

Kommittédirektiv



**Dir.
2009:86**

Förutsättningar för att ombilda vissa verksamheter vid Lantmäteriet till aktiebolagsform

Beslut vid regeringssammanträde den 17 september 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda förutsättningarna för att ombilda vissa verksamheter vid Lantmäteriet till aktiebolagsform (bolagisering). Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2009.

Bakgrund

Det statliga lantmäteriet är sedan den 1 september 2008 organiserat i en rikstäckande myndighet, Lantmäteriet. Lantmäteriet är förvaltningsmyndighet för frågor som rör fastighetsindelning, grundläggande geografisk information och fastighetsinformation samt inskrivning enligt jordabalken. Dessutom får Lantmäteriet enligt sin instruktion (2008:694) bedriva uppdragsverksamhet inom verksamhetsområdet.

Organisation och verksamhet

Lantmäteriets verksamhet är organiserad i fyra divisioner med ansvar för olika sakområden. Division Informationsförsörjning ansvarar för uppbyggnad, utveckling och tillhandahållande av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation. Division Metria ansvarar för uppdragsverksamheten inom verksamhetsområdet, t.ex. mättningsverksamhet, databearbet-

ningar, analyser och utveckling och förvaltning av applikationer där geografisk information och fastighetsinformation ingår. Division Fastighetsbildning ansvarar bl.a. för lantmäteriförrättningar och för fastighetsrättsliga frågor. Den statliga lantmäterimyndigheten ingår som en del av divisionen. Divisionen bedriver även viss uppdragsverksamhet som har ett naturligt samband med myndighetsutövningen. Division Inskrivning hanterar inskrivning enligt jordabalken, dvs. lagfarter, tomträtter, inteckningar och inskrivningar av vissa fastighetsanknutna rättigheter till fastigheter. Divisionen hanterar även frågor om stämpelskatt med tillhörande uppbördsverksamhet. Inskrivningsmyndigheten är en del av divisionen.

Det statliga lantmäteriet har ca 2 400 anställda, varav ca 900 arbetar vid Lantmäteriet i Gävle. Det finns också ca 90 lokalkontor över hela landet. Lantmäteriets verksamhet bedrivs främst inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik.

Verksamhetens finansiering

Verksamheten finansieras genom anslag och avgifter. Merparten av verksamheten är avgiftsfinansierad. Förvaltningsanslaget uppgick 2008 till 475 miljoner kronor och den totala omsättningen uppgick till 1 870 miljoner kronor.

Ställningstaganden till associationsform

Frågan om bolagisering av del av Lantmäteriets verksamhet har varit aktuell tidigare. Följande ställningstaganden och åtgärder har gjorts.

- Swedesurvey AB bildades den 1 juli 1993 för att skapa en effektiv tjänsteexportorganisation för den utrikes uppdragsverksamhet som före bolagets bildande bedrevs av Centralnämnden för fastighetsdata (CFD) och det statliga lantmäteriet (LMV) (prop. 92/93:100, bet 92/93:BoU14, rskr. 92/93:217). Bolaget ägs av staten.
- I regeringens proposition 1993/94:214 föreslogs att verksamheter som skadar förtroendet för myndighetsutövningen ska bolagiseras. Detta gällde kartografisk

uppdragsverksamhet, fristående förlagsverksamhet och fastighetsekonomisk uppdragsverksamhet.

- I regeringens proposition 1994/95:166 gjordes bedömningen att den fastighetsekonomiska uppdragsverksamheten skulle bolagiseras. Regeringen ansåg däremot inte att någon bolagisering av kartografisk uppdragsverksamhet och fristående förlagsverksamhet skulle göras vid tidpunkten. Som en följd av propositionen bolagiserades därefter den fastighetsekonomiska uppdragsverksamheten. Bolaget har sedermera privatiserats.
- I regeringens proposition 2005/06:5 gjorde regeringen bedömningen att någon bolagisering av hela eller delar av produktions- och uppdragsverksamheten inte bör genomföras men att verksamhetens inriktning och innehåll bör förtydligas och avgränsas.
- I regeringens proposition 2007/08:134 föreslogs att Kartförlaget, Kartcentrum och Kartbutiken vid Lantmäteriet skulle säljas. Försäljningen genomfördes hösten 2008.

Lantmäteriets uppdragsverksamhet

Lantmäteriet bedriver uppdragsverksamhet dels i anslutning till fastighetsbildningsverksamheten, dels i en egen division, Metria. Utöver detta bedrivs tjänsteexport, där personal från hela Lantmäteriet kan involveras. Metrias verksamhet ska vara ekonomiskt och organisatoriskt skild från övrig verksamhet.

Uppdragsverksamheten i anslutning till fastighetsbildningen bedrivs inom samma organisation och i huvudsak av samma personer som hanterar myndighetsutövning. Denna uppdragsverksamhet är reglerad i myndighetens instruktion och bedrivs inte på en konkurrensutsatt marknad. Vissa av åtgärderna tangerar myndighetsutövning.

Metrias verksamhet

Metrias verksamhet bedrivs till stor del på en konkurrensutsatt marknad. Det finns dock undantag, exempelvis den samverkan

som sker mellan Försvarmakten och Lantmäteriet. Verksamheten omfattar knappt 400 personer på ca 35 orter och hade 2008 en omsättning på ca 520 miljoner kronor (varav ca 30 procent avser försäljning av Lantmäteriets information). Av denna summa utgjorde samverkansprojekt med Försvarmakten och med andra myndigheter ca 100 miljoner kronor. Verksamheten hade vid årsskiftet 2008/09 ett ackumulerat underskott på ca 70 miljoner kronor. Metria är en av Lantmäteriets ca 20 återförsäljare av geografisk information och fastighetsinformation.

Metrias verksamhet ska enligt regleringsbrev och instruktion bidra till att bredda och effektivisera användningen av Lantmäteriets och annan offentlig lägesrelaterad information, rymmas inom verkets kärnverksamhet avseende geografisk informationsteknik, i huvudsak inriktas mot områden där Lantmäteriet kan bidra till en utveckling av marknaden för geografisk informationsteknik samt bedrivs med hög kvalitet, på ett konkurrensneutralt sätt och med full kostnadstäckning.

Uppdragsverksamheten består av

- datainsamling med avancerad mätning samt precisionsmätning, datainsamling från flyg och satellitbilder för underlag till kartor och GIS-system,
- produkter och tjänster som tillgängliggör lägesbunden information i tryckt och digital form, t.ex. kartor och flygbilder, satellitbilder och fastighetsinformation, e-handel,
- förädling och paketering av geografisk information för specifika kundbehov och i branschanpassade lösningar genom integration i verksamhetssystem, utveckling och förvaltning av system och databaser,
- tjänster inom geografisk IT, kartografi, positionering och fjärranalys.

De största kundgrupperna är statliga myndigheter följt av företag och kommuner. Enligt en översiktlig bedömning är ca 47 procent av uppdragen konkurrensupphandlade medan ca 39 procent utförs inom ramen för myndighetssamverkan och resterande ca 14 procent kommer från övriga uppdrag. Verket inriktar uppdragsverksamheten mot tjänster som breddar och

ökar användningen av den offentliga lägesbundna informationen och som gör det lättare att komma åt den.

Marknads- och konkurrensrådet

Regeringen har inrättat ett marknads- och konkurrensråd vid Lantmäteriet. Rådet har inrättats för att skapa en dialog mellan Lantmäteriet och den privata sektorn bl.a. för att utveckla konkurrensneutraliteten och verkets marknadsfrämjande roll. Rådets uppgifter är att

- utgöra ett forum för dialog mellan Lantmäteriet och den privata sektorn,
- medverka i utarbetandet av en marknads- och konkurrenspolicy för det statliga lantmäteriet,
- behandla frågor avseende inriktning och avgränsning av verkets inrikes uppdragsverksamhet samt frågor om utveckling av verkets grunddataprodukter, samt
- behandla frågor om principer och modeller för Lantmäteriets prissättning av grunddataprodukter samt villkor för återförsäljare.

Behov av översyn

Metria är den division inom Lantmäteriet som har en i huvudsak kommersiell inriktning och som bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad. Metrias verksamhet ska vara ekonomiskt och organisatoriskt skild från myndighetens övriga verksamhet.

Förvaltningskommitténs betänkande "Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning" (SOU 2008:118) tar upp frågan om myndigheters konkurrensutsatta verksamhet. Kommittén föreslår att det i lag införs en huvudregel om att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt eller potentiellt konkurrensutsatt marknad. Regeringen bör dock kunna besluta om undantag från denna huvudregel i enskilda fall utifrån vissa kriterier. Kommittén betonar i sammanhanget att all uppdragsverksamhet som myndigheter bedriver inte är konkurrensutsatt och att de olika

verksamheterna måste identifieras, analyseras och skiljas åt. Om det inte finns särskilda skäl att bedriva konkurrensutsatt verksamhet bör denna antingen säljas, bolagiseras eller avvecklas.

Det finns enligt betänkandet ett antal problem när myndigheter bedriver verksamhet på konkurrensutsatta marknader. Statliga myndigheter kan ha en klart dominerande ställning på den konkurrensutsatta marknaden eller på angränsande marknader. Intressekonflikter kan uppstå om myndigheten också har myndighetsutövande funktioner som berör området där den konkurrerar. Den finansiella och affärsmässiga risken är mindre för en myndighet än i ett privat företag och myndigheter kan ha lägre fasta kostnader för verksamheten, bl.a. för att en anläggningstillgång kan ha byggts upp av anslag under tidigare monopol. En myndighet har i regel också större trovärdighet när det t.ex. gäller leveranser av varor och tjänster under lång tid. Det kan även uppstå intressekonflikter och jävssituationer i samband med upphandling om myndigheten agerar både som beställare och anbudsgivare för ett uppdrag. En myndighet ska enligt avgiftsförordningen (1992:191) tillämpa kostnadstäckning i sin verksamhet till skillnad mot privata aktörer som har prissättning på marknadsmässiga villkor. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Även i Konkurrensverkets rapport "Åtgärder för bättre konkurrens – förslag" (N2008/7741/MK) diskuteras konkurrensproblemen mellan offentliga och privata aktörer. I rapporten föreslås bl.a. att en bestämmelse införs med innebörden att en myndighet inte får sammanblanda näringsverksamhet med myndighetsutövning samt att ett principförbud införs i lag för statliga myndigheter att sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Rapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Metrias verksamhet har utvecklats från att när Metria bildades vara en integrerad del i myndigheten med organisatorisk och ekonomisk åtskillnad till att i dag leva på marknadens villkor, bl.a. genom att interna beställningar har upphört. Verksamheten vid Metria har under en lång tid ifrågasatts bl.a. av privata aktörer på marknaden och frågan om Lantmäteriet

ska få bedriva uppdragsverksamhet har utretts vid ett flertal tillfällen. Olika EG-direktiv inom informationsförsörjningsområdet (t.ex. PSI och Inspire) gör det svårare att rymma verksamheten inom myndigheten.

Mot denna bakgrund finns det anledning att se över vilken associationsform (myndighet eller bolag) som är den mest lämpliga för Lantmäteriets konkurrensutsatta uppdragsverksamhet.

Uppdraget

Utredaren ska utreda förutsättningarna för att överföra hela eller delar av verksamheten vid Lantmäteriets uppdragsdivision Metria till aktiebolagsform. I detta ingår att göra en värdering av och undersöka kapitalstrukturen av den berörda verksamheten för att fastställa de finansiella förutsättningarna för en bolagisering. Om utredaren finner att det finns förutsättningar för att bolagisera verksamheten ska utredaren föreslå bolagsstruktur och på vilket sätt överförandet av verksamheterna till bolag ska ske. Däri ligger att överväga om en samordning lämpligen kan ske med det statligt ägda bolaget Swedesurvey AB. Utredaren ska analysera och föreslå en bolagisering av de verksamheter som lämpar sig att bedrivas i bolagsform. Vid övervägandena ska särskilt beaktas Lantmäteriets myndighetsuppdrag att förse samhället med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation samt att ge offentlighet åt uppgifterna. Gränsen för det offentliga åtagandet ska mot denna bakgrund noga övervägas.

Utredaren ska därför lämna förslag på vilken eller vilka av de angivna verksamheterna som eventuellt lämpar sig för bolagisering innebärande att de bolagiserade verksamheterna kan klara sig utan framtida kopplingar till Lantmäteriet. I sammanhanget ska utredaren särskilt beakta totalförsvarets krav.

Utredaren ska analysera en bolagisering av verksamheterna med nuvarande ekonomiska förutsättningar samt föreslå lämplig framtida bolags- och kapitalstruktur samt föreslå eventuellt lämplig finansiering och tidsplan för kapitaliseringsprocessen.

Utredaren ska bedöma hur de kvarvarande verksamheterna inom Metria påverkas och lämna förslag på hur de bör organiseras. Utredaren ska även bedöma hur myndigheten som helhet kan komma att påverkas, exempelvis när det gäller måluppfyllelse avseende ökad och breddad användning av den grundläggande informationen.

Utredaren ska genomföra en omvärldsanalys för den aktuella marknaden. Omvärldsanalysen bör omfatta identifiering av konkurrenter, marknadsandelar, ägande samt nuvarande och bedömd efterfrågan från olika kundsegment. Utifrån omvärldsanalysen ska utredaren undersöka hur marknaden fungerar och fastställa eventuella behov av ett fortsatt statligt åtagande av särskilda verksamheter. Analysen ska därvid särskilt beakta konkurrensneutralitetsaspekterna. Vid utvecklingen av analysen ska utredaren beakta fördelar och nackdelar med ett statligt åtagande på marknaden och redovisa en långsiktigt hållbar lösning för staten.

Utredaren ska analysera historiskt uppnådda resultat och tillsammans med myndigheten ta fram en konsoliderad affärsplan för bolaget för de närmaste tre åren och kritiskt granska den utifrån såväl ett finansiellt perspektiv som ett marknads-perspektiv.

Utredaren ska vidare redovisa organisatoriska, personalmässiga (t.ex. arbetsrättsliga frågor) och ekonomiska konsekvenser av en eventuell bolagisering.

Utredaren ska redovisa de statsfinansiella konsekvenserna av förslaget och vid behov hur förslaget ska finansieras. I detta ingår att lämna förslag på hur det ackumulerade underskottet i verksamheten bör hanteras vid en bolagisering.

Utredaren ska bedöma huruvida eventuell pensionsskuld ska tas över eller inte samt beräkna storleken på pensionsskulden vid övertagandetidpunkten och hur den ska finansieras.

Utredaren ska vidare analysera verksamhetens rörelserisk och värdera den verksamhet som utredaren föreslår ska bolagiseras.

Utredaren ska föreslå uppdragsbeskrivning som kan ligga till grund för bolagsordning och ge förslag på ekonomiska mål.

Utredaren ska analysera eventuellt miljöansvar och övriga ansvarsförbindelser för de bolagiserade verksamheterna.

Utredaren ska identifiera eventuella legala hinder eller restriktioner, t.ex. inom EU:s statsstödsregler och eventuella konkurrensrättsliga aspekter. I den mån anslagsbehov finns vid en initial kapitalisering ska utredaren särskilt belysa konsekvenser kring EU:s statsstödsregler och upphandlingsreglerna.

Utredaren ska undersöka om ombildandet medför behov av författningsändringar och om så är fallet föreslå sådana ändringar.

Utredaren ska ta fram en handlings- och tidsplan för bolagiseringsprocessen.

Utredaren ska beskriva och analysera marknads-konsekvenser ur ett regionalt utvecklingspolitiskt perspektiv av en eventuell bolagisering.

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av en bolagisering för de statliga och kommunala myndigheter och andra organisationer som i dag är betjänta av den verksamhet som Metria bedriver.

I syfte att renodla verksamhetsformerna inom statsförvaltningen har riksdag och regering tidigare fastslagit generella kriterier för när en affärsverksamhet inom en myndighet kan bedömas aktuell för ombildning till aktiebolagsform (prop. 1992/93:100 bil. 1, FiU10, FiU 20, rskr. 1992/93:189). Dessa kriterier bör vara vägledande i utredningens arbete.

Uppdragets genomförande

Förslagets konsekvenser ska redovisas i relevanta delar enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474), varvid särskild vikt ska läggas på statens kostnader och intäkter samt samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

Utredaren ska bedriva sitt arbete i nära samarbete med Lantmäteriet och även i övrigt samverka med berörda myndigheter och instanser.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra sina synpunkter.

Utredaren ska utnyttja tillgängliga statliga stödresurser, t.ex. Ekonomistyrningsverket, Arbetsgivarverket och Statens Pensionsverk samt tillgodogöra sig erfarenheter från Riksrevisionen.

Utredaren ska löpande stämma av med och informera Regeringskansliet.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2009.

(Miljödepartementet)