensamt för hela Europa är att de meteorologiska bastjänsterna för civilflyget utgör ett reglerat marknadssegment. Med bastjänster avses de tjänster som rör flygsäkerheten. I enlighet med *International Civil Aviation Organisation*, ICAO:s regelverk åligger det respektive medlemsstat att utse en meteorologiskt ansvarig myndighet – vanligtvis den nationella vädertjänsten – för att tillhandahålla avtalade meteorologiska tjänster till civilflyg i internationell trafik. Det finns däremot inget formellt hinder för att tjänsten utförs av privata företag med den ansvariga myndigheten som beställare.

Utöver de prognostjänster till flygsektorn som är ICAO-reglerade finns också andra, icke reglerade tjänster. Exempel på detta är lokala väderprognoser för flygplatser.

”Flygväder” utgör en viktig intäktspost för såväl SMHI som för de övriga europeiska vädertjänsterna – i genomsnitt ca 13,5 MEURO motsvarande 22 procent av den totala genomsnittliga kostnaden för en europeisk vädertjänst, räknat på 15 europeiska stater. Motsvarande siffror för Sverige är 3,2 MEURO och 12 procent. (*ATMET-rapporten 1996*).

5.3 Aktörerna – företagen och de nationella vädertjänsterna

5.3.1 De nationella vädertjänsterna

I varje land finns, som beskrivits ovan, en nationell vädertjänst, på engelska *National Meteorological Services*, förkortat NMS. I det fortsatta benämns dessa ”nationella vädertjänster” eller förkortat ”vädertjänster”. Även om det finns undantag så bedrivs verksamheten nästan uteslutande i myndighetsform finansierad med anslag, om än i olika utsträckning. Vid sidan om ålagda myndighetsuppgifter, t.ex. observationer och varningstjänst, bedriver det övervägande flertalet också kommersiell verksamhet och säljer MHO-tjänster på den öppna marknaden. En viktig bakgrund till detta är politiska krav om ökad självfinansiering. En annan är det breddade utbudet på en alltmer kommersiell marknad, dvs. en i hög grad marknadsstyrd utveckling.

Trender och viktiga skillnader

Även om det finns stora likheter mellan vädertjänsterna finns det också, särskilt utifrån ett konkurrensperspektiv, en rad viktiga skillnader dem emellan. Utöver att vädertjänsterna i olika grad är beroende av avgifter för sin finansiering finns skillnader i graden av kommersialisering och marknadsorientering, tillämpning av datapolicy samt samhällsuppdragets avgränsning.

Man kan, även om vissa åtskiljande faktorer kvarstår, gruppera de europeiska vädertjänsterna och de olika trenderna enligt följande

- Vädertjänster med anslagsfinansierad och kommersiell verksamhet under samma tak, ökad marknadsorientering, och en restriktiv datapolicy
- Vädertjänster med liberal datapolicy
- Vädertjänster utan kommersiell verksamhet

I figur 5.1 nedan illustreras detta genom att några av de större länderna inom EU har placerats in efter den nationella vädertjänstens grad av kommersialisering samt i vilken grad man tillämpar en liberal datapolicy. Som en jämförelse med förhållandena utanför Europa har även USA, Japan och Nya Zeeland placerats in.

Figur 5.1 Vädertjänsternas grad av kommersialisering och graden av liberalisering av datapolicy på den europeiska MHO-marknaden

		KOMMERSIALISERINGSGRAD	
		HÖG	LÅG
DATAPOLICY - LIBERALISERINGSGRAD	HÖG	(NYA ZEELAND) UK	(USA) (JAPAN) NORGE HOLLAND
	LÅG	ÖSTERRIKE SVERIGE DANMARK FRANKRIKE TYSKLAND	FINLAND

Källa: SMHI och intervjuer med nationella vädertjänster

Organisation

Till denna bild hör en tredje dimension (variabel); nämligen i vilken grad de nationella vädertjänsterna har valt att organisera sig i syfte att skapa konkurrensneutralitet för den kommersiella verksamheten. Sambanden här är inte lika tydliga men de vädertjänster som har valt eller för diskussioner om att organisatoriskt separera verksamheten i en myndighet och ett kommersiellt bolag, uppfattas ha en förhållandevis låg grad av kommersialisering. Till dessa hör till exempel Holland och Finland. Vädertjänster med en hög grad av kommersialisering och marknadsorientering har däremot ofta valt att samla myndighetsverksamheten och den kommersiella verksamheten i samma organisation. Såväl UK, Tyskland, Frankrike och Österrike är exempel på detta.

Vädertjänsterna inom EU är genom olika regelverk, t.ex. EG:s konkurrensregler och regler för statsstöd samt reglerna för samarbetet i ECOMET, i princip skyldiga att skapa ett "level playing field" genom att vidta olika åtgärder för att till exempel förhindra korssubventionering mellan anslagsfinansierad och kommersiell verksamhet.

De mer kommersiellt inriktade vädertjänsterna inom EU har också, i olika grad och på olika sätt – organisatoriskt eller redovisningsmässigt, gjort åtskillnad mellan anslagsfinansierad myndighetsverksamhet och kommersiell

verksamhet. Det vanligaste är att man tillämpar någon form av separat redovisning av den kommersiella verksamheten som därigenom även belastas med i teorin rättvisande andel av fasta/gemensamma kostnader. Vidare tillämpas i vissa fall detaljerad tidsredovisning för gemensam personal.

Endast ett land i världen har förlagt samhällsuppdraget i ett bolag – *MetService* i Nya Zeeland⁴³. Österrike har långtgående planer på att slå samman tre statliga vädertjänster, varav en redan drivs i bolagsform (GmbH, bolag med begränsat ansvar), till ett av staten helägt bolag. De tre är de nuvarande motsvarigheterna till vädertjänsten för civil luftfart, vädertjänsten för försvaret samt övrig vädertjänst.

Finansiering

För finansiering av vädertjänstens verksamhet – utöver intäkter från kommersiell verksamhet – tillämpas olika system, jmf. exempelvis direkta anslag med UK:s *trading fund* där andra statliga avnämare beställer och finansierar hela kärnverksamheten.

Trading fund-modellen innebär att den nationella vädertjänsten *Metoffice* kärnverksamhet, motsvarande ca 50 procent av de totala kostnaderna, inte har några egna direkta anslag utan finansieras via de 22 myndigheter som använder sig av vädertjänstens tjänster. Dessa betalar en fast kostnad som huvudsakligen används för att finansiera infrastrukturen och därutöver för de specifika tjänster de beställer. Affärsverksamheten utgör 10 procent av *UK Metoffice* omsättning. Affärsverksamheten drivs i en från övrig verksamhet avskild avdelning, i annan byggnad och med egen ledning. Till största delen köper affärsverksamheten produkter från huvudorganisationens infrastruktur till samma villkor som övriga kunder, men också egen produktion.

5.3.2 Privata aktörer

Väderprognosföretag

Kommersiellt väder är en relativt ny bransch och det är först på 1980-talet som marknaden började utvecklas på allvar. Med utgångspunkt från marknadssegmenten kan de privata företagen grupperas enligt följande:

⁴³ Den Nya Zeeländska modellen skiljer sig dock avsevärt från SMHI:s bolagiseringsförslag, bl.a. i det att all MHO-data från Nya Zeeland är helt fri för samtliga parter och all uppdragsforskning konkurrensutsätts via en självständig organisation.

MHO-tjänster till sjöfart (*weather routing*) och offshore tillhör de ”tidiga” marknaderna för privata företag och världsmarknaden domineras av japanska och amerikanska intressen. Företagen är få till antalet – det största, Oceanroutes (UK), ägs av Japanska WNI – och karakteriseras av stort branschkunskande.

Mediamarknaden har uppvisat den största ökningen vad gäller antalet företag. Det rör sig till stor del om små, nischinriktade företag med hög IT- och marknadsföringskompetens, stor flexibilitet och initiativkraft, men ofta med låg egen meteorologisk kompetens – tillgången till allmänna väderprognoser på Internet är en viktig faktor till ökningen av denna företagskategori. Å andra sidan så har flera av de större, väletablerade europeiska väderföretagen byggts upp just inom mediavärlden.

Segmenten energi, handel, lantbruk har utvecklats starkt i USA men inte i Europa. Även här domineras den privata sidan av flera av de ”äldre” väletablerade väderföretagen.

SMHI:s dominans på vädermarknaden i Sverige är mycket stor – det finns endast ett fåtal privata svenska väderprognosföretag (vilka köper relativt ”färdiga” väder/prognosprodukter från SMHI). Beträffande tillgången till meteorologisk data så saknar de få privata aktörerna på den svenska marknaden kapacitet att förädla rådata och är alltså i allra högsta grad beroende av SMHI:s data, prognosverktyg och tjänster. Följaktligen är problematiken kring *essential/additional* data inte av större intresse för dessa företag. Däremot påtalas bristen på väl fungerande distributionsrutiner för den förädlade data som företagen är beroende av.

Flera utländska privata företag gör eller har gjort försök att penetrera den svenska vädermarknaden, exempelvis holländska Meteoconsult och Holland Weather Service samt finska FORECA (se nedan). Det amerikanska företaget WSI (Weather Service International) gjorde 1998 ett försök att etablera en skandinavisk filial, i form av ett dotterbolag, men var efter sex månader tvungna att lägga ned verksamheten på grund av finansieringsproblem.

Det finns även ett exempel på en utländsk statlig vädertjänst som är aktiv på den svenska väderprognosmarknaden. Det Norska Meteorologiska Institutet (DNMI) har vunnit ett kontrakt gällande prognostjänster till ett kommunalt energibolag, i konkurrens med SMHI.

Konsultföretag (MHO)

Den privata sektorn domineras av ett fåtal stora teknik-/ingenjörsbolag vars tjänsteutbud är betydligt bredare än SMHI:s. Merparten av teknikkonsulternas tjänsteutbud ligger också utanför den definition av MHO-tjänster som används i mer renodlade meteorologiska sammanhang. Detta försvårar jäm-

förelser avseende marknadsandelar, konkurrens och potential. Relationen till SMHI är också mångsidig – i vissa fall samarbetar man genom att SMHI är underkonsult till konsultföretagen, i andra fall är man konkurrenter. De stora konsultföretagen köper data för egen hydrologisk modellering, men även tjänster av SMHI. Inom det smalare segmentet av MHO-marknaden där SMHI är aktiva/starka, konkurrerar konsultföretagen med SMHI.

På konsultmarknaden för MHO-tjänster i Sverige saknar SMHI den breda dominans som präglar vädermarknaden. Det finns dock även här vissa smala nischer som SMHI dominerar – till stor del beroende på de ”kundrelationer” som byggts upp i och med utvecklingen av kund/projektspecifika modell/programsystem – exempelvis svensk vattenkraft. Även det faktum att produkten har en starkt integrerad meteorologi- och hydrologikomponent antas ha betydelse. Inom internationellt bi- och multilateralt bistånd har SMHI en särställning – för många projekt kräver finansören att utföraren skall ha M-, H-, och O-disciplinerna *in-house*, samt egen operationell erfarenhet.

Miljö-/teknikkonsultmarknaden förväntas expandera kraftigt såväl i Europa som i Sverige och därmed även behovet av MHO-expertis. Denna utveckling verkar dock inte [hittills] ha lett till någon nämnvärd ökning av specialiserade företag med MHO som huvudkompetens. Som undantag kanske kan nämnas fåmansbolag med anknytning till universitet och högskola som agerar underkonsulter till den nationella vädertjänsterna och de stora, etablerade teknikkonsultföretagen.

5.4 Marknadens storlek och potential

5.4.1 Inhemsk marknadsvolym

Att göra bedömningar av MHO-marknadens storlek i Sverige är svårt, i synnerhet när det gäller den del av marknaden som avser konsulttjänster.

Baserat på SMHI:s uppskattningar i den fördjupade prövningen från januari 2001 uppgår SMHI:s totala prognosförsäljning (inklusive försäljning utomlands) till ca 95 miljoner kronor. Detta motsvarar enligt deras egen bedömning ca 90 procent av den svenska marknaden. Enligt SMHI är marknaden förhållandevis mättad.

Marknadspotentialen för konsulttjänster i Sverige uppskattas enligt SMHI i samma källa till ca 200 miljoner årligen – siffran antas utgöra en prognos men tidsperspektivet är okänt. Vidare bedöms den egna marknadsandelen på den möjliga svenska konsultmarknaden till 50–60 procent.

Motsvarande bedömningar från privata konsultföretag om konsultmarknadens storlek utgör en något haltande jämförelse då främst hydrologitjänsten

har en betydligt större bredd inom teknikkonsultbranschen. De grova uppskattningar som framkommit under studien tyder dock på att SMHI:s bedömning av den inhemska, konkurrensutsatta marknadsvolymen för konsulttjänster är överskattad – åtminstone i ett kortare perspektiv.

Utvecklingen av MHO/konsultmarknaden i Sverige bedöms av flera aktörer som ”måttlig”. Å andra sidan förväntas vissa EU-projekt medföra ett uppsving – här omnämns främst EU:s ramdirektiv gällande vattenavrinning. Statusbeskrivningar (inkl vattenkvalitet), informationssystem, åtgärdsförslag/förvaltningsplan m.m. skall utföras i enlighet med avrinningsområden (till skillnad från tidigare indelning kommun-/länsvis). Projektet kommer att omsätta stora belopp. Här antas SMHI, med egen GIS, databashanterings-, modellkompetens samt mätsystem, ha en mycket bra marknadsposition.

5.4.2 Marknadsvolym i Europa

Vädertjänsternas bedömning

Tillgängliga marknadsbedömningar över nuläget och i ett 5-årsperspektiv är svåra att tolka.⁴⁴ Därför görs ett försök nedan att skapa en bild över ”var” potentialen finns, på den komplexa marknaden för MHO-tjänster respektive marknaden för väderprognostjänster, med det begränsade, tillgängliga materialet.

I tabell 5.1 nedan har SMHI samlat uppgifter över den totala upparbetade MHO-marknaden i Europa och även en prognos för marknadsutvecklingen i ett 5-årsperspektiv. I MHO-begreppet inkluderas både väderprognostjänster och MHO/konsulttjänster. Prognosen inbegriper en avreglerad energimarknad och fortsatt utveckling av produktsortimentet och dess förädlingsvärde. Som framgår är flygväder inte medräknat – det är dock inte klart angivet var gränsdragning mellan kommersiell produktion och produktion inom ramen för t.ex. myndighetssamarbete dragits (vare sig i de svenska eller europeiska tabelluppgifterna).

⁴⁴ ATMET-rapporten (Applications of Telematics to Meteorology, Final Report, Société Française d'Etudes et Réalisations d'Équipements Aéronautiques, 30 September 1998) innehåller i och för sig lättillgängliga tabeller över marknaden och vädertjänsternas finansiering 1996, dock utan prognoser eller uppskattning av framtida potentialer.

Tabell 5:1 Marknaden för MHO-tjänster i Europa för åren 2000 och 2005, MEURO

SEGMENT	2000	2005
ENERGI	9	23
MILJÖ	944	1039
MEDIA & PRIVAT	35 (21)*	39 (18)*
LANTBRUK	3	3
HANDEL	1	4
LANDTRAFIK	9	11
SJÖFART	10	14
OFFSHORE	12	13
TOTAL (Europa)	1023 (1009)	1146 (1125)

Källa: SMHI och nationella vädertjänster

* exkl. public service-baserad radio/TV

Vidare bedömer SMHI i tabellen nedan marknadspotentialen för väderprognostjänster [endast] i Europa (exklusive flygväder) år 1996 och ger vidare i text en motsvarande bedömning för år 2000.

Tabell 5:2 Marknaden och marknadspotentialen för väderprognostjänster i Sverige och Europa år 1996, MEURO

	Försäljning NMS ¹⁾	%-andel total-NMS-omsättning	Försäljning privata sektorn	Skattad total potential ²⁾
Sverige	10	38	0,2	11
Total (Europa)	110	12	39,4	222

Källa: ATMET

1 Nationella vädertjänster

2 Skattad total potential antas utgöra en bedömning av den latent marknaden.

1996 var alltså den potentiella marknaden värd 222 MEURO medan endast 149,4 MEURO var upparbetad. SMHI anger i sina kommentarer till siffrorna att "... institutens brist på affärsmässighet, samt en överetablering av mindre lågkostnadsföretag pekar mot ett marknadspriserna kommer att sjunka. Det innebär att den ekonomiska omsättningen på marknaden kanske inte ökar särskilt mycket. En bedömning kan vara att den är värd ca 250 MEUR idag [2000]." Marknadspotentialen har alltså utvecklats från 222 MEURO år 1996 till 250 MEURO år 2000, en sammanlagd ökning motsvarande 14 procent över 4 år.

Jämförs dessa värden med tabell 1 erhålls följande relation:

- Den skattade totala marknadspotentialen för väderprognostjänster år 2000 är 250 MEURO. Antas en 50-procentig upparbetningsgrad av den totala marknadspotentialen (vilket är rimligt i och med att marknaden fortsatt anses vara ”omogen”) erhålls totalt upparbetad intäktsvolym 125 MEURO.
- Den totala upparbetade intäktsvolymen för MHO-tjänster inom samtliga marknadssegment år 2000 är 1009 MEURO (exkl. public service TV/radio)

Enligt tabell 5.1 svarar miljösegmentet för 94 procent av de totala MHO-intäkterna. Detta resonemang visar sålunda på att väderprognosmarknaden är relativt liten och splittrad i förhållande till MHO-marknaden som är omfattande och koncentrerad till miljösegmentet.

De privata väderföretagens bedömning

En marknadsbedömning från den privata sektorn (se nedan) ger en annorlunda bild över marknadspotentialen.

Tabell 5:3 Potential för den globala vädermarknaden för sent 1990-tal och 5 år framåt, MEURO

REGION	sent 1990-tal	+ 5 år
EU	150	650
Japan	300	390
USA	430	560
TOTAL	880	1600

Källa: ATMET

Även här är flygväder borträknat såsom varande en stängd marknad. Vidare ingår inte hydrologi eller oceanografi komponenterna (H resp. O), varvid MHO/konsulttjänster endast kan ingå till ringa del.

Beträffande nuläget för vädermarknaden (exklusive konsulttjänster/MHO) överensstämmer de nationella vädertjänsternas och väderföretagens volymer (tabell 5.2 och 5.3)

Väderföretagen pekar på en stor potential för den närmaste perioden – men gör ingen prognos över utvecklingen. SMHI ger inga jämförande siffror för potentialen för den renodlade väderprognosmarknaden, men tror att ”...marknadpriserna kommer att sjunka. Det innebär att den ekonomiska omsättningen på marknaden kanske inte ökar särskilt mycket...”.

Kan skillnaden förklaras med att i väderföretagens ”potential/prognos” har under en 5-årsperiod marknadshinder undanröjts och vädermarknaden stimulerats och följaktligen mognat? En jämförelse med marknadsutvecklingen i USA pekar ofrånkomligen på ett samband mellan konkurrensneutrala marknadsvillkor och marknadens tillväxt.

5.5 Kommentarer från marknadsaktörerna

Beträffande *väderprognostjänster* har i Holland och i de länder där en delning av vädertjänsten övervägs utvecklingen i detta sammanhang drivits av ett mer eller mindre starkt politiskt tryck för en prioritering av konkurrens-hänsyn, men även för en allmän liberalisering av datapolicy.

Utöver risken för korssubventionering som följer av anslagsfinansierad och kommersiell verksamhet inom samma organisation, skapar den ökande marknadsorienteringen av vädertjänsterna en otydlighet beträffande uppdraget, dels inom organisationen, dels i förhållande till omvärlden.

Marknadsorienteringen – som delvis innebär fokus på ”korta” tjänster med lågt meteorologiskt kunskapsinnehåll för att ge önskat resultat – påverkar även FoU-verksamheten, den tekniska inriktningen och resursallokering. En oro uppstår över att den vetenskapliga och tekniska kvaliteten i förhållande till samhällsuppdraget blir lidande i både kort och långt perspektiv.

Förespråkare för vädertjänster med omfattande kommersiell verksamhet betonar den ömsesidiga nyttan som följer av integration av samhällstjänsten och affärsverksamhet. Inför planer på delning av vädertjänster kommer detta resonemang igen i det att man, ofta genom myndighetschefer och representanter från affärsverksamheten, fruktar en utarmning av den kvarstående myndighetsverksamheten. ”Det är i mötet med kunden som arbetet blir intressant och stimulerande.” Intervjuer med representanter från den vetenskapliga och tekniska ledningen styrker inte denna bild – beroendet uppges vara relativt ensidigt. Enligt dessa är det snarare affärsverksamheten som behöver infrastrukturen och kärnverksamheten än det omvända.

Bland de större teknikföretagen som säljer *konsulttjänster* anses problem med eventuell korssubventionering och sammanblandning av vädertjänsternas roller generellt inte ha en avgörande betydelse för konsultmarknadens funktion och utveckling. Denna slutsats baseras på att det segment inom MHO/konsultmarknaden där SMHI idag är verksamma är smalt. Den breda kundbasen domineras av industrin som inte ser SMHI som en potentiell, affärsmässig leverantör av breda energi och/eller miljöprojekt och SMHI har

därför svårt att själva ta den typen av projekt⁴⁵. Beträffande SMHI:s disposition av infrastrukturen, så utgör datakostnaden en relativt sett liten post i en typisk projektbudget med följd att detta ej heller har en avgörande betydelse. Flera företag pekar på att ovanstående ”olägenheter” till stor del uppvägs av nyttan av att ha en leverantör [SMHI] av specialisttjänster/data till ett acceptabelt pris.

Bland andra företagskategorier går uppfattningen mer isär – det är dock svårt att kvantifiera betydelsen av nämnda problemområden. Många små företag ser till möjliga underkonsultuppdrag. Svårast konkurrenssituation har de medelstora teknikkonsulterna – de är också mycket få till antalet.

Beträffande en möjlig bolagisering avgränsat till det som idag betraktas som SMHI:s kommersiella verksamhet uppfattas en sådan omorganisation som positiv för marknaden. Dels skulle flera konkurrenshinder kunna undanröjas, dels antas fler uppdrag (som nu omfattas av myndighets-samarbete) konkurrensutsättas.

Däremot ses en bolagisering av hela SMHI som föreslagits av myndigheten med stor skepticism. Flertalet konkurrensproblem skulle kvarstå men det aggressivare marknadsagerande som följer av organisationsformen antas kraftigt öka de negativa konsekvenserna på marknaden.

5.6 Sammanfattande kommentarer

Konkurrenssituationen och förekomsten av fungerande konkurrens på de olika delmarknaderna varierar. Vi har kategoriserat varje marknadssegment efter köparna och presenterar här en indelning med huvudsakliga typer av tjänster; prognostjänster eller konsulttjänster. Vi har också gjort en bedömning av konkurrenssituationen på respektive delmarknad, baserad på gällande konkurrensvillkor, t.ex. antalet köpare och säljare och deras inbördes storleks- och styrkeförhållande, beställarbeteenden, etableringströsklar och möjligheten till ökande konkurrens i framtiden. Syftet är att få en uppfattning om, och i så fall i vilken grad, konkurrensen på marknaden fungerar eller om den inte gör det.

Fungerande konkurrens kan inte jämföras med perfekt konkurrens, vilket snarare är en jämförelsenorm än en praktiskt förekommande situation.

⁴⁵ Denna uppfattning återfinns även beträffande SMHI:s möjligheter att penetrera den internationella MHO/konsultmarknaden. Förvisso finns det en marknad för SMHI:s spetskompetens inom hydrologiska spridningsberäkningar och kundspecifika prognos- och varningssystem (exempelvis älvflöden), men i brist på en effektiviserad, marknadsorienterad organisation anses SMHI vara beroende av en nära association med en större internationell teknikkonsult.

Fungerande konkurrens kan närmast beskrivas som ett tillstånd någonstans mellan perfekt konkurrens och monopol, där aktörerna är tillräckligt många och jämnstarka och etableringshindren inte avgörande höga. Nya lösningar i form av teknik eller bättre distributionskanaler eller nya kategorier kunder och ändrade beställarbeteenden har i detta sammanhang en avgörande betydelse. Även potentiell konkurrens kan i vissa fall, om än inte generellt, vara tillräckligt för att konkurrensen skall fungera. En hög prisnivå som leder till stora vinster skulle t.ex. leda till att fler etablerar sig och därmed ökar konkurrensen på sikt.

Genomgången av produkter, tjänster, aktörer och konkurrenssituation på de olika marknadssegmenten sammanfattas i figur 5.2.

Figur 5.2 Konkurrenssituationen på MHO-marknadens olika marknadssegment i Sverige och internationellt

Marknadssegment; typ av produkter o tjänster	Konkurrenssituation	
	Internationellt	Sverige
Energi; prognostjänster och konsulttjänster	Fungerande konkurrens	Fungerande konkurrens på delar av marknaden mellan SMHI och privata konsultföretag.
Sjöfart; prognostjänster	Fungerande konkurrens mellan vädertjänster och större privata företag (främst Weather Routing)	SMHI är helt dominerande
Offshore; prognostjänster och konsulttjänster	Fungerande konkurrens (båda typer av tjänster) mellan stora privata företag och ett fåtal vädertjänster	Marknad saknas i Sverige
Landtrafik; prognostjänster	Fungerande men svag konkurrens pga. vädertjänsters dominans och ensamrätter	Begynnande konkurrens pga. låga etableringströsklar och delvis ändrade beställarbeteenden
Lantbruk; prognostjänster	Fungerande konkurrens i jordbrukarländer. Relativt låga etableringströsklar.	SMHI dominerande pga. beställarbeteenden (monopsoni)
Miljö; huvudsakligen konsulttjänster	Fungerande konkurrens mellan vädertjänster och större privata företag på delar av marknaden.	Fungerande konkurrens på större delen av marknaden mellan SMHI och större privata konsultföretag.
Media & privat; prognostjänster	Fungerande konkurrens pga. rel. låga etableringströsklar.	Fungerande konkurrens mellan SMHI och små privata företag. Låga etableringströsklar
Handel; prognostjänster	Fungerande konkurrens pga. rel. låga etableringströsklar	Svag men begynnande konkurrens pga. rel. låga etableringströsklar
Flyg; prognostjänster	Ej fungerande konkurrens pga. formella ensamrätter	Ej fungerande konkurrens pga. faktiska ensamrätter

Samtliga delmarknader präglas, om än i olika utsträckning, av de nationella vädertjänsternas dominans till följd av tradition och tillgång till MHO-infrastruktur. Traditionellt sett har vädertjänsterna ett försprång på delmarknader med mycket prognostjänster, medan det råder större jämvikt på delmarknader med omfattande konsultverksamhet. Även om tillgången till MHO-infrastruktur är viktig också på konsultmarknaden kompletterar snarare än konkurrerar ofta de nationella vädertjänsterna och de privata konsultföretagen.

tagen varandra. För de stora konsultföretagen är tillgången till och kostnaden för MHO-data inte av avgörande betydelse medan de riktigt små företagen tvingas lita till sin funktion som underkonsulter.

Internationellt sett håller dock marknader huvudsakligen baserade på prognostjänster på att öppnas alltmer för konkurrens. Stora japanska och amerikanska företag visar här ett ökande intresse för att bryta in på till exempel den europeiska marknaden. Den ökande kommersialiseringen hos de europeiska nationella vädertjänsterna har redan skapat en ökad konkurrens mellan vädertjänsterna i Europa. Tendenser till en ökad liberalisering av vädertjänsternas datapolity i kombination med organisatoriska reformer i syfte att öka konkurrensneutraliteten talar också för en allt bättre fungerande konkurrens framöver.

Den svenska marknaden för prognostjänster domineras än så länge av SMHI med ca 90 procent av marknaden men det finns ett ökande intresse från utländska nationella vädertjänster och utländska privata företag att etablera sig. I framtiden, beroende på tillgången till MHO-data och produkter, kan SMHI vänta sig en ökande konkurrens. Det gäller t.ex. mediamarknaden och landtrafikmarknaden.

De olika marknadssegmenten och den svenska marknaden för konsulttjänster är mer mångfacetterad med både stora och små konsultföretag vid sidan av SMHI. Ett fåtal stora teknikkonsultföretag är relativt dominerande inom marknadssegment som till exempel energi och miljö med ett tjänsteutbud som är betydligt bredare än SMHI:s. SMHI är dock, tillsammans med IVL, dominerande inom vissa mindre nischer.

På den internationella marknaden för konsulttjänster har SMHI, jämfört med många andra nationella vädertjänster, en konkurrensfördel genom sin integrerade MHO-verksamhet. Det gäller till exempel inom internationellt bi- och multilateralt bistånd, främst riktade till miljö- och energisektorn, där finansiärerna ofta har detta som ett krav. De står dock inte utan konkurrens eftersom vädertjänsterna ofta samarbetar om MHO-tjänster på projektbasis med institut och organ med hydrologisk och oceanografisk kompetens.

Bland de större teknikföretagen som säljer konsulttjänster anses problem med eventuell korssubventionering och sammanblandning av vädertjänsternas roller generellt inte ha en avgörande betydelse för konsultmarknadens funktion och utveckling. Denna slutsats baseras på att det segment inom MHO/konsultmarknaden där SMHI idag är verksamma är smalt. Den breda kundbasen domineras av industrin som inte ser SMHI som en potentiell,

affärsmässig leverantör av breda energi och/eller miljöprojekt och SMHI har därför svårt att själva ta den typen av projekt.⁴⁶

Beträffande den framtida utvecklingen av MHO-marknaden kan sammanfattningsvis följande konstateras.

- Avreglering av energimarknaden leder till breddning av tjänste- och produktutbudet samt en mer kvalificerad efterfrågan på mer utvecklade tjänster.
- Ökat intresse och prioritering av miljöfrågor leder även här till breddning av tjänste- och produktutbudet samt en ökad efterfrågan.
- Ökat intresse för väder i finansiell planering – *Risk Management* och väderderivathandel.
- Informationsteknikens roll på MHO-området ökar; dels för datautbyte, dels som teknikbas för utveckling av nya tjänster och produkter.
- Inom media- och privatmarknaden råder en stor dynamik. Tyngdpunkt på IT och kundanpassning av presentationssystem genererar nya kategorier aktörer.

⁴⁶ Denna uppfattning återfinns även beträffande SMHI:s möjligheter att penetrera den internationella MHO/konsultmarknaden. Förvisso finns det en marknad för SMHI:s spetskompetens inom hydrologiska spridningsberäkningar och kundspecifika prognos- och varningssystem (exempelvis älvflöden), men i brist på en effektiviserad, marknadsorienterad organisation anses SMHI vara beroende av en nära association med en större internationell teknik-konsult.

6 Behovet av MHO-tjänster

6.1 SMHI:s samhällsuppdrag

Som framgår av beskrivningen i kapitel 2 har SMHI uppgifter inom en rad olika politikområden. Sålunda bidrar SMHI med underlag till såväl miljöpolitik och samhällsplanering, försvars- och beredskapspolitik samt för räddningstjänst och skydd för liv och egendom.

I regleringsbrevet för år 2001 redovisas SMHI:s verksamhet uteslutande som en del av miljöpolitiken där SMHI förklaras bidra till politikområde miljöpolitik. Trots att någon medveten förändring av inriktningen för SMHI:s verksamhet sannolikt inte har varit avsikten skulle detta, utifrån ett målstyrningsperspektiv, kunna tolkas som att SMHI:s ursprungliga samhällsuppdrag avseende t.ex. skydd av liv och egendom, är på väg att ges en relativt sett mindre betydelse. SMHI:s verksamhetsmål har emellertid i regleringsbrevet utformats med delvis andra övergripande/politiska mål än enbart miljömålet. Vilket beskrivits närmare i kapitel 2 avser verksamhetsmålen

- miljökvalitetsmålen,
- skydd av liv och egendom samt beredskap,
- träffsäkerheten i väderprognoserna,
- forsknings- och utvecklingsarbete,
- observationssystemen samt
- beslutsunderlag för samhällsplanering.

I detta sammanhang utgör miljömålet således endast en del av de mål till vilka SMHI:s verksamhet syftar. Samtidigt kan man konstatera att det idag saknas uttryckliga verksamhetsmål för den del av SMHI:s verksamhet som t.ex. rör behovet av internationell samverkan samt behovet av att – utöver ren myndighetssamverkan – tillgodose myndigheters behov av sådana tjänster som inte går att beställa av någon annan.

6.2 Vad säger samverkansmyndigheterna?

I enlighet med myndighetsinstruktionen skall SMHI samarbeta med andra myndigheter. Statskontoret har samtalat med de tio myndigheter som hösten 2001 har samverkansavtal med SMHI. Dessa myndigheter är SGU, Naturvårdsverket, Försvarsmakten, Sjöfartsverket, Vägverket, Luftfartsverket, Räddningsverket, SSI, Kustbevakningen och Fiskeriverket.⁴⁷ Genom sam-

⁴⁷ SMHI säljer vissa tjänster till Banverket utan att myndigheterna har tecknat ett samverkansavtal. Statskontoret har haft ett kortare samtal även med denna myndighet.

talen har Statskontoret fått en bild av dessa tio myndigheters behov av MHO-tjänster samt hur myndigheternas ”relation” till SMHI ser ut. Dessa erfarenheter återges kortfattat i detta avsnitt.

6.2.1 Myndigheternas behov av MHO-relaterade tjänster

Myndigheterna har ett stort behov av MHO-relaterade tjänster

Som framgår av beskrivningen i avsnitt 2.3, En tredelad verksamhet, finns det ett flertal myndigheter som har ett stort behov av olika MHO-relaterade tjänster för att på ett effektivt sätt kunna utföra sina myndighetsuppgifter. Exempel på myndigheters behov är hydrografisk data och miljödata åt Fiskeriverket respektive Naturvårdsverket, analys- och prognosberäkningar åt SSI, is- och ytvattentemperaturbulletiner åt Kustbevakningen samt specialanpassade väderprognoser åt Luftfartsverket och Vägverket.

Hur uppfylls behovet idag?

Några myndigheter uppfyller behoven av MHO-relaterade tjänster genom att samverka med SMHI. Detta har i avsnitt 2.3 beskrivits som myndighets-samverkan. I varierande utsträckning ”köper” också myndigheterna MHO-tjänsterna av SMHI inom ramen för institutets uppdrags- och affärsverksamhet. Detta gäller för bl.a. Naturvårdsverket, Räddningsverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Vägverket och Banverket.

Det finns idag ganska få exempel på att myndigheterna uppfyller sina behov av MHO-relaterade tjänster genom att nyttja andra leverantörer än SMHI. I en del fall torde det idag inte finnas alternativa leverantörer till SMHI, exempelvis i de fall myndigheterna i första hand är beroende av särskilda tjänster som bara SMHI kan erbjuda. En erfarenhet är emellertid att myndigheterna inte heller köper MHO-relaterade tjänster av alternativa leverantörer när sådana finns på marknaden. Detta gäller exempelvis beträffande prognostjänster samt uppdrag av ”konsultliknande” karaktär. I dessa fall köper myndigheterna tjänsterna av SMHI utan ett upphandlingsförfarande.

När det gäller kundanpassade prognostjänster till myndigheterna finns det idag på den svenska marknaden några privata väderprognosföretag som kan leverera åtminstone delar av de prognoser som efterfrågas. Myndigheterna framhåller dock fördelen av att ha en leverantör som har en bred kompetens och därför kan erbjuda ett heltäckande prognostjänstepaket. Myndigheterna förklarar vidare att det är viktigt att prognosleverantören kan erbjuda en ständig tillgänglighet med möjlighet till svar på förfrågningar. Myndigheterna menar därför att SMHI idag är den enda ”realistiska” leverantören av prognostjänsterna. Samtidigt visar samtalen med myndigheterna att de i liten utsträckning aktivt själva ”letar” efter alternativa leverantörer till

SMHI. Kunskapen om andra aktörer, och vad de skulle kunna leverera, är begränsad.

Myndigheternas framtida behov av MHO-tjänster

Myndigheterna kommer i framtiden att vara fortsatt beroende av olika MHO-tjänster för att kunna utföra sina myndighetsuppgifter. De flesta av myndigheterna bedömer därför att den framtida samverkan med SMHI kommer att ligga på ungefär samma nivå som idag. För flera myndigheter, men kanske i synnerhet för Naturvårdsverket, kan behovet av MHO-tjänster komma att öka i takt med att olika miljörelaterade frågor ges en allt högre prioritet i samhället. Vidare kommer sannolikt behovet av att samverka med SMHI kring infrastrukturen att kvarstå eller öka. Ett viktigt exempel på framtida ökad samverkan kring infrastrukturen är att SMHI och Försvarsmakten i allt större utsträckning samordnar sina tekniska system (MHO-infrastrukturen) med varandra. Gamla system skall bytas samtidigt och ersättas med gemensamma nya. Ett annat exempel är att SMHI medverkar i Fiskeriverkets arbete med att utforma kraven på ett eventuellt nytt forskningsfartyg.

Även om myndigheterna idag anlitar alternativa leverantörer i liten utsträckning, finns det samtidigt tecken som tyder på att detta håller på att förändras. Flera myndigheter uttrycker att MHO-marknaden är under förändring och att det därför förs diskussioner inom myndigheterna om hur det framtida behovet av MHO-tjänster bäst kan tillgodoses. I dessa diskussioner övervägs möjligheten av att nyttja andra MHO-leverantörer än SMHI.

En viktig erfarenhet från samtalen med myndigheterna är att de ser positivt på att det uppstår en konkurrenssituation med flera alternativa leverantörer att välja bland. Hos myndigheterna finns det en uppfattningen om att ökad konkurrens kan leda till nya och bättre MHO-tjänster samt att kostnaderna för detta kan minska. Så menar exempelvis Vägverket att SMHI har tvingats förbättra några av de specialprognoser som institutet levererar till Vägverket till följd av att ett privat väderföretag kunnat erbjuda liknande men mer omfattande och användarvänliga tjänster.

6.2.2 Myndigheternas relation till SMHI

Myndigheterna har en nära relation till SMHI

I många fall bygger relationen mellan SMHI och myndigheterna på lång och nära samverkan vilket har givit upphov till välfungerande kontaktytor mellan tjänstemännen på myndigheterna. Detta gäller i såväl myndighetssamverkan som uppdrags- och affärsverksamheten. Under senare år har sam-

verkan mellan SMHI och andra myndigheter alltmer kommit att förtydligas och formaliseras genom avtal.

De myndigheter som köper tjänster inom ramen för uppdrags- och affärsverksamheten, beskriver relationen med SMHI som ett slags kund-leverantör-förhållande med krav på affärsmässighet. Detta kund-leverantör-förhållande yttrar sig exempelvis genom utförligt formulerade avtal, krav på kvalitetsuppföljning av levererade tjänster samt att det ofta sker en förhandling kring kostnaderna för tjänsterna. Även i dessa relationer finns dock en ”välvilja mellan myndigheter” där myndigheterna ibland bidrar till varandras verksamheter utan att detta har uttryckts i avtal. Vidare förefaller det vara så att SMHI är ganska medvetet om vilket ekonomiskt utrymme myndigheterna har att köpa MHO-tjänster för och därför till viss del ”anpassar” utbud och priser efter detta.

Myndigheterna är överlag nöjda med SMHI som samverkanspartner och leverantör av MHO-tjänster. Institutet anses besitta en bred och djup kompetens på MHO-området och håller vanligtvis en hög kvalitet på de tjänster som levereras. Vidare uppskattar myndigheterna att SMHI är lyhört och flexibelt inför det behov som finns hos myndigheterna. Flera av myndigheterna framhåller emellertid samtidigt att det kan vara svårt att bedöma SMHI till följd av att det finns få eller inga ”referenspunkter” att jämföra kvaliteten och priserna med.

Myndigheternas beställarbeteenden

Sannolikt påverkas myndigheternas beställarbeteende idag av det faktum att de kan köpa tjänster av SMHI utan ett resurskrävande upphandlingsförfarande. Rent generellt har flera myndigheter framhållit fördelen av att SMHI har en lång erfarenhet av myndigheterna som kunder och på så sätt ”redan från början” har en god kännedom om deras behov.

Ett annat hinder för att låta andra aktörer än SMHI leverera tjänsterna, är att det ibland endast är vissa delar av uppdragen som myndigheterna bedömer kan utföras av andra aktörer. Detta medför att myndigheterna väljer att inte heller upphandla delarna i konkurrens. Myndigheterna beskriver hur de privata aktörerna (i den mån myndigheterna känner till dessa) ofta besitter analyskompetensen och är kapabla att genomföra nödvändiga mätningar. Där emot anses de sakna SMHI:s ”helhet”, t.ex. tillgång till infrastrukturen, bred metodkompetens, arkiveringsmöjligheter samt möjlighet att erbjuda långsiktigt och kontinuerligt samarbete.

Sett ur myndigheternas perspektiv kan det i förekommande fall uppfattas vara billigare att köpa tjänster av SMHI inom ramen för institutets uppdragsverksamhet (där självkostnadsprincipen tillämpas) än att upphandla tjänsterna på marknaden till marknadspris.

6.2.3 Om SMHI bolagiseras

Statskontoret har ställt frågan till samverkansmyndigheterna hur de ser på SMHI:s förslag om att ombilda SMHI till ett statligt sammanhållet aktiebolag med särskilt samhällsintresse.

Myndigheterna ser inga fördelar med ett sammanhållet bolagiserat SMHI

En central iakttagelse är att myndigheterna, utifrån det egna perspektivet, inte uttrycker några fördelar med en bolagisering av SMHI. De myndigheter som har en myndighetssamverkan med SMHI framhåller att det finns en risk att det uppstår rollkonflikter där SMHI:s ”myndighetsuppgifter” kan hamna i skymundan för den intäktsbringande affärsverksamheten. Det finns en risk för att den flexibilitet och lyhörddhet som SMHI idag visar gentemot myndigheterna kan gå förlorad och att myndighetssamverkan istället blir mer ”utbudsstyrd”. Några myndigheter framhåller vidare att det vore negativt om en bolagisering medförde att nära och långvariga kontakter gick förlorade.

De myndigheter som idag köper tjänster av SMHI inom ramen för uppdrags- och affärsverksamheten, tror inte att relationen behöver påverkas i någon större utsträckning då det redan idag råder ett kund-leverantör-förhållande gentemot SMHI.

Några myndigheter framhåller vidare att det, vid avsaknad av fungerande konkurrens, kan finnas risk för att det bolagiserade SMHI höjer priserna på MHO-tjänsterna vilket medför ökade kostnader för myndigheterna. En annan konsekvens är att sådant som några myndigheter idag erhåller ”gratis” inom ramen för myndighetssamverkan, i framtiden kan komma att utgöra en ”tjänst” för vilket myndigheterna tvingas betala.

Viktigt med god beställarkompetens hos myndigheterna

En generell uppfattning är att en bolagisering av SMHI kommer att ställa krav på god beställarkompetens hos myndigheterna. I de flesta fall anser myndigheterna att de redan idag besitter såväl den juridiska som sakmässiga kompetensen (”MHO-kompetens”) som skulle vara nödvändig för att på ett korrekt och effektivt sätt kunna formulera beställningar och genomföra upphandlingar av MHO-tjänsterna. Det finns emellertid också några myndigheter som anser att de idag inte skulle vara kompetenta upphandlare om de tvingades att upphandla. En myndighet har beskrivit att avsaknaden av tillräcklig beställarkompetens har varit en bidragande orsak till att inte genomföra upphandlingar.

6.3 Myndighetsuppgifterna i andra länder

Varje land har en eller flera offentliga organisationer som ansvarar för att samhällets behov av meteorologiska och hydrologiska tjänster tillgodoses.⁴⁸ Organisatoriskt och finansiellt har länderna löst detta på olika sätt, men vissa likheter är genomgående. Operationell meteorologi är beroende av internationellt samarbete och varje lands företrädare i WMO skall vara en av regeringen utsedd ansvarig organisation – vanligen den nationella vädertjänsten.⁴⁹ I flertalet fall bedrivs denna verksamhet i myndighetsform (eller motsvarande). De flesta europeiska stater är på olika sätt medlemmar i internationella organisationer och samarbeten som exempelvis ECMWF, EUMETSAT och EUMETNET. Gemensamt är också att dessa vädertjänster har ett samhällsuppdrag som utan undantag omfattar meteorologiska varningar.

6.3.1 Samhällsuppdragets omfattning

Vikten av att staten skall ha ett ansvar för samhällets behov av meteorologiska observationer och andra tjänster, utifrån bl.a. ett säkerhetsperspektiv, t.ex. då det gäller varnings- och beredskapsverksamhet, torde vara oomtvistat inom staterna i Europa. I detta ansvar ingår också säkerställandet av tillförlitliga observationer och prognoser. Det är dessutom nästan alltid så att den nationella vädertjänsten förvaltar och administrerar infrastrukturen samt utföra meteorologisk varnings- och beredskapstjänsten samt de för flygsäkerheten grundläggande tjänsterna. Det finns dock exempel på att staten, ofta i form av den nationella vädertjänsten, endast har ett beställansvar för samtliga nämnda samhällstjänster. Vidare är i stort sett alla stater eniga om nödvändigheten av anslagsfinansiering av klimatarbete, MHO-forskning (undantaget viss uppdragsverksamhet) samt nationell och internationell samverkan.

De europeiska vädertjänsternas samhällsuppdrag är därutöver i vissa fall än mer omfattande. Exempel på sådana MHO-tjänster som (utöver det mindre omtvistade samhälleliga tjänsteutbudet) är reglerade i Europa är väderprognoser till den civila luftfarten av annat än säkerhetsskäl, vägtransporter, MHO-tjänster i internationellt bistånd samt konsultverksamhet inom miljösektorn.

⁴⁸ I några länder är även oceanografiska tjänster en offentlig tjänst.

⁴⁹ Nationella vädertjänster på svenska.

6.3.2 Exemplen Holland och Finland

Holland

I samband med att vädertjänsten i Holland delades i en myndighet, Het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, (KNMI), och ett kommersiellt bolag, Holland Weather Service, (HWS) sågs myndighetens uppgifter över och det nya institutets ansvar specificerades i lag⁵⁰, lag om KNMI. Enligt lagen specificeras KNMI som det nationella kunskaps- och informationscentret för meteorologi och andra geofysiska områden. I lagens förarbeten⁵¹ beskrivs KNMI:s uppgifter i allmänna ordalag

- att tillhandahålla allmänna väderrapporter till samhället, inkluderande varningar och rapporter, i händelse av olyckor och katastrofer där vädret spelar en viktig roll;
- att tillhandahålla information och väderrapporter till regeringen och till samhället, inklusive information till flyget, om rådande väderförhållanden vid tiden och platsen för händelser (skador, katastrofer, överträdelser och brott, olyckor) där vädret är en relevant förklaringsfaktor och för vilka ett oberoende expertutlåtande är önskvärt;
- forskning, både syftande till praktisk tillämpning av data rörande geofysiska fenomen i atmosfären, på och under jordens och havets yta, och i syfte att ackumulera kunskap om dessa fenomen;
- rådgivning till Transportministeriet gällande bl.a. klimatpolitik samt rymdstrategi (space policy) huvudsakligen avseende det jordobservationsprogram som Nederländerna deltar i.

Lagen klargör de uppgifter som institutet har att fullgöra i syfte att tillgodose ett allmänt intresse, skilt från sådana aktiviteter som i EG-rätten är att betrakta som ekonomisk eller kommersiell verksamhet. Därmed kan sägas att man i den holländska lagen markerat att KNMI och deras verksamhet (med undantag för uppdragsforskningen) inte är att betrakta som ett sådant offentligt företag som omfattas av transparensdirektivets krav om särredovisning (se även avsnitt 3.3). Enligt lagens artikel 3 omfattar KNMI:s ansvar närmare bestämt följande uppgifter

- utveckla och tillhandahålla allmänna väderrapporter till samhället;
- utveckla och tillhandahålla KNMI-data;
- utveckla och tillhandahålla meteorologisk information till luftfarten;

⁵⁰ 27623 Regulation regarding Tasks on Meteorological and other Geophysical Fields (Law on the Royal Dutch Meteorological institute (KNMI)), Nr 2 Bill'

⁵¹ 27 623 Regulation regarding Tasks on Meteorological and other Geophysical Fields (Law on the Royal Dutch Meteorological institute (KNMI)), Nr 3 Explanatory memo

- bedriva forskning;
- rådgivning till Transportministeriet på meteorologins och geofysikens område;
- samarbete med internationella organisationer på meteorologins och geofysikens område samt
- upprätthålla den nationella infrastrukturen för meteorologi och andra geofysiska områden.

De fyra första uppgifterna, tillhandahållandet av allmänna väderrapporter, KNMI-data, flygväder och forskning, är samtliga närmare beskrivna i lagen. För *de allmänna väderrapporterna* sägs t.ex. att de skall vara avgiftsfria. Lagen beskriver också hur ofta, och genom vilka kanaler, de skall tillhandahållas. Vidare ges en relativt uttömmande beskrivning av vad de skall omfatta. Förutom dagliga och medellånga väderrapporter och -prognoser skall KNMI t.ex. tillhandahålla väderprognoser – varningar och observationer – till sjöfarten i holländsk kustfart samt väderrapporter över Nordsjön.

När det gäller *KNMI-data* anger lagen att närmare principer för priser och övriga villkor enligt vilka data skall tillhandahållas skall upprättas av ministeriet. Dessa kan komma att variera beroende på användning och kundkategori.

Beträffande *forskning* anges bl.a. tidsgränser och andra minimivillkor för publicering av forskningsresultat samt hur hemlig forskningsdata skall hanteras. KNMI får också, så länge som det faller inom ramen för den av transportministeriet årligt fastställda forskningsplanen, ägna sig åt uppdragsforskning åt tredje part. Kostnaderna för uppdragsforskningen skall till fullo belastas kunderna och ett system för särredovisning av sådana uppdrag skall upprättas.

Finland

På uppdrag av det finska Kommunikationsministeriet har en arbetsgrupp nyligen sett över konkurrenssituationen för meteorologiska tjänster i Finland och förutsättningarna för att bolagisera affärsverksamheten vid det finska meteorologiska institutet (FMI). Arbetsgruppens rapport redovisades i november 2001.

Enligt arbetsgruppen skulle en välfungerande konkurrens inom den meteorologiska sektorn befrämjas om man genomförde en separation och bolagisering av FMI:s kommersiella verksamhet till ett eget separat aktiebolag. I rapporten föreslås därför att affärsverksamheten vid FMI skall ombildas till aktiebolag. Initialt sett är tanken att bolaget skall ägas av staten, men på sikt kan privat ägande (åtminstone deläggande) bli aktuellt.

Det tilltänkta bolagets verksamhetsområde föreslås utgöras av produktion av vädertjänster och expertservice samt därmed förknippad affärsverksamhet i Finland och utomlands. Bolagets verksamhet skall utgöras av det nuvarande FMI:s kommersiella serviceverksamhet, dvs. produktion av dagliga vädertjänster, expertservice, produktutveckling inom affärsverksamheten och administration av köpta tjänster samt försäljning och marknadsföring.

Arbetsgruppen föreslår att resterande verksamhet inom FMI fortsatt skall bedrivas i myndighetsform och lyda under Kommunikationsministeriet. Till myndighetens uppgifter föreslås höra bl.a.

- ”allmänna kollektivprodukter”, dvs. vädertjänster för allmänheten och därtill hörande varningar,
- upprätthållande och utveckling av den grundläggande infrastrukturen för vädertjänsten,
- forskning på det meteorologiska området,
- avgiftsbelagd expertservice,
- produktion av vädertjänster för civilflyget definierade av den internationella civila luftfartsorganisationen ICAO,
- vädertjänster som hänför sig till ”beredskap för exceptionella förhållanden och befolkningskydd”, samt
- övriga tjänster som ingår i myndighetens verksamhetsområde.

Enligt arbetsgruppen är avsikten att bolaget skall kunna inleda sin verksamhet den 1 juli 2002. En förutsättning för att bolaget skall kunna bildas sägs vara att standarden på myndigheten FMI:s grundläggande infrastruktur inte får sjunka som en följd av bolagiseringen. Mot denna bakgrund anges att myndigheten till följd av bolagiseringen måste ges viss budgetmässig kompensation.

6.4 Sammanfattande kommentarer

Behov av att förtydliga SMHI:s samhällsuppdrag och verksamhetsmål

Mot bakgrund av diskussionen (i avsnitt 6.1) om SMHI:s övergripande samhällsuppdrag och verksamhetsmål idag, anser Statskontoret att det finns anledning att se över och komplettera och förtydliga dessa mål i instruktion och regleringsbrev.

Myndigheter har ett ansvar för att uppmuntra konkurrensen

En erfarenhet från Statskontorets samtal med samverkansmyndigheterna är att de är positiva till att det uppstår en konkurrenssituation med flera alternativa leverantörer att välja bland. Ökad konkurrens leder till nya och förbättrade MHO-tjänster samtidigt som kostnaderna för tjänsterna kan komma att minska. Statskontoret anser att myndigheterna själva har ett ansvar för att konkurrensen på MHO-marknaderna förbättras. Genom att myndigheterna idag inte i tillräcklig utsträckning själva aktivt söker och anlitar andra leverantörer, riskerar den nuvarande situationen med bristande konkurrens att cementeras. Detta problem förstärks genom att myndigheterna köper tjänster av SMHI för mycket stora belopp. Myndigheternas köp inom ramen för SMHI:s uppdrags- och affärsverksamhet ligger idag i storleksordningen 60–70 MSEK årligen. Statskontoret har noterat att myndigheterna överlag är nöjda med SMHI som MHO-leverantör. Samtidigt kan Statskontoret konstatera att kunskapen om alternativa leverantörer, och vad de skulle kunna erbjuda, är begränsad.

Ett problem i sammanhanget är att det idag till viss del tycks saknas starka incitament för myndigheterna att i det enskilda fallet upphandla tjänsterna. Vissa tjänster kan bli dyrare samtidigt som ett upphandlingsförfarande kräver resurser.

7 Datapolicy och precisering av uppgifter på MHO-området

Statskontorets förslag i sammanfattning

Precisering av uppgifter

Vi föreslår att myndighetsuppgifterna på MHO-området definieras enligt en s.k. ”beställarmodell” som ”MHO-uppgifter som är av sådan väsentlig betydelse att samhället inte kan riskera att de inte blir utförda om ingen beställde dem”. Uppgifterna inom ramen för SMHI:s ansvar avgränsas i enlighet med definitionen till kollektiva nyttigheter, naturliga monopol och andra samhällsnyttiga tjänster med direkt MHO-anknytning. Därutöver finns andra samhällsviktiga tjänster som också bygger på MHO-infrastruktur och MHO-kompetens, men som faller inom andra myndigheters ansvar. Sådana tjänster bör tillhandahållas genom att beställarmyndigheterna producerar dessa själv, beställer dem av SMHI eller, där sådana finns, av andra leverantörer.

Myndighetsuppgifterna på MHO-området föreslår vi i enlighet med vår definition avgränsas till följande uppgifter.

- MHO-infrastruktur
- Samhällsviktig information (baserad på MHO-information) av typen varningar, observationer och allmänna prognoser.
- FoU exklusive uppdragsforskning
- Internationell samverkan i fördragsreglerade samarbeten
- Myndighetssamverkan där myndigheterna bidrar med någon form av unik resurs, anläggning, infrastruktur etc. för MHO-syften

Vi föreslår att preciseringen av myndighetsuppgifter ligger till grund för en **översyn av SMHI:s uppgifter och verksamhetsmål** och att dessa fastslås i myndighetens instruktion och regleringsbrev.

Uppdragsverksamheten föreslås omfatta

– uppdrag till statliga myndigheter inom ramen för deras beställaransvar.

Affärsverksamheten föreslås omfatta

– kommersiella konkurrensutsatta tjänster.

Finansiering och prissättning

Myndighetsuppgifterna bör finansieras med direkta anslag samt, när det gäller samverkan med myndigheterna, indirekt genom gemensamt utnyttjande av respektive myndighets resurser. Det innebär en omfördelning av anslag och att anslag som idag betalas av samverkansmyndigheterna i fortsättningen fördelas direkt till SMHI. Data, produkter och tjänster som produceras inom ramen för myndighetsuppgifterna bör tillhandahållas fritt, mot en distributionskostnad. I samband med detta finns det anledning att se över SMHI:s datapolicy.

Uppdragsverksamheten bör finansieras med beställarmyndigheternas anslag som betalning för specificerade, beställda uppdrag. I den mån sådana särskilda uppdrag till myndigheter inte är och inte heller bedöms kunna bli konkurrensutsatta, bör uppdragen prissättas till självkostnadspris medan ett marknadspris bör tas ut för fullt konkurrensutsatta uppdrag.

Kommersiell verksamhet bör finansieras helt med försäljningsintäkter till marknadspriser.

Översyn av anslagsfördelningen

Vi föreslår att *anslagsfördelningen* mellan SMHI och samverkans- och uppdragsmyndigheterna ses över utifrån den här föreslagna beställarmodellen. Huvudprincipen för fördelningen av anslag bör vara att SMHI tilldelas direkta anslag för att finansiera det som preciserats som myndighetsuppgifter medan övriga uppgifter och uppgifter som idag faller inom uppdragsverksamheten finansieras med anslag direkt till berörda myndigheter med beställaransvar.

Liberalisering av datapolicy

Vi föreslår att SMHI får i direktiv att, inom ramen för ECOMET:s regler, släppa mer data fri än vad som nu är fallet. Detta är en grundläggande åtgärd i syfte att ge praktiska förutsättningar för ökad konkurrensneutralitet. För en sådan liberalisering av SMHI:s datapolicy talar även pågående diskussioner inom EU om ökad tillgänglighet till offentligt producerad information.

7.1 Precisering av myndighetsuppgifter

I vårt uppdrag ingår att överväga om en tydligare precisering kan göras av SMHI:s myndighetsuppdrag. Syftet är att närmare precisera samhällets behov av meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska tjänster som inte kan tillgodose på annat sätt än av en myndighet. I ett första steg utgår vi från betänkandet ”SMHI:s verksamhetsform?” (SOU 1995:99), Utredning 95, och försöker tolka och utveckla dess skrivningar som en ledning för att kunna applicera på konkreta uppgifter.

Utredning 95 redovisar nedan sin uppfattning om vad anslaget till SMHI bör begränsas till. Det bör kunna betraktas som en kärna för vad myndighetsuppgifterna bör omfatta.

Uppgifter som är nödvändiga för att tillgodose samhällets behov av varningar och allmänna prognoser, samt sådana samhällsnödvändiga uppgifter som nyttiggör den kompetens institutet bygger upp i den infrastrukturella verksamheten och där ingen annan kan fungera som beställare av tjänsten ifråga.
(SOU 1995:99, s. 151)

Med ”samhällsnödvändiga uppgifter” avses just att uppgifterna är av den arten att samhället, i form av allmänheten och representerade av riksdag och regering, inte kan riskera att de inte blir utförda. Vilka uppgifter, utöver

varningar och allmänna prognoser, detta kan handla om är svårt att säga. Men rimligen rör det sig om en mycket begränsad mängd.

Med att ”ingen annan kan fungera som beställare av tjänsten ifråga” skall förstås att det givet samhällets nuvarande struktur (vad beträffar t.ex. befintlig myndighetsorganisation) inte går att finna något organ vars uppgifter är av den arten att det naturligen skulle beställa SMHI:s samhällsnödvändiga uppgifter. Om SMHI fråntogs (anslaget för) uppgifterna ifråga – och inga andra samhällsåtgärder i övrigt vidtogs – så skulle heller inte uppgifterna bli utförda. Observera att detta inte behöver betyda att en beställare inte på sikt skulle kunna konstrueras.

I ett andra steg har vi tagit del av erfarenheter från, och exempel på hur man har hanterat frågan i våra grannländer, i Europa och i den övriga omvärlden. Vi har gjort jämförelser för att finna en lösning som inte ligger alltför långt från strömfåran och funnit att följande existerande eller diskuterade modeller är av intresse.

- Hur myndighetsuppgiften definierats i Holland i den lag med instruktioner för den holländska vädermyndigheten KNMI som kommer att träda ikraft i början av 2002. (Se avsnitt 6.3.2)
- Hur myndighetsuppgiften definierats i den förberedande rapporten om en delning av den finska vädermyndigheten som en arbetsgrupp under det finska kommunikationsministeriet nyligen har presenterat. (Se avsnitt 6.3.2)
- Den av utredning 95 diskuterade möjligheten att dela SMHI i en myndighetsdel och ett bolag utifrån de principer för organisation av MHO-verksamhet som gäller i USA.

Myndighetens ansvar skulle då begränsas till de uppgifter som behövs för att fullfölja Sveriges internationella åtaganden, att utfärda varningar och prognoser för att skydda liv och egendom i Sverige, och att tillhandahålla data som utomstående kan exploatera kommersiellt. Med denna uppdelning skulle bolaget omfatta dagens uppdrags- och affärsverksamhet, dvs. ansvara för i stort sett all distribution av färdiga produkter till avnämarna, oavsett produkternas kommersiella förutsättningar.

(SOU 1995:99, s. 136.)

Vi har även jämfört med SMHI:s eget förslag till precisering av myndighetsuppgifterna som det presenteras i den fördjupade prövningen med bilagor.

I bilagan från Affärsområde Samhälle (FöP Samhälle)⁵² föreslås myndighetens ansvar utgöras av ”infrastruktur” tillsammans med ”myndighetssamverkan”. Begreppet ”infrastruktur” föreslås få följande underindelningar

- basproduktion
- slutproduktion inkl. beslutsunderlag för samhällsplanering
- internationell verksamhet
- FoU
- övrigt stöd

I huvudrapporten⁵³ föreslås samhällsuppdraget omfatta ”infrastrukturella uppgifter”, uppgiften att vara ett expertorgan till samhällets förfogande samt uppgiften att svara för svensk representation och samverkan i ett antal internationella MHO-relaterade organisationer.

Som vi redogjort för i kapitel 2 är det svårt att tydliggöra gränserna mellan vad som idag räknas till infrastrukturuppgifter, t.ex. inom ramen för myndighetssamverkan, och vad som hör till uppdragsverksamheten respektive affärsverksamheten. I SMHI:s refererade förslag till myndighetsuppgifter respektive samhällsuppdrag kvarstår dessa otydligheter. Vi har därför i enlighet med vårt uppdrag försökt att bättre precisera gränserna mellan vad som bör räknas till myndighetens uppgifter och vad som kan utföras på beställning av myndigheterna eller i form av rent kommersiell affärsverksamhet.

Som en utgångspunkt för att närmare formulera myndighetsuppgifterna har vi formulerat följande definition av samhällets behov av MHO-uppgifter:

MHO-uppgifter som är av sådan väsentlig betydelse att samhället⁵⁴ inte kan riskera att de inte blir utförda om ingen beställde dem.

Mot denna bakgrund och utifrån denna definition föreslår vi att myndighetsuppgifterna på MHO-området avgränsas till det följande.

- *Infrastruktur för MHO omfattande data och dataprodukt.*
Infrastrukturen för MHO definieras närmare i kapitel 4. Denna infrastruktur, omfattande observationsnät, insamling/datafångst, grundbearbetning, uppdatering samt distribution av data och dataprodukt bör ses som en del av den information som ingår i den samhälleliga infrastrukturen och tillhandhållas utomstående (på lika och konkurrensneutrala villkor) mot distributionskostnaden. Däremot omfattar sådan samhällelig infrastruktur ej tillhandahållande av (specifika) tjänster till slutkund, eller data och dataprodukt som primärt produceras för kom-

⁵² Slutrapport för Fördjupad prövning för Affärsområde Samhälle. Perspektiv år 2000-2005.

⁵³ SMHI – samhällsekonomiskt lönsamt och företagsekonomiskt sunt, s 20–21.

⁵⁴ dvs. allmänheten representerad av riksdag och regering

mersiella syften. Det bör noteras att denna definition av infrastrukturen är mindre omfattande än den som SMHI föreslår där begreppet verkar användas synonymt med samtliga myndighetens uppgifter. I SMHI:s definition av infrastruktur ingår t.ex. även produktionsuppgifter inkl. slutproduktion.

- *Samhällsviktig information baserad på MHO-information.*
Det är t.ex. varningar, observationer och allmänna prognoser och annan samhällsviktig information som ej primärt används för ekonomiska syften. Sådan information är närmast att betrakta som kollektiva nyttigheter och är ej heller primärt producerad på beställning av och för en enskild kund.
- *FoU av typen forskning och utveckling som inte sker på uppdrag av en beställare eller i syfte att ta fram en kommersiell produkt.* Tillämpad forskning, dvs. att systematiskt och metodiskt söka efter kunskap med en speciell tillämpning och mål – i detta fall utveckling av den samhällsliga infrastrukturen – bör således räknas till myndighetsuppgifterna. Det som är att betrakta som utvecklingsverksamhet, som sker på uppdrag av en egen affärsverksamhet eller uppdragsforskning vars inriktning, omfattning och ambitionsnivå bestäms av externa beställare, bör däremot inte betraktas som en myndighetsuppgift.
- *Internationell samverkan i fördrags- eller konventionsbundna samarbeten på MHO-området, såsom WMO, EUMETSAT, ECMWF och IOC.* Nämnade samarbeten och organisationer syftar till att få tillgång till och effektivisera utbytet av data på MHO-området ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.
- *Myndighetssamverkan där myndigheterna bidrar med någon form av resurs, anläggning, infrastruktur etc. för MHO-syften.*
I utbyte får myndigheterna del av de produkter och tjänster som produceras med hjälp av MHO-infrastrukturen inom ramen för myndighetsuppgifterna. Denna typ av myndighetssamverkan syftar till att utnyttja för MHO-verksamhet gemensamma, av samhället finansierade resurser. Sådan verksamhet är närmast att likna vid ett naturligt monopol. Ett exempel är de observationsnät som ägs och förvaltas av andra myndigheter än SMHI, bl.a. Försvarmakten. Ett annat är mätningar och insamling av data med hjälp av Kustbevakningens fartyg. Myndighetssamverkan där myndigheterna enbart bidrar genom anslagsöverföring, utan någon närmare definition än dagens "...av sådan omfattning att SMHI:s anslag inte kan eller bör täcka kostnaderna utan måste finansieras i särskild ordning" bör kunna formuleras som ett uppdrag i en närmare beställning från beställarmyndigheten. Även här är således vårt förslag till specificering av vad som ingår i myndighetssamverkan mindre omfattande än hur uppgiften beskrivs av SMHI.

I syfte att förtydliga den föreslagna preciseringen av myndighetsuppgifterna på MHO-området kan uppgifterna kategoriseras i två olika typer av uppgifter.

Den *första* typen rör uppgifter där det finns ett samhälleligt behov men det saknas eller inte kan bildas en marknad med alternativa utförare som kan utföra uppgiften enligt från samhället ställda krav, till rimligt pris eller i en sådan omfattning att samhällets behov tillgodoses. Hit hör olika former av marknadsimperfectioner som t.ex. naturliga monopol och kollektiva nyttigheter.

Ett exempel på detta är uppgiften att tillhandahålla den samhälleliga infrastrukturen för MHO-data och produkter. Ett annat exempel är uppgiften att samverka med andra myndigheter och ”poola” resurser i form av t.ex. observationsnät. Till denna typ av uppgifter hör också sådana som kan definieras som kollektiva nyttigheter, dvs. där den enas konsumtion av varan inte hindrar andra från att också få del av denna. För kollektiva nyttigheter finns visserligen alltid en efterfrågan men ingen kommer att vilja träda fram och beställa dessa eftersom man då riskerar att få stå för hela betalningen.

Den *andra* typen av uppgifter avser myndighetsuppgifter för vilka ingen annan myndighet har ett i instruktion eller regleringsbrev utpekat ansvar, varken som beställare eller producent, eller där ett sådant ansvar kan sägas naturligen följa av andra myndigheters uppgifter i övrigt. I den mån MHO-anknutna tjänster faller under en annan myndighets direkta ansvar kan den ansvariga myndigheten välja att producera dessa själv eller beställa från SMHI eller annan kompetent leverantör.

Ett exempel på en MHO-uppgift som naturligen kan sägas höra till en annan myndighets ansvarsområde utan att vara specifikt angiven i myndighetens instruktion är de brandriskprognoser som Räddningsverket tillhandahåller genom att beställa dem från SMHI. Ett exempel på en uppgift med tydlig MHO-anknytning där det idag saknas ett utpekat myndighetsansvar är mer detaljerade väderprognoser för fjällvärlden som syftar till att förhindra olyckor och skydda liv och egendom.

7.2 Samverkan med och uppdrag till myndigheter

Om man väljer att definiera myndighetsuppgifterna enligt definitionen och preciseringen ovan skulle initiering och finansiering av de av SMHI:s uppgifter som ligger utanför myndighetsuppgifterna kunna konstrueras som mer renodlade köp-/säljrelationer, där beställarna erlägger betalning till SMHI för en viss preciserad motprestation. Detta är möjligt redan med nuvarande myndighetsorganisation, för stora delar uppdragsverksamheten och den

verksamhet som riktas till myndigheterna vars gränser nu synes vara relativt flytande. Till exempel innehåller denna både mer utbudsstyrd verksamhet inom ramen för samverkansavtalen och efterfrågestyrd sådan i form av särskilda uppdrag till myndigheterna.

Vi har här, i enlighet med vår definition, valt att sätta gränsen någonstans mitt i den nuvarande uppdragsverksamheten, mellan utbudsstyrd och efterfrågestyrd verksamhet, låt vara att det är svårt att exakt säga var denna gränslinje går. Således bör samverkan med myndigheter till följd av att SMHI äger eller förvaltar befintliga resurser inom ramen för den samhällsliga MHO-infrastrukturen höra till SMHI:s myndighetsuppgifter medan övrig verksamhet riktad till myndigheterna bör tillhandahållas på beställning av myndigheterna.

7.3 Finansiering och prissättning

Vår definition av myndighetsuppgifterna baseras på principen att det som produceras inom den av oss definierade infrastrukturen skall anslagsfinansieras och tillhandahållas utomstående fritt mot distributionskostnad. Ett av argumenten för att tillämpa en sådan princip är att eftersom verksamheten är anslagsfinansierad skulle en marknadsprissättning innebära att skattebetalarna tvingas betala för informationen två gånger. I USA och i andra länder där denna princip tillämpas har man dessutom kunnat visa att det, ur ett samhällsekonomiskt lönsamhetsperspektiv, har en gynnsam effekt på marknadens tillväxt.⁵⁵ Denna samhällsekonomiska lönsamhet är därför ytterligare ett argument för en sådan princip. Som en första åtgärd i denna riktning bör en översyn göras av den svenska datapolicyn. Detta utvecklas närmare under avsnitt 7.4 Liberalisering av datapolicy nedan.

Utänför SMHI:s myndighetsuppgifter såsom vi har definierat dessa faller särskilda uppdrag och tjänster som myndigheter idag ofta köper direkt av SMHI utan föregående upphandling. Sådana uppdrag bör i enlighet med den föreslagna beställarmodellen formuleras i en beställning och upphandlas till marknadspris. Som en konsekvens av att det finns en tydlig efterfrågan är sådana tjänster till del redan konkurrensutsatta och tillhandahålls på en öppen marknad. Upphandlingsförfarandet skapar nya förutsättningar för tillväxten av denna marknad. I några fall kommer dock även i fortsättningen saknas alternativa utförare och dessa uppdrag kommer liksom idag att gå till SMHI.

⁵⁵ Se exempelvis Kommissionens meddelande om offentligt producerad information (med titeln *eEurope 2002: Creating a EU Framework for the Exploitation of Public Sector Information*) samt Kommissionens rapport *Commercial exploitation of Europe's public sector information*.

För att genomföra sådana upphandlingar behöver åtminstone en del av myndigheterna utveckla sin beställarkompetens. Om omställningskostnaderna för detta bedöms bli alltför betydande kan det, av praktiska skäl, finnas anledning att under en viss period låta även sådana uppdrag som inte går att beställa förbli en del av myndighetsuppgifterna. Det långsiktigt syftande kravet om en utveckling i ”konkurrensupphandlande riktning” bör dock kvarstå genom att myndigheterna får regeringens direktiv att under denna period utveckla nödvändig beställarkompetens.

I den mån sådana särskilda uppdrag till myndigheter inte är och inte heller bedöms kunna bli konkurrensutsatta bör uppdragen prissättas till självkostnadspris.

7.3.1 Översyn av dagens anslagsfördelning

Statskontoret föreslår att en översyn görs av dagens anslagsfördelning enligt huvudprincipen att SMHI:s myndighetsuppgifter, såsom de här definierats, skall finansieras med direkta anslag till SMHI. Övriga uppgifter med MHO-anknytning och som andra myndigheter inom staten beställer av SMHI bör finansieras genom berörda myndigheters anslag. På detta sätt ges beställarmyndigheterna direkt inflytande över anslagen vilket ger incitament att konkurrensutsatta uppdrag som potentiellt kan utföras av flera aktörer. Samtidigt åstadkommer man en förbättrad styrning av myndigheternas resurser.

I Storbritannien tillämpas en s.k. trading fund-modell som innebär att den brittiska vädertjänsten inte har några egna anslag utan den finansieras huvudsakligen med avgifter från beställarmyndigheterna. Utöver en fast summa från respektive myndighets anslag för att finansiera infrastrukturen står det myndigheterna fritt att inom ramen för sina anslag köpa behovet av meteorologiska tjänster från vilken producent som helst. Beslutet att överföra verksamheten till en sådan s.k. ”trading fund” har lett till en ökad transparens avseende verksamhetens kostnader och markerat gränsen mellan myndighetsuppgifterna och den kommersiella verksamheten.

I en svensk anpassning av denna modell bör, utom direkta anslag till de här föreslagna myndighetsuppgifterna, samtliga anslag som idag går till SMHI, och som avser mer preciserade uppgifter åt enskilda myndigheter, istället fördelas till berörda beställarmyndigheter. Till skillnad från i den brittiska modellen menar vi således att det som kan definieras som SMHI:s myndighetsuppgifter bör skyddas och finansieras genom direkta anslag till SMHI. I detta syfte bör därför en omfördelning ske från de myndigheter som, inom ramen för myndighetssamverkan, idag bidrar direkt till SMHI:s infrastruktur, främst Försvarmakten, Luftfartsverket och Naturvårdsverket. Dessa anslag uppgår budgetåret 2001 till sammantaget omkring 22 miljoner kronor. Det direkta anslaget till myndighetsuppgifterna skulle därmed även

täcka SMHI:s kostnader inom ramen för den myndighetssamverkan som föreslås ligga inom myndighetsuppgifterna.

7.4 Liberalisering av datapolicy

Som en åtgärd för att åstadkomma praktiska förutsättningar för ökad konkurrensneutralitet i tillgången till data föreslår vi att SMHI får i direktiv att, inom ramen för ECOMET:s regler, släppa mer WMO-data fritt. Det är viktigt att en konkurrensneutral tillgång till strategisk infrastruktur skapas i praktiken och enligt ECOMET:s intentioner. Tillgång till data och dataprodukter, på lika och konkurrensneutrala villkor, är en avgörande förutsättning för marknadens samtliga aktörer och för tillväxten av en fungerande marknad. ECOMET har skapat teoretiska men inte praktiska förutsättningar för konkurrensneutralitet. Enbart en resultatmässig (virtuell eller redovisningsmässig) åtskillnad har inte, såsom beskrivningen av skillnaderna i datapolicy inom Europa i kapitel 4 tydligt illustrerar, visat sig vara tillräcklig.

För närvarande diskuteras inom ramen för ICWED en gemensam liberalisering av vädertjänsternas datapolicy för tillhandahållande och prissättning av WMO-data. I anslutning till denna har ICWED kartlagt de europeiska vädertjänsternas nuvarande datapolicy och framtida planer på förändringar i detta avseende. Av kartläggningen framgår att Sverige tillhör de länder som har en mer restriktiv policy. Efter planerade förändringar kommer endast 14 procent av den totala mängden synoptisk data att tillhandahållas fritt (se även avsnitt 5.3 och figur).

I förhållande till andra länder inom ECOMET-samarbetet med en mer liberal datapolicy framstår Sveriges linje som onödigt restriktiv. Storbritannien har t.ex. aviserat att någonstans mellan 60 och 95 procent av all WMO-data kommer att släppas fri från halvårsskiftet år 2002. För att öka tillgången till data och förbättra konkurrensvillkoren på marknaden skulle även Sverige, inom ramen för ECOMET-reglerna, kunna tillämpa en betydligt mer liberal policy.

För en sådan liberalisering av Sveriges datapolicy talar även pågående diskussioner inom EU som illustreras av kommissionens meddelande om offentligt producerad information.⁵⁶ Meddelandet kan komma att följas av ett direktiv. Diskussioner om detta pågår för närvarande inom kommissionen. Beträffande miljödata pekar rådets direktiv om rätt att ta del av miljöinformation⁵⁷, på att ökad tillgänglighet till miljödata och miljöinformation är en viktig del i EU:s miljöarbete.

⁵⁶ eEurope 2002: Creating a EU Framework for the Exploitation of Public Sector Information, COM (2001) 607 Final

⁵⁷ Rådets direktiv 90/313/EEG

8 SMHI:s framtida organisation

Statskontorets förslag i sammanfattning

Organisationsalternativ

För organisering av uppgifterna finns två olika huvudalternativ; Alternativet 1 med en sammanhållen verksamhet i en myndighet eller, som SMHI föreslår, i ett bolag samt alternativet 2 där verksamheten delas. Mot en sammanhållen verksamhet, oavsett verksamhetsform, talar att dagens problem i SMHI med dubbla roller kommer att kvarstå. Detta leder även till risk för korssubventionering samt svårigheter att styra verksamheten effektivt.

I alternativet med en delad verksamhet har vi närmare analyserat två olika lösningar; *Uppdragsmyndighetsalternativet* med myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet i en myndighet och den kommersiella verksamheten i ett bolag samt *Nätmyndighetsalternativet* där myndighetens verksamhet avgränsas till enbart myndighetsuppgifter medan övriga uppgifter organiseras i ett bolag eller en myndighet.

Statskontoret föreslår

Statskontoret föreslår att i ett första steg genomförs **uppdragsmyndighetsalternativet**. Risken för att marknadsalternativ inte utvecklas till följd av beställarbeteenden och den hämmande effekt på etableringen som en allt mer svällande uppdragsverksamhet tenderar att ge är dock stor. En första och avgörande förutsättning för detta vårt förslag är därför att uppdragsverksamheten sker avgränsat till att enbart gälla uppdrag till de statliga myndigheterna.

Vi föreslår att det samtidigt inleds en **gradvis konkurrensutsättning av uppdragsverksamheten**. Det är idag svårt att sätta en absolut gräns för vad som är att betrakta som konkurrensutsatta och inte konkurrensutsatta tjänster och uppdrag. Det är dock sannolikt att dessa, i takt med utvecklingen av marknaden och beroende på hur bl.a. beställarna väljer att agera i framtiden, kommer att bli alltmer konkurrensutsatt. Denna utveckling bör kunna påskyndas genom direktiv till MHO-myndigheten att denna verksamhet gradvis skall utsättas för konkurrens och på sikt avvecklas. Målet med denna gradvisa konkurrensutsättning bör vara att den verksamhet som blir kvar i myndigheten motsvarar den föreslagna nätmyndigheten.

En prövning mot regeringens bolagiseringskriterier visar att ett kommersiellt bolag uppfyller i stort sett samtliga kriterier och att bolaget har vissa kommersiella förutsättningar att överleva på sikt. Det gäller i synnerhet om datapolicyn liberaliseras samt om uppdragsverksamheten konkurrensutsätts. En närmare finansieringsanalys bör dock genomföras.

I ett andra steg, efter några år, i takt med den gradvisa konkurrensutsättningen av uppdragsverksamheten förordar vi att omorganisationen följs upp. Därvid bör övervägas om konkurrensutsatt uppdragsverksamhet kan avvecklas och myndigheten renodlas till en **nätmyndighet**. Detta alternativ har den stora fördelen att en organisatorisk renodling av myndighetsuppgiften på sikt ger bättre förutsättningar för såväl marknaden som för bolaget att utvecklas till ett bärkraftigt alternativ. Det ligger dessutom väl i linje med de förvaltningspolitiska riktlinjerna.

8.1 Alternativa organisatoriska lösningar

I följande avsnitt beskriver vi möjliga alternativa organisationslösningar för det framtida SMHI. Vi gör också en bedömning av de huvudsakliga för- och nackdelarna med de olika alternativen. I flera fall ligger bedömningen av för- och nackdelar nära eller sammanfaller med de som SMHI pekat på i sin fördjupade prövning eller i samtal med oss.

Vi beskriver två olika huvudalternativ som båda har två olika delalternativ.

Alternativet 1 var verksamheten i SMHI hålls samman antingen som idag i en myndighet eller, som SMHI föreslår, i ett sammanhållet bolag.

Alternativet 2 där verksamheten delas i en myndighet och ett bolag enligt två olika delningsalternativ. I *uppdragsmyndighetsalternativet* delas verksamheten i dels en myndighet med myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet, dels ett bolag med kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet. I *nätmyndighetsalternativet* sker en delning i dels en myndighet med enbart myndighetsuppgifter, dels ett bolag bestående av uppdragsverksamhet och kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet.

8.1.1 Alternativ 1 – Ett sammanhållet SMHI

1a – Status quo (ett sammanhållet SMHI i myndighetsform)

I detta alternativ behålls SMHI:s verksamhet och verksamhetsform oförändrad. SMHI bedriver fortsatt en sammanhållen myndighets-, uppdrags- och affärsverksamhet i myndighetsform. Verksamheten är finansierad med både anslag och försäljningsintäkter.

För- och nackdelar

Fördelarna med detta alternativ består huvudsakligen av att samproduktion kan ske mellan myndighetsuppgifterna inklusive infrastrukturen och affärsverksamheten. Som SMHI själva framhåller ger kontakten och samspelet dessa emellan en stimulans som gör det lättare att behålla och utveckla kompetensen hos de anställda i myndighetsdelen.

Omvänt innebär detta samspel, som rimligen är dubbelriktat, inte bara en uppenbar risk för korssubventionering och en otydlighet i uppdrag och mål för verksamheten. Det finns också en stor risk för att de verkliga kostnaderna inte syns. Ett fortsatt ”lågt” anslagsbehov, till följd av att myndighetsuppgifterna kan delfinansieras av kommersiella intäkter, är därför osäkert.

Osäkert är även om de olika verksamhetsgrenarna verkligen förmår att långsiktigt bära sina kostnader. En överdriven marknadsorientering – satsningar på ”korta” tjänster med lågt meteorologiskt kunskapsinnehåll – riskerar att äventyra verksamheten i myndighetsdelen. Nackdelen med att i en separerad verksamhet ställas inför det faktum att en gren uppvisar stora underskott som måste täckas med anslag kan således i praktiken inträffa även i detta alternativ.

SMHI har även pekat på att myndighetsformen inte ger tillräckligt spelrum för att utveckla den kommersiella verksamheten. Den genomgång som vi har gjort i kapitel 3 visar emellertid inte på några formella hinder för att driva kommersiell verksamhet i myndighetsform. Däremot ger de dubbla rollerna, myndighet och kommersiell aktör, otvivelaktligen upphov till tvekan i kontakter med konkurrenter och samarbetsparter. Detta trovärdighetsproblem gäller även när det gäller samverkan i internationella samarbeten. Osäkerheten om SMHI:s roll, inriktning och uppdrag i olika sammanhang riskerar därvid, i takt med en ökad kommersialisering, att hämma sådan samverkan.

Sist, men inte minst, finns en uppenbar risk för att status quo när det gäller SMHI:s verksamhet och verksamhetsform innebär att marknadstillväxten hämmas, och att de utvecklingstendenser som har iakttagits bromsas.

1b – SMHI AB (ett sammanhållet SMHI i bolagsform)

I detta alternativ bibehålls verksamheten oförändrad medan verksamhetsformen ändras och SMHI blir ett bolag. Myndighetsuppgifterna preciseras i ett avtal med staten och finansieras med anslag. Uppdragsverksamheten och affärsverksamheten bibehålls.

För- och nackdelar

För- och nackdelarna med detta alternativ är i stor utsträckning desamma som i föregående alternativ, eftersom dessa snarare är en effekt av den sammanhållna myndighets- och affärsverksamheten än av verksamhetsformen i sig. I några fall löser dock en övergång till bolagsformen problemen. Det gäller t.ex. det faktum att bolagsformen är en klart lämpligare, mer effektiv form för att bedriva kommersiell verksamhet. Samtidigt lämpar sig emellertid bolagsformen illa för att bedriva myndighetsverksamhet.

Att den kommersiella verksamheten ges en friare och mer anpassad form och bättre möjlighet att expandera internationellt genom partnerskap och allianser med privata företag är dock alternativets mest framträdande fördel. Som vår genomgång av regleringar av verksamhet i myndighetsform emellertid visar finns redan idag betydande möjligheter till detta, givet att det ligger i linje med vad statsmakterna vill med verksamheten i SMHI.

Nackdelarna – otydliga mål, sammanblandade roller och risk för korssubventionering – hänger samtidigt kvar. Till skillnad från i föregående alternativ kommer därtill att bolagsformen leder till att anbudsupphandling enligt lagen om offentlig upphandling måste ske om varje uppdrag som andra myndigheter vill beställa. Detta framhålls som en fördel av SMHI eftersom det kommer att förtydliga uppdragen till myndigheterna. Till följd av SMHI:s unika tillgång till bl.a. infrastrukturen och risken för korssubventionering mellan anslagsfinansierad verksamhet och annan verksamhet är det väl tveksamt om det faktiskt går att få till stånd en konkurrens om sådana och andra uppdrag. Även i detta alternativ riskerar SMHI:s dominans och icke konkurrensneutrala villkor i bl.a. tillgång till strategisk infrastruktur att hämma marknadstillväxten.

Viktigt att notera är också de uttalat negativa reaktioner som förslaget att bolagisera hela verksamheten har väckt hos samtliga SMHI:s intressenter; såväl samarbetspartners och konkurrenter som samverkansmyndigheter och köpare av SMHI:s tjänster. Hos SMHI:s avnämare finns en oro för att myndighetsuppgifterna kan hamna i skymundan för den mer inkomstbringande verksamheten medan SMHI:s konkurrenter förutspår att den ökade marknadsorienteringen i det sammanhållna bolaget kommer att öka konkurrensnedvidningen på marknaden. Det är också uppenbart att trovärdighetsproblemen i ett sammanhållet bolag kommer att vara betydande.

Den mest framträdande invändningen mot detta alternativ är dock att myndighetsuppgifterna inte i ett förvaltningspolitiskt perspektiv är lämpliga att styra i bolagsform. Dessutom är det ur ett lönsamhetsperspektiv, av rent affärsmässiga skäl tveksamt att marknadsätta ett bolag som i så hög grad är direkt beroende av anslag. (Dessa resonemang utvecklas mer längre fram i detta kapitel.)

8.1.2 Alternativ 2 – Delning av SMHI i en myndighet och ett bolag

När det gäller alternativet att dela SMHI kan tre separata typer av uppgifter identifieras som teoretiskt sett skulle kunna förläggas i tre separata, från varandra oberoende organisationer

- infrastruktur i ett organ,
- samhällelig tjänsteproduktion (allmänna prognoser och varningar) samt övriga myndighetsuppgifter i ett annat organ samt
- kommersiell verksamhet i ett tredje organ.

Vi utgår dock här från att vi bör hitta *en* gräns och att en delning till mer än två separata organisationer svårligen av resursskäl går att försvara. Den lösning vi söker bör såväl kunna hantera konkurrensproblem till följd av

dubbla roller och risk för korssubventionering som i övrigt skapa mer konkurrensneutrala villkor på marknaden.

I detta alternativ delas därför verksamheten i SMHI i två delar. I det följande benämns de *Uppdragsmyndighetsalternativet (2a)* och *Nätmyndighetsalternativet (2b)*.

Dessa båda delningsalternativ övervägdes även av Utredning 95 där nätmyndighetsalternativet beskrevs som ”att efterlikna den amerikanska modellen” medan uppdragsmyndighetsalternativet presenterades som ”en delning med all icke-kommersiell verksamhet i myndighetsdelen och all kommersiell verksamhet i bolaget.”

2a Uppdragsmyndighetsalternativet

I detta alternativ utför myndigheten myndighetsuppgifter samt bedriver uppdragsverksamhet till myndigheterna. Verksamheten finansieras med anslag och med avgifter motsvarande självkostnaden för uppdragsverksamheten, i den del uppdragen inte är konkurrensutsatta, dvs. det inte finns några alternativa uppdragstagare till SMHI. Den verksamhet som är konkurrensutsatt förläggs till ett bolag som bedrivs på helt kommersiella villkor.

För- och nackdelar

De mest framträdande fördelarna med detta alternativ är att roller förtydligas och åtskillnad görs mellan konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet samt att, oberoende av utvecklingen på den kommersiella sidan, myndighetsuppgifterna skyddas. Den förtydligade rollen ger vidare myndigheten trovärdighet, vilket är till gagn såväl i utvecklingen av myndighets-samarbetet som i internationella samarbeten.

SMHI har uttryckt en farhåga för rekryterings- och kompetensproblem i en uppdragsmyndighet och att verksamheten inte kommer att utvecklas, till följd av att myndigheten inte har någon direkt kontakt med marknaden; kunder och avnämare. I uppdragsverksamheten kommer myndigheten dock även fortsättningsvis att ha goda incitament för att utveckla sådana kund-kontakter. Fokuseringen på myndighetsuppgifterna och uppdragen till myndigheterna ger också goda incitament för att utveckla den samhällsliga infrastrukturen.

Den största nackdelen med uppdragsmyndighetsalternativet är att uppdragen undandras konkurrens. Även om uppdragen i framtiden formellt skulle komma att upphandlas i konkurrens är det tveksamt i vilken utsträckning andra leverantörer skulle kunna utmana SMHI. Det finns vidare en risk för att marknadsalternativ inte utvecklas till följd av beställarbeteenden och den hämmande effekt på etableringen som en svällande uppdragsverksamhet kan

ge. Uppdragsverksamheten kan i sin tur ge upphov till att ny kommersiell verksamhet utvecklas inom myndigheten.

En annan nackdel är att myndigheten kan komma att behöva ökade anslag till följd av att verksamheten inte längre kan delfinansieras genom försäljningsintäkter. Storleken på detta behov är inte känt men, som konstateras ovan, ett ökat anslagsbehov är inte unikt för en delad verksamhet.

En framträdande fördel beträffande bolaget är att avknoppning sker av den rent kommersiella, konkurrensutsatta verksamhet till ett bolag som arbetar på lika villkor som övriga marknadsaktörer. Detta ger plats för nya aktörer och skapar i övrigt förutsättningar för en ökad marknadstillväxt.

I bolaget ges vidare fria och effektiva former för att utveckla och profilera den kommersiella verksamheten. Bolaget är därtill en tydlig och trovärdig aktör i kontakterna med såväl kunder som konkurrenter och partners.

Beträffande bolaget finns emellertid en finansiell risk för staten som ägare, liksom för skattebetalarna som garant, till följd av att det är osäkert om bolaget kommer att kunna klara sig på egna ben. Frågan om bolaget är konkurrenskraftigt eller affärsmoget nog bör därför utredas närmare. Förutsättningarna för ett sådant bolag utvecklas närmare i avsnitt 8.4.1.

2b – Nätmyndighetsalternativet

I nätmyndighetsalternativet ägnar sig nätmyndigheten åt myndighetsuppgifter (såsom de definierats ovan) inklusive sådan samverkan med myndigheter som är en följd av det finns gemensamma resurser (av karaktären naturliga monopol) att utnyttja mot ett utbyte av tjänster. Bolaget ägnar sig åt kommersiell konkurrensutsatt verksamhet, dvs. inklusive sådana uppdrag till myndigheterna där det finns alternativa leverantörer på marknaden och som således är att betrakta som konkurrensutsatta.

I detta alternativ förs till bolaget även uppdragsverksamhet och bolaget skulle således bestå både av konkurrensutsatta och icke konkurrensutsatta uppdrag. Även detta bolag drivs på kommersiella, marknadsmässiga villkor finansierat av försäljningsintäkter.

För- och nackdelar

I detta alternativ är renodlingen och skyddandet av myndighetsuppgifterna tydliga fördelar. Till skillnad från i uppdragsmyndighetsalternativet finns heller inget behov av att i myndigheten behålla särskild kompetens och resurser i övrigt för att utveckla tjänster och produkter för uppdragskunderna. Risken för att ny kommersiell verksamhet skall utvecklas inom myndigheten uppstår inte. Detta alternativ hanterar och löser också problem med

konkurrensnedvridningar på marknaden och öppnar möjligheter för tillväxt av nya företag. Fördelarna med att skilja myndighetsuppgifter och kommersiell verksamhet och lägga den senare i ett bolag är desamma som i föregående alternativ. Bolaget är en effektiv och tydlig form som lämpar sig väl för att bedriva kommersiell verksamhet och ger goda möjligheter att profilera sig och utveckla tjänster och produkter anpassade för kommersiella behov.

Nackdelen med alternativet ligger främst i att kommersiell konkurrensutsatt verksamhet bedrivs tillsammans med icke-konkurrensutsatt. I den senare verksamheten, som till följd av att den placeras i ett bolag bör säljas till marknadspris, är inkomsterna mer eller mindre säkra, vilket ger risk för korssubventionering. Till följd av att uppdragsverksamheten placeras i ett bolag måste dock en anbudsupphandling ske om varje uppdrag, vilket måste betraktas som en fördel. Till skillnad från i föregående alternativ innebär det att uppdragsverksamheten exponeras för konkurrens även om tradition och upparbetade relationer med beställarmyndigheterna sannolikt ger bolaget en fördel när det gäller att ta hem uppdragen.

Liksom i alternativet 2a bör konkurrenskraften och affärsmognaden i ett sådant bolag emellertid studeras närmare. De förhållandevis säkra inkomsterna i uppdragsverksamheten ger bolaget en relativt sett bättre finansiell styrka. I vilken grad denna skyddade position samtidigt ger upphov till trovärdighetsproblem är svårt att uttala sig om.

8.2 Prövning mot bolagiseringskriterierna

Lämpligheten av att omvandla hela eller delar av SMHI:s verksamhet till ett bolag bör prövas mot de s.k. bolagiseringskriterier⁵⁸ som regeringen har satt upp och som skall vara uppfyllda för att en verksamhet skall anses lämplig att bolagisera.

- Verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor
- Verksamheten har en betydande omfattning
- Verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel
- Verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål
- Verksamheten innebär ingen myndighetsutövning

En sådan prövning mot ovan nämnda bolagiseringskriterier har därför gjorts för de två huvudalternativen. Dels prövas ett bolag enligt SMHI:s förslag i *alternativet 1b*, dvs. att SMHI:s hela verksamhet omvandlas till ett bolag.

⁵⁸ Finansplanen till budgetpropositionen 1993 (prop. 1992/93:100 bil 1)

Dels prövas ett bolag enligt *uppdragsmyndighetsalternativet 2a*, där SMHI:s verksamhet delas och den kommersiella, konkurrensutsatta verksamheten läggs i ett bolag.

Ovan presenteras även i anslutning till nätmyndigheten ett tredje bolagsalternativ, 2b, ett bolag som både innehåller konkurrensutsatt verksamhet och icke konkurrensutsatta uppdrag. Eftersom vi emellertid utgår från att uppdragen så småningom kommer att konkurrensutsättas prövar vi inte här detta alternativ.

8.2.1 Finns det fungerande konkurrens på marknaden?

För i stort sett samtliga delmarknader för MHO-verksamhet gäller att företagen måste ha tillgång till MHO-data och annan grundläggande information för att kunna producera varor och tjänster. SMHI:s och andra nationella vädertjänsters innehav av och förvaltning av den meteorologiska infrastrukturen, observationsnät, varningssystem och databaser ger dessa en särställning på marknaden. Redan det faktum att SMHI, inklusive affärsverksamheten, har tillgång ”on-line” till dessa databaser medan konkurrenterna befinner sig utanför ”brandväggen”, måste sägas ge SMHI en unik konkurrensfördel.

Beträffande den svenska marknaden visar vår kartläggning att när det gäller väderprognostjänster har SMHI uppskattningsvis 90 procent av marknaden och är helt dominerande i Sverige. Beträffande konsulttjänster är SMHI:s marknadsandel betydligt mindre. Marknaden för MHO-tjänster består dock, som framgår av kapitel 5, av många olika marknadssegment där konkurrensituationen varierar avsevärt.

För flertalet av de marknadssegment som sammanfattats i matrisen i avsnitt 5.6 kan konstateras att det, trots vädertjänsternas dominans, finns en mer eller mindre fungerande konkurrens. I några fall är denna mindre utvecklad och blygsam men kan, till följd av främst låga etableringströsklar, förväntas öka i framtiden. Det gäller t.ex. media, handel och landtrafik. I andra fall kan konkurrensen sägas fungera fullt ut. Så är fallet på miljömarknaden och energimarknaden där konsultföretagen är stora eller hyfsat stora och vädertjänsternas särskilda kompetens och profil är inte så intressant/betydande. Miljömarknaden är för övrigt, i förhållande till de övriga, det överlägset största marknadssegmentet och bedöms omsätta ca 90 procent av hela den europeiska MHO-marknaden.

Det finns ett marknadssegment där konkurrens i stort sett saknas. Marknaden för flygväder i Europa är stängd i stora delar genom att den nationella vädertjänsten säljer flygväder med ensamrätt till civilflyget.

Sammantaget kan konstateras att det finns konkurrens på stora delar av marknaden. Inom flertalet marknadssegment finns alternativ till SMHI, om än inte alltid jämförbara. Jämfört med den marknadssituation som beskrevs av Utredning 95 kan också konstateras att konkurrensen har utvecklats ytterligare på de marknader där det vid denna tidpunkt fanns eller höll på att utvecklas en konkurrens. Nu, liksom då, fungerar konkurrensen mer eller mindre väl inom många, men inte alla, marknadssegment. Skillnaden är att denna utveckling har förflyttat sig närmare Sverige och Sveriges gränser.

Frågan i rubriken kan för stora delar av marknaden besvaras med ja och kriteriet måste därför anses vara uppfyllt.

8.2.2 Är verksamheten av tillräcklig omfattning?

Enligt SMHI:s redovisning för budgetåret 2000 omsatte affärsverksamheten detta år ca 173 MSEK medan uppdragsverksamheten samma år uppgick till knappt 12 MSEK. De sammanlagda intäkterna för affärs- och uppdragsverksamhet var således närmare 185 MSEK. Totala intäkter för hela verksamheten uppgick till drygt 410 MSEK.⁵⁹

Det kan dock diskuteras hur stor affärsverksamheten respektive uppdragsverksamheten egentligen är. I affärsverksamhetens omsättning på 173 MSEK ingår köp från Luftfartsverket (45 MSEK) samt från Vägverket och Sjöfartsverket (på tillsammans ca 10 MSEK). Eftersom det rör sig om uppdrag till SMHI som de facto inte upphandlas i konkurrens, kan man hävda att detta istället borde höra till uppdragsverksamheten. Om köpen från Luftfartsverket, Vägverket och Sjöfartsverket räknas till uppdragsverksamheten, skulle uppdragsverksamheten omsätta närmare 70 MSEK och affärsverksamheten knappt 120 MSEK.

Idag är det i princip SMHI som avgör vad som skall höra vart. I alternativet 2a med ett delat SMHI har vi ansett att det enbart är den konkurrensutsatta verksamheten som bör ingå i bolaget. Det kan dock vara svårt att bestämt avgöra vilken verksamhet som egentligen är konkurrensutsatt.

En faktor av intresse i detta sammanhang är hur pass säkra inkomsterna från uppdragsverksamheten är. Beträffande väderprognoser för väghållning har Vägverket visat intresse för att pröva andra alternativ. Även Luftfartsverket har aviserat att de är beredda att vända sig till andra leverantörer. En sådan utveckling, om den skulle inträffa, lär dock inte ändra verksamhetens omfattning över en natt. Sannolikt kommer SMHI även i fortsättningen vara en

⁵⁹ Intäkter från anslag, avgifter och andra ersättningar, bidrag samt finansiella intäkter, SMHI:s ÅR 2000.

stor leverantör av dessa prognoser. Samtidigt ges möjligheter att vinna andra kunder.

Beroende på hur man väljer att räkna omsätter idag den verksamhet som skulle ingå i ett framtida bolag mellan 120 och 173 MSEK. Även utifrån den lägre omsättningen bör man dock kunna svara ja på frågan om verksamheten är av tillräcklig omfattning. Kriteriet är därför uppfyllt.

8.2.3 Är verksamheten oberoende av anslag?

En bolagisering av SMHI:s verksamhet i dess helhet enligt SMHI:s förslag innebär att bolaget skall behålla hela anslaget. För närvarande utgår anslaget till SMHI till närmare 50 procent av verksamhetens totala intäkter. I detta alternativ kommer således bolaget i högsta grad vara beroende av statliga anslag.

I alternativet att dela SMHI i en myndighet och ett bolag skulle däremot anslaget följa myndighetens verksamhet, medan bolaget förutsätts finansiera sin verksamhet helt med kommersiella försäljningsintäkter. Frågan är om den verksamhet som följer med bolaget är tillräckligt konkurrenskraftig för att, inom en rimlig tid och givet att bolaget får ett initialt startkapital, kunna överleva på sikt.

I sin fördjupade prövning menar SMHI emellertid att detta alternativ, där SMHI delas i en myndighet och ett bolag, är det sämsta tänkbara. Som argument för ett sammanhållet SMHI framhålls vikten av att de båda, samhällsuppdraget inklusive infrastrukturen å ena sidan och affärsverksamheten å den andra, måste kunna samspela med varandra. Enligt SMHI är den ”korsbefruktning” som sker från affärsverksamhet till samhällsuppdrag av så stort värde att en delning skulle riskera att leda till effektivitets- och kvalitetsförluster i utförandet av myndighetsverksamheten. Om så är fallet, torde emellertid även det omvända gälla, dvs. att inte heller affärsverksamhet klarar sig lika bra på egen hand.

Sammanfattningsvis kan konstateras att i en bolagisering av hela SMHI är kriteriet att verksamheten skall vara oberoende av direkta anslag inte uppfyllt. Inte heller kan ett sådant sammanhållet bolag sägas ha kommersiella förutsättningar. När det däremot gäller en bolagisering av enbart den kommersiella verksamheten är det svårare att bedöma om sådana förutsättningar finns. Vi har heller inte haft i uppdrag att, inom ramen för denna utredning, närmare analysera de finansiella förutsättningarna för SMHI:s verksamhet, varken i dagens situation eller för framtiden. En sådan analys bör därför föregå ett eventuellt beslut om bolagisering. Däremot konstaterar vi att kriteriet till del är uppfyllt i och med att bolaget inte kommer att finansieras med anslag.

8.2.4 Styr verksamheten primärt av politiska uppgifter och mål?

SMHI:s uppgifter anges idag, liksom för alla myndigheter, i instruktion och regleringsbrev och kan i de delar som här har definierats som myndighetsuppgifter sägas vara helt styrda av politiska mål. Formen för hur uppgifterna anges är av mindre betydelse än det faktum att uppgifterna är motiverade av ett rent samhällsekonomiskt intresse. Ingen av dessa uppgifter utförs om det inte finns en politisk beställning samt ett anslag för att, åtminstone delvis, finansiera verksamheten.

I alternativet att bolagisera verksamheten i dess helhet skulle SMHI således även i fortsättningen i stor utsträckning styras av politiska uppgifter och mål. Det faktum att SMHI har föreslagit att de tidigare myndighetsuppgifterna, eller samhällsuppdraget, skulle preciseras och regleras i ett särskilt avtal mellan staten och SMHI AB ändrar inte detta i sak.

I alternativet med en bolagisering av hela SMHI är kriteriet således inte uppfyllt.

Affärsverksamheten däremot styrs av kommersiella intressen mot företagsekonomiska mål och med krav på avkastning och vinst. Även om också denna idag regleras i myndighetens instruktion och regleringsbrev styrs den inte primärt av politiska uppgifter och mål.

I alternativet 2a där verksamheten delas och den kommersiella verksamheten läggs i ett bolag, är kriteriet därför uppfyllt.

8.2.5 Innebär verksamheten myndighetsutövning?

Myndighetsutövning har i 3 § äldre förvaltningslagen definierats som sådant handlande som innebär

... att med stöd av lag eller författning utöva befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande.

Att fatta beslut om att avskeda någon är dock numera en civilrättslig påföljd, varför det inte längre utgör myndighetsutövning.

SMHI:s uppgift att, enligt förordnande av vattendomstol eller miljödomstol eller efter beslut av regeringen, kontrollera och följa upp att domarna följs skulle (å ena sidan) kunna liknas vid sådan myndighetsutövning. Jämför t.ex. det som HUR-utredningen och efterföljande proposition⁶⁰ kom fram till

⁶⁰ SOU 1992:137 samt proposition 1996/97:99

beträffande arkeologiska utgrävningar. Denna uppgift, som när det gäller länsstyrelsens utpekande av den som skall utföra uppgiften, liknar SMHI:s kontrolluppgift, befanns ingå ”som ett led i länsstyrelsens myndighetsutövning” och var därför vid upphandling undantagen från tillämpningen av lagen om offentlig upphandling.

Utredning 95 konstaterade beträffande uppgifternas art å andra sidan att SMHI inte bedriver myndighetsutövning. Samtidigt konstaterade utredningen att vissa uppgifter av andra skäl kan vara mindre lämpliga att bedriva i bolagsform. De uppgifter som åsyftades var främst ansvaret för infrastrukturen, uppgiften att utfärda varningar och allmänna prognoser samt att representera Sverige i det internationella arbetet.

Frågan om SMHI ägnar sig åt myndighetsutövning är således inte helt avgjord. Vi kan dock inte utesluta att SMHI:s kontrolluppgifter faktiskt skulle kunna betraktas som myndighetsutövning.

Kriteriet – att verksamheten inte skall innebära myndighetsutövning – är därför inte uppfyllt.

8.2.6 Sammanfattningsvis

Prövningen av i vilken grad bolagiseringskriterierna är uppfyllda för de båda alternativen visar sammanfattningsvis följande.

Bolagiseringskriterium	Kriteriet uppfylls av ett sammanhållet SMHI i bolag (1b)	Kriteriet uppfylls av ett delat SMHI med kommersiell verksamhet i bolag (2a)
Bedrivs under fungerande konkurrensvillkor	Kanske men troligen inte	Ja, på flertalet delmarknader
Har betydande omfattning	Ja	Ja, troligen (120–173 MSEK)
Har kommersiella försättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel	Nej	?
Styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål	Nej	Ja
Innebär ingen myndighetsutövning	Nej, troligen inte	Ja

8.3 De förvaltningspolitiska riktlinjerna

Frågan om framtida organisationsform bör också ställas mot de förvaltningspolitiska riktlinjer som statsmakterna lagt fram för den statliga verk-

samheten. Dessa frågor tas också upp i regeringens förvaltningspolitiska handlingsprogram.⁶¹ I dessa riktlinjer framhåller regeringen att statens uppgift skall avgränsas och renodlas så långt som möjligt. Uppgifter som inte tillhör kärnverksamheten bör avvecklas eller överlåtas åt någon annan huvudman. Det statliga åtagandet bör prövas med stor omsorg. Syftet med renodlingen är att öka effektiviteten och verksamhetens ändamålsenlighet i förhållande till de mål som lagts fram av riksdag och regering.

SMHI:s nuvarande verksamhet omfattar såväl myndighetsuppgifter motiverade av ett samhällligt intresse som rent kommersiell verksamhet för privata beställare. Den tudelade verksamheten, med olika och ibland motstridiga uppgifter och mål, ger upphov till rollkonflikter och trovärdighetsproblem. Risken för sammanblandade roller gör det svårt att styra verksamheten på ett ändamålsenligt sätt vilket i sin tur ger dåliga förutsättningar för en effektiv verksamhet.

Dessa problem skulle i stort sett förbli olösta i alternativet med en sammanhållen verksamhet, oavsett denna organiseras i en myndighet eller ett bolag. De förvaltningspolitiska riktlinjerna talar därför emot båda dessa alternativ.

Den renodling av myndighetsuppgifterna som sker i delningsalternativet ligger däremot i linje med riktlinjerna. En förutsättning för att en ändamålsenlig renodling skall skapas i alternativet med en uppdragsmyndighet är dock att uppdragsverksamheten till myndigheterna begränsas till icke konkurrensutsatta uppdrag där det saknas marknadsalternativ.

8.4 Hur bör verksamheten i SMHI organiseras?

Utifrån genomgången av de totalt fyra organisationsalternativen för det framtida SMHI som presenterats här konstaterar vi att samtliga är behäftade med både för- och nackdelar. En prövning mot bolagiseringskriterierna visar att i alternativet med ett sammanhållet SMHI i bolagsform är endast ett av kriterierna uppfyllt, medan alternativet att lägga den kommersiella verksamheten i ett bolag huvudsakligen uppfyller kriterierna. Om verksamheten har kommersiella förutsättningar och kan klara sig på sikt är visserligen tveksam, och frågan bör utredas i en närmare finansieringsanalys.

De förvaltningspolitiska riktlinjerna talar mot det sammanhållna alternativet, oavsett det gäller en sammanhållen myndighet eller ett bolag.

Utredning 95 gjorde bedömningen att samproduktionsfördelarna inte är av sådan storlek att de i sig motiverar en fortsatt sammanhållen organisation.

⁶¹ Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (proposition 1997/98:136) och En förvaltning i demokratis tjänst – ett handlingsprogram (2000).

SMHI hävdar emellertid att samproduktionsfördelarna är så stora att det jämfört med alla andra alternativ blir billigast för samhället om myndighets- och affärsverksamheten drivs i samma organisation.

Statskontoret har inte funnit att det sedan 1995 skulle ha hänt något som ger skäl att ompröva Utredning 95:s slutsats. Denna bedömning styrks också av vad som framkommit i de kontakter vi haft med utländska vädertjänster. Överlag har dessa gjort bedömningen att i den mån det finns fördelar med att hålla samman myndighets- och affärsverksamhet, så är fördelarna av kvalitativ karaktär genom att myndighetsdelen får bättre förståelse för avnämarnas behov. Däremot har de företrädare för utländska vädertjänster vi varit i kontakt med inte ansett att det ur ett totalperspektiv finns några betydande kostnadsfördelar att vinna på samproduktionen.

En stegvis omorganisation

Återstår således antingen en uppdragsmyndighet eller en nätmyndighet enligt de båda alternativen ovan, alternativ 2a respektive 2b. Fördelen med en *uppdragsmyndighet* ligger främst i att en ren separation kan ske mellan å ena sidan anslagsfinansierad verksamhet och å andra sidan avgiftsfinansierad verksamhet som är konkurrensutsatt och bedrivs på kommersiella villkor. Om uppdragsverksamheten avgränsas till icke konkurrensutsatta uppdrag till myndigheter kan därutöver detta alternativ bidra till att öka konkurrensneutraliteten och minska konkurrensnedvridningen på marknaden samt skapa en grogrund för marknadstillväxt. Problemet är bara att det är svårt att definiera vad som är konkurrensutsatt och vad som inte är det. Avnämarnas bristande incitament att söka andra alternativ hämmar också utvecklingen av en fungerande konkurrens.

Uppdragsmyndigheter är erfarenhetsmässigt även förknippade med andra problem. Om myndighetens mandat inte är klart avgränsat har uppdragsverksamheten ofta visat tendenser till att växa på bekostnad av myndighetsuppgifterna. Även om prissättningen i uppdragen avses motsvara självkostnaden är det vidare svårt att avgöra vad som är "rätt pris". Möjligheter att öka intäkterna ger myndigheterna ytterligare incitament att vidga uppdragsverksamheten.

För alternativet med en *nätmyndighet* talar främst att verksamheten avgränsas till rena myndighetsuppgifter, att roller klaras ut samt att de för samhället viktiga tjänsterna kan värnas. Detta alternativ är det som bäst skapar konkurrensneutral tillgång till viktig strategisk infrastruktur för alla genom att myndigheten blir en för marknaden neutral aktör. I nätmyndighetsalternativet har vi föreslagit att uppdragsverksamheten läggs till det kommersiella bolaget. Denna verksamhet är visserligen inte konkurrensutsatt, men kan ändå till sin art och karaktär sägas höra till den kommersiella verksamheten. Det utesluter emellertid inte att den, allteftersom marknaden utveck-

las och flera alternativa leverantörer dyker upp, i framtiden kan bli konkurrensutsatt.

Risken för att sådan faktisk monopolverksamhet skall ge bolaget otillbörliga fördelar gentemot konkurrenterna och cementera marknaden talar dock starkt emot detta alternativ. Att marknadsätta ett bolag som i så hög grad som det här är frågan om, kan bli beroende av monopoluppdrag är heller inte lämpligt utifrån ”marknadsmässiga sundhetsprinciper”. Monopolverksamheter bör heller inte av styrningsskäl läggas i bolagsformen.

Vi föreslår därför att SMHI delas och, *i ett första steg, omvandlas till en uppdragsmyndighet medan den kommersiella verksamheten läggs i ett bolag.* På kort sikt menar vi att detta alternativ är det som i nuläget bäst löser identifierade problem. Detta alternativ var också det som Utredning 95 ansåg vara den mest lämpliga organisationslösningen för SMHI. Huvudskälet till att utredningen ändå inte föreslog denna lösning var att Sverige då skulle få en organisatorisk lösning som avvek från resten av Europa. Idag är detta inte längre ett relevant skäl, eftersom ett land, Holland, redan har och ett flertal europeiska länder (Finland och Norge) planerar att genomföra motsvarande eller liknande delningar. I Finland avses en sådan bolagisering ske från halvårsskiftet år 2002.

Ett annat skäl för Utredning 95 att inte föreslå en delning var att konkurrensen på marknaden ansågs alltför begränsad. Den genomgång av marknadsförhållandena som vi nu gjort visar dock att konkurrensen har ökat markant sedan dess och bedöms nu fungera mer eller mindre väl på stora delar av marknaden. Även om konkurrensen i dagsläget är mest utvecklad på den internationella marknaden tyder en ökande konkurrens från utländska aktörer i kombination med ändrade beställarbeteenden och relativt låga etableringströsklar på att även den svenska marknaden blir alltmer konkurrensutsatt inom en snar framtid.

En viktig förutsättning för att förorda alternativet med en uppdragsmyndighet är emellertid att uppdragsverksamheten på sikt avvecklas genom en gradvis konkurrensutsättning. Målet är att slutligen kunna skapa en nätmyndighet, där den kvarvarande verksamheten i myndigheten enbart består i rena myndighetsuppgifter

Vi föreslår därför att det samtidigt inleds *en gradvis avveckling av uppdragsverksamheten.* Som en första åtgärd i denna process bör en plan tas fram för att gradvis konkurrensutsätta uppdragsverksamheten. I planen bör anges principer för en konkurrensneutral prissättning för uppdragen.

Vi förslår att, i ett andra steg, den första omorganisationen följs upp efter en tid och verksamheten ses över i syfte att *renodla verksamheten till en nätmyndighet.*

8.4.1 Finns det kommersiella förutsättningar för ett bolag?

Som vi konstaterat i vår genomgång av de olika alternativen, i prövningen mot bolagiseringskriterierna samt med beaktande av de förvaltningspolitiska riktlinjerna, finner vi som lämpligast i dagsläget en lösning där SMHI:s verksamhet delas i en uppdragsmyndighet och ett bolag. Som vi konstaterat i prövningen mot bolagiseringskriterierna finns för ett separat bolag vissa förutsättningar för att verksamheten skall kunna stå på egna ben. Detta gäller i synnerhet om datapolicyn liberaliseras för att öka konkurrensneutraliteten på marknaden samt om uppdragsverksamheten successivt konkurrensutsätts.

Inom ramen för detta uppdrag har vi inte genomfört den finansieringsanalys som är nödvändig för att bättre kunna bedöma bärkraften i ett sådant bolag. Vi kan dock konstatera att SMHI:s affärsverksamhet redan idag har en stark ställning på vädermarknaden och på prognossidan. När det exempelvis gäller renodlade prognoser till energisektorn är SMHI helt dominerande på den svenska marknaden. Vidare tillhör SMHI en av de större leverantörerna av kommersiellt sjöfartsväder i Europa och är i stort sett ensamma på den svenska marknaden. Även om det finns tendenser till en begynnande konkurrens när det gäller prognoser till övriga marknadssegment, t.ex. landtrafik, flyg och media, kommer SMHI även i fortsättningen att vara en stor leverantör av väderprognoser i kommersiellt syfte. När det gäller prognostjänster till flygsektorn är verksamheten dock begränsad till den svenska marknaden eftersom den internationella marknaden i stort sett är stängd för konkurrens.

På konsultsidan är SMHI:s kommersiella konkurrenskraft inte lika framträdande. Här har dock SMHI en tydlig fördel framför många av sina konkurrenter genom att ha integrerat MHO-disciplinerna inom en och samma organisation. När det gäller konsulttjänster till köpare inom miljösektorn är SMHI särskilt starka när det gäller spridningsmodellering i luft och, tillsammans med IVL, dominerar man den svenska marknaden.

Även om SMHI saknar den bredd som många privata teknikkonsultföretag besitter, har SMHI:s affärsverksamhet en stark position inom vissa smala nischer som exempelvis MHO-tjänster till svensk vattenkraft. Vidare har SMHI en särställning inom internationellt och multilateralt bistånd. Den särskilda kompetens SMHI har inom hydrologin tros vidare ge SMHI en mycket god marknadsposition när det gäller att ta hem vissa EU-projekt, t.ex. till följd av EU:s ramdirektiv gällande vattenavrinning.

Däremot visar vår marknadsanalys och de samtal vi fört med kunder och konkurrenter att SMHI till del saknar (affärsmässig) kompetens då det gäller att utveckla och marknadsföra nya kommersiella produkter. SMHI har själva

påtalat att de ser ett behov av att bilda allianser och forma partnerskap med andra företag som är bättre utrustade med denna kompetens i syfte att kunna vidga verksamheten till nya marknader och produkter. Huruvida förmågan att penetrera sådana nya ”omogna” marknader är avgörande för det framtida bolaget är svårt att uttala sig om. Oavsett detta har SMHI, inom den nuvarande affärsverksamheten, tillräcklig kompetens och know how för att kunna behålla kommersiell konkurrenskraft både i ett svenskt och i ett internationellt perspektiv.

Affärsverksamheten i myndighetsform eller i bolagen IVL och Swedesurvey?

I vårt uppdrag anges att vi skall analysera om den konkurrensutsatta affärsverksamheten kan drivas nationellt och internationellt inom myndighetsformen eller inom befintliga bolag som IVL eller Swedesurvey.

Beträffande frågans första led har vi konstaterat att det redan idag saknas formella hinder för att bedriva kommersiell verksamhet i myndighetsform och att det, givet att statsmakerna så vill, finns möjligheter att ytterligare förbättra förutsättningarna för utveckling i den kommersiella delen inom ramen för myndighetsformen. Vi har däremot av andra skäl, främst behov av en tydlig och effektiv styrning och krav på renodling enligt förvaltningspolitiska riktlinjer, kommit fram till att myndighetsformen är sämre lämpad för kommersiell konkurrensutsatt verksamhet. Även risken för konkurrensnedvridning till följd av att myndigheter ofta har en särställning på marknaden och en konkurrensfördel av att ytterst vara finansierade av skattemedel är ett viktigt skäl mot myndighetsformen.

Beträffande frågans andra led kan vi konstatera att det givetvis är fullt möjligt att förlägga SMHI:s kommersiella verksamhet till ett befintligt av staten ägt bolag, under förutsättning att bolaget inte finansieras med anslag och att verksamheten i övrigt bedrivs på kommersiella och konkurrensneutrala villkor. Dessutom bör verksamheten bedrivas oberoende av politiska beslut.

För att lägga verksamheten i IVL talar att SMHI och IVL redan idag samarbetar på miljöområdet. Med anledning av regeringens beslut att uppdraga åt Statskontoret att utreda SMHI:s verksamhet, har IVL vidare anmält intresse för att, i händelse av att regeringen skulle besluta om en delning av verksamheten, överta SMHI:s roll i miljöarbetet och de delar av SMHI:s verksamhet som omfattar sakområdet miljö. Förutom affärsverksamheten omfattar intresset även miljöuppdrag till myndigheterna samt viss forskning av intresse för miljöarbetet.

Med denna lösning skulle således inte enbart den konkurrensutsatta verksamheten föras till IVL utan även sådant som vi har föreslagit skall höras till myndighetsuppgifterna. Därmed skulle ambitionen om en renodling av myndighetsuppgifterna inte uppnås och behovet av en separation mellan

konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet inte tillgodoses. Därtill kan konstateras att IVL:s verksamhet till viss del är anslagsfinansierad och i vissa delar styrs av samhällsekonomiska motiv. Detta skulle snarare öka än minska trovärdighetsproblemen.

Beträffande möjligheten att lägga verksamheten i Swedesurvey kan konstateras att detta bolag bedriver sin verksamhet i nära anslutning till Lantmäteriverket och i första hand utnyttjar resurser från denna myndighet. Swedesurveys verksamheten bedrivs idag enbart utanför Sverige. Den kommersiella MHO-verksamheten, vilket även SMHI framhållit, kräver däremot en inhemsk organisation som plattform för att expandera verksamheten utomlands.

Sammanfattningsvis bedömer vi att såväl verksamheternas art som ägarinflytandet i IVL och Swedesurvey gör det mindre lämpligt att förlägga SMHI:s kommersiella verksamhet till något av dessa bolag.

Bilaga 1



REGERINGEN

Regeringsbeslut 9

2001-06-20

M2001/2855/Mk

Miljödepartementet

Till avd.....	T
Kontakt med.....	EU
Beslut.....	SD
Datum.....	2001-07-05
Sign.....	D

Statskontoret

Box 2280

103 17 STOCKHOLM

STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2001-07-05
Dnr. 2001/392-5

Uppdrag att utreda SMHI:s verksamhet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att

- belysa de för- och nackdelar som finns med ett samlat uppdrag till SMHI som omfattar myndighetsuppgifter, uppdragsverksamhet mot andra myndigheter samt affärsverksamhet,
- undersöka om regelverket för myndigheten kan anpassas till fortsatt utveckling av affärsverksamheten,
- analysera om den konkurrensutsatta affärsverksamheten kan drivas nationellt och internationellt inom myndighetsformen.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 december 2001 med en delrapport den 1 november 2001.

Skälen för regeringens beslut

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) är central förvaltningsmyndighet för meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska frågor. SMHI skall enligt sin instruktion (SFS 1996:280) svara för den allmänna meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska tjänsten samt bedriva uppdragsverksamhet och tillämpad forskning inom sitt verksamhetsområde. Institutet skall samarbeta med svenska myndigheter, utländska institutioner och internationella organisationer. SMHI får ta ut ersättning för utförda uppdrag.

Verksamheten finansieras dels med anslag, dels med intäkter från uppdrag som utförs enligt kontrakt med andra myndigheter och affärsverksamhet som bedrivs i konkurrens med andra aktörer på marknaden.

Postadress
103 33 STOCKHOLM

Besöksadress
Tegelbacken 2

Telefonväxel
08-405 10 00

Telefax
08-24 16 29

E-post: registrator@environment.ministry.se
X400: S=Registrator; O=Environment; P=Ministry; A=SIL; C=SE

Telex
154 99 MINEN S

Förutsättningarna för SMHI:s verksamhet har förändrats på flera sätt sedan början på 1990-talet. Framför allt har utvecklingen inom informationsteknologin och ökad datatillgänglighet lett till en stark utveckling av marknaden för meteorologiska tjänster både i Sverige och utom landet. Den europeiska marknaden för meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska tjänster (MHO-tjänster) har avreglerats och konkurrensen från privata aktörer och andra MHO-institut har ökat såväl i Sverige och Europa som i den övriga världen. Fortfarande har dock flertalet av SMHI:s europeiska motsvarigheter en liknande verksamhetsform, dvs. statliga institut eller myndigheter.

Mot denna bakgrund har en marknadsanpassning av verksamheten skett bl.a. för att tillgodose riksdagens krav på ökad finansiering från uppdrags- och affärsverksamheten (prop. 1992/93:100 bil. 7, bet. TU 1992/93:22, rskr. 1992/93:247).

Frågan om SMHI:s verksamhetsform och finansiering utreddes i mitten av 1990-talet. I rapporten SMHI:s verksamhetsform? (SOU 1995:99) föreslogs att SMHI tills vidare skulle fortsätta att arbeta i myndighetsform. En myndighet med blandad anslags-, uppdrags- och affärsverksamhet skulle dock enligt utredningen troligen vara mindre ändamålsenlig på sikt med tanke på de nackdelar som kan följa av att myndighetsdelen och affärsverksamheten drivs i samma organisation. Exempel på sådana nackdelar är risken för sammanblandning av roller och risken för att SMHI skulle ha oskäligen konkurrensfördelar gentemot andra företag genom sin tillgång till infrastrukturen. Regeringen följde utredningens förslag.

Den fortsatta förändringen av marknaden, svårigheter för SMHI att inom myndighetsramen göra satsningar för att möta den hårdnande konkurrensen och en negativ utveckling av rörelseresultaten har på nytt aktualiserat frågan om SMHI:s verksamhetsform. Regeringen uppdrog därför i regleringsbrevet för år 2000 åt SMHI att göra en fördjupad prövning av den egna verksamheten. Prövningen skulle omfatta förslag om infrastrukturens omfattning, finansiering och utveckling och spegla omvärldsförändringar som i olika avseenden påverkar SMHI.

Uppdraget redovisades i en rapport till regeringen i januari 2001. I rapporten föreslår SMHI att hela verksamheten hålls samman och ombildas till ett aktiebolag. Motiven bakom SMHI:s förslag är framför allt två: dels innebär den något oklara, dubbla rollen vissa problem, dels leder regelverket för statliga myndigheter till begränsningar i möjligheterna att utveckla affärsverksamheten, särskilt utanför Sverige.

En bolagisering skulle leda till bättre förutsättningar att konkurrera på den europeiska marknaden för meteorologiska tjänster. De två alternativ som den tidigare SMHI-utredningen i första hand förordade, dvs. en bibehållen myndighet eller en uppdelning i en myndighetsdel och en bolagsdel är enligt SMHI:s mening inte ändamålsenliga. Skälet för detta är att affärsverksamhetens utveckling hämmas av den nuvarande formen med verksamheten samlad i en myndighet och verksamhetens olika delar är beroende av varandra på ett sådant sätt att en uppdelning skulle försämra verksamhetens kvalitet i alla delar.

Det finns flera skäl att noga överväga det förslag som presenterats av SMHI. Informationstekniken och den avreglerade marknaden ställer ökade krav på affärsmässigt agerande. Bolagsformen svarar bättre mot sådana krav. Samtidigt måste samhällsuppdraget skyddas. Det finns nackdelar med förslaget som behöver beaktas och faktorer som behöver utredas närmare innan beslut kan fattas om en ändamålsenlig och lämplig verksamhetsform för SMHI.

Utöver de förändringar som redan inträffat kan nämnas att regeringens förslag till delmål, åtgärdsstrategier och uppföljning när det gäller miljö kvalitetsmålen som för närvarande behandlas av riksdagen samt förslag i en kommande klimatproposition kan komma att ställa nya krav på SMHI i genomförandet av miljöpolitiken.

Statskontoret bör ges i uppdrag att komplettera SMHI:s fördjupade prövning och utreda förutsättningarna att lösa de problem som SMHI pekat på när det gäller dess olika verksamhetsgrenar, dvs. infrastrukturen, uppdrag åt andra myndigheter samt affärsverksamheten inom och utom landet i konkurrens på en öppen marknad.

Uppdraget bör omfatta att

- belysa de för- och nackdelar som finns med ett samlat uppdrag till SMHI som omfattar myndighetsuppgifter, uppdragsverksamhet mot andra myndigheter samt affärsverksamhet i oförändrad myndighetsform samt överväga hur en tydligare precisering kan göras av myndighetsuppdraget, uppdragsverksamheten åt andra myndigheter samt hur gränserna mellan myndighetsuppdraget och kommersiell, konkurrensutsatt affärsverksamhet kan dras,
- undersöka om regelverket för myndigheten kan anpassas för att förbättra möjligheterna till fortsatt god utveckling av affärsverksamheten,
- analysera om den konkurrensutsatta affärsverksamheten kan drivas nationellt och internationellt inom myndighetsformen eller inom

ramen för befintliga bolag som t.ex. IVL Svenska Miljöinstitutet AB eller Swedesurvey AB.


Utgångspunkt för det fortsatta utredningsarbetet är SMHI:s grundläggande uppgifter för samhällets infrastruktur inom meteorologi, hydrologi och oceanografi. Arbetet skall ske i nära kontakt med den interdepartementala arbetsgrupp som Miljödepartementet har bildat och som bereder frågan om SMHI:s framtida verksamhetsform.

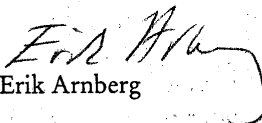
Utredningen skall ta sin utgångspunkt i 1995 års SMHI-utredningens betänkande "SMHI:s verksamhetsform?" (SOU 1995:99) och, där det finns behov för genomförandet av uppdraget, uppdatera och komplettera de redogörelser och förhållanden som presenteras i SMHI-utredningen om utvecklingen på senare år. Andra underlag är SMHI:s instruktion, vad riksdagen uttalat när det gäller SMHI:s verksamhet samt rapporten från SMHI:s fördjupade prövning med tillhörande bilagor.

Analysen skall ligga till grund för förslag om en lämplig verksamhetsform för SMHI.

Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 december 2001 med en delrapport den 1 november.

På regeringens vägnar


Kjell Larsson


Erik Arnberg

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Näringsdepartementet/SÄ
SMHI
Lantmäteriverket
Swedesurvey AB
IVL Svenska Miljöinstitutet AB

Intervjuförteckning

Ahlberg, Torbjörn, VD, Vädertjänsten i Göteborg
Aneér, Marie, Avdelningschef, J&W
Axenhamn, Leif, Handläggare, Göteborgs miljöförvaltning
Berggren, Thore, VD, WSI – Skandinavien (nedlagt)
Berglund, Björn, Avdelningschef, Luftfartsverket
Brandesten, Claes, Avdelningschef, Swedpower
Brattén, Per, Avdelningschef, Fiskeriverket
Calles, Ulla-Maria, Senioranalytiker, Markedskraft
Dekker, Jan, VD, WNI – Holland Weather Service
Duvernet, Francois, Directeur adjoint, Météo-France
Dyberg, Ulf, Avdelningschef, Sjöfartsverket
Edelid, Eva, Samordnare, Statskontorets kontaktperson på SMHI
Edenius, Torbjörn, Avdelningschef, Sjöfartsverket
Ekengren, Tula, Utredare, Naturvårdsverket
Eriksson, Ingemar, Handläggare, Ekonomistyrningsverket
Eriksson, Kjell, Gruppchef, Ångpanneföreningen Energikonsult
Fagö, Thomas, Avdelningschef, Kustbevakningen
Friberg, Peter, Säljansvarig, Opsis
Grundfelt, Bertil, VD, Kemakta
Gunnarsson, Ulric, Avdelningschef, Banverket
Gustavsson, Erik, Vice VD, Geosigma
Harlin, Joakim, Gruppchef, Sweco
Hedberg, Martin, VD, Swedish Weather Center
Hoenson, René, Chief Executive, ECOMET
Hunt, Roger, Business Director, MetOffice
Husin, Stig, Strålskyddsinspektör, Statens strålskyddsinstitut
Ishibashi, Hiroyoshi, CEO, WNI - Weather News International
Iverfelt, Åke, Vice VD, IVL
Jednell, Michael, Tekniker, Göteborgs Energi
Johnson, Jacob, Direktör, Sveriges geologiska undersökning
Karlsson, Peter, Tekniker, Göteborgs Energi
Klarström, Anders, Anläggningschef, Sydkraft Norrköping
Klausen, Torben, VD, Vejr2

Kurtz, Magnus, Analytiker, Vattenfall
Kurz, Manfred, Affärsområdeschef, Deutsche Wetter Dienst
Kusch, Wolfgang, Affärsområdeschef, Deutsche Wetter Dienst
Köber, Magnus, Head of Analysis, Natsource-Tullett Scandinavia
Lie, Sigurd, Analytiker, NENA – Nordisk Energianalyse
Nordling, Jan, VD, Ångpanneföreningen Energikonsult
Norgren, Ulf, Stf. avdelningschef, Statens räddningsverk
Norman, Bengt, Anläggningschef, Sydkraft Turbin
Notter, Manuela, Enhetschef, Naturvårdsverket
Olofsson, Bernt, Chef, Försvarmakten
Otten, Harry, VD, MeteoConsult
Saarikivi, Pirkko, VD, Foreca
Sandgren, Gustav, Vattenregleringsföretagen
Schmidt, Jürgen, VD, WNI – Meteoconsult Tyskland
Sundberg, Gunilla, Meteorolog, Sydkraft
Svendsen, Lilian, Rådgivare, Det Norske Meteorologiske Institutt
Tornström, Cecilia, Upphandlare, Göteborgs Energi
Wallin, Svante, VD, Opsis
Weiss, Peter, National Weather Service
Westin, Göran, VD, TT-Spectra
Wester, Ulf, Strålskyddsinspektör, Statens strålskyddsinstitut
Leif, Westerlund, Biträdande off-shore chef, Skanska/Sundlink
Ölander, Jan, Handläggare, Vägverket
Österlund, Anders, Stf. Chef, Luftfartsverket

Källor

American Meteorological Society (AMETSOC), Free and Open Exchange of Environmental Data – A Policy Statement of the American Meteorological Society, December 2001

Carlsson Kenny, Söderlind Erik, Ulriksson Magnus, 1999: *Konkurrenslagen – En kommentar*, Stockholm: Nordstedts Juridik

Europeiska kommissionen, The Commission authorises joint sale of meteorological products by ECOMET (IP/99/781), 21 October 1999

Europeiska kommissionen, Public Sector Information in the Information Society COM (98) 585 Final, January 1999

Europeiska kommissionen, 'eEurope 2002: Creating a EU Framework for the Exploitation of Public Sector Information' eEurope 2002: Creating a EU Framework for the Exploitation of Public Sector Information COM (2001) 607 final, October 2001

Fifth European Conference on Applications of Meteorology ECAM 2001 and First Annual Meeting of European Meteorological Society (EMS) – Book of Abstracts, September 2001

Finska Kommunikationsministeriet, Utredning över förutsättningarna för bolagisering av meteorologiska institutet, november 2001

IDEWG, Evaluations of answers to questionnaire regarding the implementation of changes according to essential synop data, December 2001

Konkurrensverket, Konkurrens på bankmarknaden – betalningsförmedling och villkor för nya aktörer, KKV:s rapportserie 1992:2

Law on the Royal Dutch Meteorological institute – KNMI (27 623) Regulation regarding Tasks on Meteorological and other Geophysical Fields, Nr 2 Bill

Law on the Royal Dutch Meteorological institute – KNMI (27 623) Regulation regarding Tasks on Meteorological and other Geophysical Fields, Nr 3 Explanatory memo

Ministerrådet, Ministerial Declaration Brussels, 29th November 2001

Pira International, Commercial exploitation of Europe's public sector information, For the European Commission, October 2000

Prop. 2000/2001:1 utgiftsområde 22

Prop. 1992/93:100 bil 1

Prop. 1992/93:100 bil 7

Prop. 1996/97: 99

Riksrevisionsverket (RRV), Granskning av Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut räkenskapsåret 1999 (dnr. 30-2000-0405), 2000

Riksrevisionsverket (RRV), Revisionsberättelse för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, (dnr. 30-2000-0405), 2000

Société Francaise d'Etudes et Réalisations d'Équipements Aéronautiques, Applications of Telematics to Meteorology (ATMET), Final Report, 30 September 1998

Société Francaise d'Etudes et Réalisations d'Équipements Aéronautiques, Applications of Telematics to Meteorology (ATMET), Final Report – Annexes

SMHI – samhällsekonomiskt lönsamt och företagsekonomiskt sunt, Fördjupad prövning 2001

SMHI – Analys av marknadsförutsättningarna för ett SMHI-bolag, november 2000

SMHI - Slutrapport för Fördjupad prövning för Affärsområde Samhälle – Perspektiv 2000-2005, 2000

SMHI Årsredovisning 1995/96

SMHI Årsredovisning 1997

SMHI Årsredovisning 1998

SMHI Årsredovisning 1999

SMHI Årsredovisning 2000

SOU 1992:137, Arkeologi och Exploatering – Betänkande av HUR-utredningen

SOU 1995:99, SMHI:s verksamhetsform – Betänkande av SMHI-utredningen

Vogel, Hans-Heinrich, Granskning av SMHI (uppdrag från Riksrevisionsverket) (dnr 24-2000-0617), 2000

World Meteorological Organization (WMO), Exchanging meteorological data – Guidelines on Relationships in Commercial Meteorological Activities, 1996

World Meteorological Organization (WMO) Resolution 40 (Cg-XII 1995)

World Meteorological Organization (WMO) Resolution 25 (Cg-XIII 1999)

