



DATUM  
2010-04-26  
ERT DATUM  
2010-02-04

DIARIENR  
2010/23-4  
ER BETECKNING  
M2010/316/H

Regeringskansliet  
Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

## **Metria – förutsättningar för att ombilda Division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag**

### **Sammanfattning**

Statskontoret stödjer tanken om att avskilja Metrias verksamhet från Lantmäteriet. Utgångspunkt och fokus i ett sådant arbete bör dock enligt Statskontorets uppfattning vara avskiljandet av det offentliga åtagandet. Detta kan göras på olika sätt, t.ex. genom att lägga kommersiell verksamhet i ett statligt bolag, genom att sälja av verksamheten till ett privat bolag eller genom att verksamheten avvecklas och läggs ner.

Enligt Statskontoret handlar dock arbetet att finna gränser för det offentliga åtagandet lika mycket om det som blir kvar i myndigheten som om det som skiljs ut. Utredningen lyfter också fram bolagiseringen av Metria som viktig för att särskilja myndighetsrollen från den affärsmässiga verksamheten eftersom den senare är svår att förena med Lantmäteriets nya uppgifter och roll enligt EU-direktiv som Inspire och PSI. Statskontoret vill framhålla att i detta perspektiv borde en renodling av Lantmäteriets myndighetsuppgifter och roll i enlighet med intentionerna i dessa direktiv vara ännu viktigare än en bolagisering av Metria.

Givet att vi i det fortsatta talar om en bolagisering borde enligt Statskontoret en utredning av förutsättningarna för en sådan omfatta en betydligt djupare och bredare analys av såväl konsekvenserna för bolaget som för marknaden än vad utredningen har genomfört. Innan ett sådant underlag tagits fram anser Statskontoret inte att bolagiseringen bör genomföras. Vårt remissvar är i det följande utformat med utgångspunkt i frågor som bör behandlas i en sådan analys.

Att Metria omges med lämpliga förutsättningar inför en bolagisering är viktigt. I avsaknad av närmare underlag är det dock svårt att bedöma dels i vilken mån Metria kan anses ha långsiktiga kommersiella förutsättningar, dels i vilken mån verksamheten kan anses vara fristående utan kopplingar till Lantmäteriets övriga uppgifter och kunna bedrivas utan politiska mål och syften. Bägge är central del i den kritik som riktats mot Lantmäteriets verksamhet under senare år eftersom de ger upphov till konkurrens-snedvridningar och bristande förtroende på marknaden.

Ett viktigt syfte med bolagiseringen är enligt utredningen att skapa förutsättningar för en bättre fungerande marknad än idag. För att förbättra mark-

nadsförutsättningarna återstår dock enligt Statskontoret att lösa flera knutar än att bara separera ut Metria. En sådan är att så länge Metrias konkurrensfördelar från t.ex. tidigare investeringar och ett utbrett kontorsnät oförändrat flyttar med bolaget kommer konkurrensnedvridningarna att finnas kvar. En annan är att Lantmäteriet också bedriver annan kommersiell uppdragsverksamhet än den som ryms i Metria och att denna alltjämt, även efter en bolagisering av verksamheten i Metria, riskerar att fortsatt inverka negativt på marknaden.

### **Oklara bolagiseringsförutsättningar**

I vilken mån Metria går med vinst idag eller under de senaste åren framgår inte av utredningen. Den enda upplysning som ges kring detta är att ”lönsamhetsmässigt och tillväxtnässigt ligger Metria för närvarande efter sina huvudkonkurrenter” (sid 39). Ingenstans i utredningen redovisas några siffror över Metrias resultat och den finansiella utvecklingen i verksamheten. Samtidigt framgår av utredningen att Metria idag inte redovisningsmässigt är helt separerad från Lantmäteriet och att kontrollen över lönsamheten kunde vara bättre. Enligt Statskontoret är det därför svårt att veta om verksamheten i Metria kan uppvisa den affärsmässiga mognad som bör finnas för att bolagiseringskriterierna ska anses vara uppfyllda.

Statskontoret ställer sig vidare frågande till uppgifterna om Metrias kundkrets. Metria uppges ha övervägande delen externa kunder (huvudsakligen offentliga myndigheter), totalt sett över 90 procent. Samtidigt är endast en mindre del, eller 47 procent, av beställningarna konkurrensupphandlade. Beställningar som myndigheten får genom direktupphandlad myndighetsamverkan utgör 39 procent av alla beställningar. Resterande andel, 14 procent, förklaras inte närmare men får antas vara interna beställningar. Möjligheten till direktupphandlade tjänster från andra myndigheter eller interna beställningar från Lantmäteriet kommer i ett bolagiserat Metria att försvinna.

Det är givetvis svårt att veta hur konkurrenskraftigt det framtida bolaget kommer att vara men i dagsläget verkar Metria ha svårt att klara sig på egen hand. Statskontoret anser inte att utredningen här har presenterat ett tillräckligt underlag för att undanröja oklarheter om de långsiktiga kommersiella förutsättningarna för ett fristående bolag.

### **Oklara marknadsförutsättningar**

Tidigare utredningar, bl.a. Statskontoret 2003, har pekat på en rad problem inom Lantmäteriets verksamhet som negativt påverkar förutsättningar för en fungerande konkurrens på marknaden. Enbart en bolagisering av Metria kommer inte att lösa dessa. Det finns således en rad andra frågor som måste uppmärksammas för att finna lösningar på hur konkurrensproblemen kan minskas eller elimineras.

Tidigare kritik från bl.a. Statskontoret och Lantmäteriutredningen har i mycket handlat om otydliga gränser mellan myndighetsuppdraget och kommersiell uppdragsverksamhet. Till exempel att andra statliga myndigheter kan köpa tjänster direkt från Lantmäteriet genom s.k. myndighets-samverkan eller att uppdragsverksamheten innehar strategisk infrastruktur bl.a. i form av ett omfattande kontorsnät och en unik tillgång till grunddata. Vidare att tjänsteexporten bedrivs i samarbete med Swedesurvey och därvid använder gemensamma resurser från Lantmäteriet eller att Lantmäteriet genom de länsvisa lantmäterimyndigheternas lokala myndighets-service säljer tjänster ("lantmäteriservice") med anknytning till myndighetsutövning.

GeoSE, dvs. geografisk data till försvarsmakten, ska enligt utredarens förslag inte ingå i bolaget. Det torde innebära att det här kommer att finnas konkurrensskyddad verksamhet som sannolikt påverkar utvecklingen av marknaden. Därtill kommer frågan om hur Lantmäteriet fortsättningsvis kommer att agera som beställare av grundläggande landskapsinformation. Internbeställningar till Metria förekommer fortfarande. Vidare bedrivs uppdragsverksamhet som samverkansprojekt med andra myndigheter. Även detta ger konsekvenser för konkurrensutvecklingen på den framtida marknaden.

Konsekvenserna av detta eller hur man ska hantera eller lösa problemen i syfte att skapa förutsättningar för en bättre fungerande marknad framgår inte av utredningens förslag. Utredaren finner dock att "konkurrensförhållandena på marknaden kommer att förbättras genom att det blir helt klart att någon subventionering av Metrias verksamhet inte föreligger". (s 58) Enligt Statskontoret är detta visserligen nödvändigt men ändock inte tillräckligt för att skapa goda marknadsförutsättningar.

### **Nya marknadsförutsättningar genom Inspire och PSI**

En huvudpoäng med att separera Metria från Lantmäteriet i ett bolag är enligt utredningen att tydligt skilja myndighetsrollen från den affärsmässiga verksamheten. Utredningen uppmärksammar samtidigt att det är viktigt hur det kvarvarande Lantmäteriet agerar i sin myndighetsroll.

Detta blir särskilt tydligt i anslutning till Lantmäteriets pågående arbete med att utveckla webbaserade tjänster för tillgång till grunddata inom ramen för myndighetens ansvar enligt EU:s s.k. Inspiredirektiv. Direktivet syftar till att skapa ett gemensamt ramverk för insamling och användning av geografisk information inom EU och har medfört att Lantmäteriet ges en central och samordnande myndighetsroll för tillgången till all geografisk information i Sverige. Detta direktiv, liksom i viss mån PSI-direktivet som reglerar tillgången till offentlig information för vidareförädling, har lett till att Lantmäteriet nu omdefinierar återförsäljarrollen och affärsmodeller för vidareförädlare. Hur Lantmäteriet kommer att agera i sin framtida myndighetsroll är därför i stor utsträckning ännu oklart.



Statskontoret instämmer med utredningen att det är bekymmersamt om oklarheter kring myndighetens agerande och de framtida marknadsförutsättningarna riskerar att hämma marknads etableringsvilja. Detta förstärks av att genomförandeperioden för Inspiredirektivet sträcker sig så långt som fram till 2019.

Statskontoret noterar här utredningens uppmaning till Lantmäteriet att i sin kommunikation till marknaden ”tydligt undanröja misstankar hos befintliga eller potentiella marknadsaktörer med innebörden att en ny kvasi-kommerciell verksamhet är på väg att byggas upp.” Vidare skriver utredningen att ”myndigheten ska fullgöra sina uppgifter enligt Inspire och PSI men inte ha ambitionen att därutöver underlätta spridning och tillgänglighet för geodatabaserade tjänsteerbjudanden mot olika typer av användare som efterfrågar detta.” (s 50)

Om utredningen med dessa två uttalanden menar att Lantmäteriet i fortsättningen inte bör ägna sig åt vidareförädling av tjänster för kommersiella syften med hjälp av grunddata tycker Statskontoret att detta givetvis är steg i rätt riktning. För att få mer genomslag och praktisk verkan borde dessa uppmaningar dock omsättas i mer formella direktiv från regeringen. Enligt Statskontoret är dylika direktiv nämligen en mer avgörande förutsättning för att kunna skilja myndighetsrollen från affärsverksamheten och ge utrymme för en fungerande marknad än enbart en bolagisering av Metrias verksamhet.

Enligt Statskontoret bör dock inte Lantmäteriet självt, som utredningen föreslår, ges i uppdrag att definiera sitt myndighetsuppdrag. Detta bör istället göras genom en mer oberoende analys och fastställas i direktiv eller instruktion för myndigheten.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Forsknings- och utredningschef Laura Hartman och utredare Pia Bergdahl, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Pia Bergdahl