

Til Konkurrencerådet

Ministeren

J.nr. 001-00137

Den 21. december 2006

Svar på Konkurrencerådets henvendelse om konkurrencebegrænsende virkninger af Kort- og Matrikelstyrelsens prisfastsættelse

Konkurrencerådets formand har den 23. juni 2006 med henvisning til konkurrencelovens § 2, stk. 5 fremsendt Konkurrencerådets anbefalinger om vilkår for Kort- og Matrikelstyrelsens (KMS) prisfastsættelse. Henvendelsen besvares efter forhandlinger med Økonomi- og Erhvervsministeren.

Ansvar for en fælles geografisk infrastruktur

KMS's virksomhed er funderet i Lov om Kort- og Matrikelstyrelsen fra 1989, som beskriver ansvaret som central myndighed for bl.a. opmåling og kortlægning samt for at koordinere og samordne den samlede produktion og anvendelse af kort og geodata.

Budgetanalysen af KMS fra 2002 slog således også fast, at KMS er statens infrastrukturvirksomhed for kort og geodata. Heri ligger et ansvar for at sikre en geografisk infrastruktur, som kan stå til rådighed for løsningen af opgaver i først og fremmest den offentlige sektor, men også i den private sektor.

KMS har et særligt ansvar for at sikre et fælles geografisk administrationsgrundlag for statslige myndigheders og institutioners opgaveudførelse, og som statens kompetencecenter for geodata sikre den fornødne rådgivning. Som konsekvens af øget digital forvaltning og behov for samarbejde om opgaver på tværs af myndighedsniveauer, bl.a. i medfør af kommunalreformen, er der et stigende behov for og økonomisk rationale i, at KMS arbejder for at koordinere fælles løsninger for hele den offentlige sektor.

Øget digital forvaltning og samarbejde på tværs af myndigheder betyder, at kravene til *entydighed og tilgængelighed* af infrastrukturen er blevet afgørende. En velfungerende infrastruktur skal på datasiden derfor ideelt set rumme alle de geografiske grunddata, som er relevante på tværs af offentlige myndigheder. Blandt andet hensynet til beredskabet i katastrofesituationer gør en snæver afgrænsning irrationel. Infrastrukturen skal tilpasses i takt med den teknologiske udvikling og mulighederne for nye tværoffentlige anvendelser af geodata.

Som det også er tilfældet for offentlige registre (f.eks. CPR, CVR og BBR), hvor kravet til entydighed af oplysningen er fundamental, er en offentlig styring af både indhold og tilgængelighed af den geografiske infrastruktur af samfundsmæssige hensyn nødvendig.

Det er derudover væsentligt, at infrastrukturen ikke alene omfatter fælles geodata men også adgangen til tjenester, teknologier, aftaler og procedurer, jf. også INSPIRE-direktivet. Der er netop opnået enighed i EU om direktivet, som giver en retslig ramme for opbygning af en infrastruktur for geografiske informationer i EU. Grundprincippet i INSPIRE er, at data kun skal indsamles én gang og bør vedligeholdes på det niveau, hvor det gøres mest effektivt. INSPIRE bygger på de nationale geografiske infrastrukturer, og ifølge direktivet skal geodata indsamlet af én offentlig instans stå til rådighed for andre offentlige instanser, ligesom geodata skal stilles til rådighed for samfundet på vilkår, der ikke ubehørigt hæmmer udstrakt brug af dem.

Blandt andet som følge af budgetanalysen er der i de seneste år sket en betydelig omlægning af KMS's virksomhed. Indsamling og produktion af topografiske data har i flere år været udlagt til private virksomheder på grundlag af EU-udbud. For få år siden ophørte KMS ligeledes med selv at trykke civile landkort, og i 2006 er trykning i KMS af søkort og militære kort også indstillet. Papirkort til borgerne udarbejdes, markedsføres og forhandles i dag kun som produkter i privat regi.

KMS's mere konkrete rolle udover samordning og koordinering er således primært at definere det offentliges behov i forbindelse med udbud af dataindsamling, varetage kvalitetssikring af data (bl.a. entydighed og landsdækkende homogenitet), samt sikre at den geografiske infrastruktur er til rådighed.

Prisfastsættelse skal understøtte udbredelse af infrastrukturen

Det geografiske administrationsgrundlag, som i øjeblikket er under udvikling, har klart karakter af en samfundsmæssig infrastruktur. Når omkostningerne til at etablere infrastrukturen én gang er afholdt, er det i samfundets interesse at sikre den bredest mulige anvendelse. Prisfastsættelsen på ydelser fra den geografiske infrastruktur er først og fremmest en politisk afvejning mellem hensynet til udbredelse af en entydig landsdækkende geografisk infrastruktur og mulighederne for at prioritere knappe offentlige midler til dette formål i forhold til andre formål.

Mindre end fuld omkostningsdækning er fortsat velbegrunderet for at understøtte udbredelsen af en landsdækkende geografisk infrastruktur.

Konkurrencerådet har peget på et konkret problem med rabatgivning ved samlet køb af flere produkter. I det omfang rabatten vedrører ydelser under infrastrukturen er der imidlertid ikke tale om begrænsning af konkurrencen. KMS skal dog sikre, at der ikke ydes samlerabat til ydelser uden for infrastrukturen, hvor der skal være lige vilkår for alle leverandører.

Sikring af gode rammer for erhvervslivet

Det er som udgangspunkt ikke KMS's opgave at viderebearbejde elementer fra infrastrukturen gennem udvikling af skræddersyede løsninger til enkeltmyndigheder, private virksomheder eller husholdningers daglige brug. For sådanne aktiviteter uden for infrastrukturen skal der derfor, som Konkurrencerådet også anbefaler, ske fuld omkostningsdækning. Der gælder dog særlige vilkår for KMS's bidrag til varetagelse af særlige samfundsopgaver, herunder f.eks. for forsvaret og beredskabet.

For at styrke grundlaget for prisfastsættelsen er der iværksat en konsulentundersøgelse, som skal sikre en stringent afgrænsning af KMS's infrastrukturaktiviteter henholdsvis øvrige aktiviteter og en gennemsigtig fordeling af de tilhørende omkostninger.

Rammerne for KMS, herunder ansvaret for den grundlæggende geografiske infrastruktur, skal understøtte en positiv erhvervsudvikling, blandt andet gennem en naturlig arbejdsdeling mellem det offentlige og private virksomheder:

1. Den helt overvejende del af datagrundlaget i infrastrukturen tilvejebringes af private virksomheder gennem udbud. Konkurrencen mellem forskellige private producenter sikrer den økonomiske effektivitet.
2. Den geografiske infrastruktur skal være *tilgængelig for alle på lige vilkår*. Den private sektor kan derfor trække på infrastrukturen både til deres interne anvendelse og til videreudvikling af løsninger til såvel andre private virksomheder som offentlige aktører. De private forretningsmuligheder vil blive styrket yderligere i takt med, at større dele af den offentlige sektor baserer sig på den fælles geografiske infrastruktur.

Lige vilkår for adgang til den geografiske infrastruktur vil understøtte den størst mulige udbredelse og anvendelse, og sikre et ens grundlag når KMS i mulig konkurrence med andre leverer ydelser på grundlag af infrastrukturen. I KMS's prisfastsættelse skal således kalkuleres med betaling for træk på infrastrukturen, svarende til hvad andre i samme situation vil blive afkrævet.

Mere klare linier for KMS

Formidlingen af data og ydelser mod betaling til andre statslige myndigheder og krav om udtrakt indtægtsdækning har bidraget til at skabe indtryk af, at forsyningen af kort og geodata til statens anvendelser sker på kommercielle vilkår – og derfor i princippet, bør ske på rene markedsvilkår. Særskilte ad-hoc forhandlinger mellem myndighederne, når der er brug for adgang til geodata, er dog ude af trit med udviklingen af et informationssamfund, hvor data så vidt muligt skal flyde frit for blandt andet at udbrede digital forvaltning.

For at undgå tilbagevendende diskussion omkring KMS's prisfastsættelse og betydningen heraf for konkurrencen er det nødvendigt at tydeliggøre styrelsens rolle som statens infrastrukturvirksomhed for kort og geodata. Det skal derfor undersøges, hvorledes den statslige finansiering bedst kan understøtte udviklingen af den geografiske infrastruktur.

Udarbejdelse af forslag til en ny finansieringsmodel for KMS's formidling af geografisk infrastruktur til staten vil sammen med en ny vurdering af infrastrukturaktiviteternes afgrænsning og de forbundne omkostninger naturligt lægge op til nye principper for KMS's prisfastsættelse. For at sikre den fornødne offentlighed omkring efterlevelsen heraf vil der blive udarbejdet en årlig offentlig redegørelse om udviklingen i den geografiske infrastruktur. Redegørelsen vil også begrunde den løbende udvikling i brugerbetalingen.

FOTdanmark-samarbejdet

Konkurrencerådet peger ligeledes på, at de afgivne anbefalinger også vil gælde for en ny offentligt finansieret organisation. Staten (ved KMS) og kommunerne (ved Kommunernes Landsforening og KommunalTeknisk Chefforening) har igennem flere år arbejdet for at sikre et fælles geografisk administrationsgrundlag på det teknisk/topografisk område – FOTdanmark.

I forbindelse med at udkast til forretningsmodel for FOTdanmark var sendt i bred høring, har Konkurrencestyrelsen fremsendt en henvendelse til KMS og FOTdanmark om, at forslaget til forretningsmodel indeholder udbuds- og konkurrenceretlige problemer. Da der fortsat arbejdes med den endelige udformning af FOT-samarbejdet, og da det derfor ikke er klart, om den endelige samlede samarbejdsmodel er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering, er det aftalt mellem Miljøministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, at disse problemstillinger ikke inddrages i nærværende besvarelse.

FOTdanmark er et højtprioriteret projekt både for staten og kommunerne. Udviklingen på det digitale område og ikke mindst kommunalreformen, hvor opgaver flyttes og fremover administreres på tværs af de nuværende administrative grænser og niveauer, medfører et endnu større behov for et standardiseret, ensartet og landsdækkende geografisk administrationsgrundlag.

Med inddragelse af Kammeradvokaten er der nu ved at blive udarbejdet en endelig samarbejdsmodel for FOTdanmark. Den skal naturligvis leve op til udbuds- og konkurrencelovgivningen. Samarbejdsmodellen vil om nødvendigt blive tilrettet, så dette ikke giver anledning til problemer.

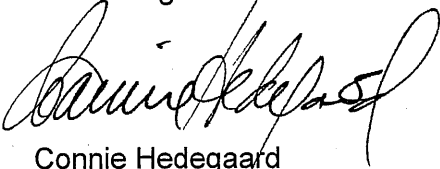
Opfølgning på Konkurrencerådets anbefalinger

På baggrund af ovenstående vil jeg med henvisning til Konkurrencerådets anbefalinger tage initiativ til følgende:

- Vurdere mulighederne for en bedre og mere gennemsigtig opgørelse af KMS's omkostninger og fordelingen heraf på forskellige aktiviteter på baggrund af konsulentundersøgelsen, som forventes afsluttet primo 2007. Dette skal ske med henblik på at afgrænse infrastrukturaktiviteter fra øvrige aktiviteter, så der sikres fuld omkostningsdækning ved sidstnævnte.
- Fortsat sikre at den overvejende del af datagrundlaget i infrastrukturen tilvejebringes af private virksomheder gennem udbud, så konkurrencen mellem forskellige private producenter sikrer den økonomiske effektivitet.

- Udarbejde forslag i 1. halvår 2007 til en ny model for finansiering af KMS's aktiviteter med inddragelse af Finansministeriet for at gøre styrelsens rolle som statens infrastrukturvirksomhed for kort og geodata klarere.
- Sikre at den geografiske infrastruktur er tilgængelig for alle på lige vilkår.
- Udarbejde en årlig redegørelse for udviklingen i den geografiske infrastruktur. Redegørelsen vil bl.a. beskrive og begrunde omkostningsdækningen af de enkelte datasamlinger. Redegørelsen vil kunne fremlægges i 2. halvår 2007 og vil erstatte den nuværende årlige "Redegørelse om administrationen af de prispolitiske principper i Kort- og Matrikelstyrelsen".
- Sikre at kombinationsrabatter ved samlet køb af forskellige typer af ydelser ikke omfatter ydelser uden for infrastrukturen.
- Sikre at den endelige forretningsmodel og de tilhørende samarbejdsaftaler for FOTdanmark er i overensstemmelse med konkurrence- og udbudslovgivningen.

Med venlig hilsen



Connie Hedegaard

