

Metria

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

*Betänkande av Utredningen om förutsättningar
för att ombilda vissa verksamheter vid Lantmäteriet
till aktiebolagsform*

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:3

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23340-5
ISSN 0375-250X

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

Regeringen beslutade den 17 september 2009 (dir. 2009:86) att ge en särskild utredare uppgiften att utreda förutsättningar för att ombilda vissa verksamheter vid Lantmäteriet till aktiebolagsform (bolagisering). Uppdraget ska enligt direktivet redovisas senast den 31 december 2009. Tiden har senare förlängts till den 11 januari 2010.

Jag förordnades samma dag genom regeringskanslibeslut till särskild utredare. I arbetet har jag biträtts av Anders Björklund, PwC, som fungerat som projektledare.

Jag får härmed lämna över min rapport Metria – Förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. Denna rapport redovisar förutsättningarna för en bolagisering samt en handlingsplan för hur detta kan genomföras.

Stockholm den 11 januari 2010

Christina Rogestam

Anders Björklund

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Uppdraget.....	14
1.3 Genomförande	16
1.4 Disposition.....	16
2 Från myndighet till bolag – innebörd, motiv och förutsättningar	17
2.1 Kort om tidigare bolagiseringar och statliga bolag	17
2.2 Vad innebär det att en myndighets verksamhet övergår till att bedrivas i aktiebolagsform?	18
2.3 Motiv för bolagisering av en myndighets verksamhet.....	20
2.3.1 Förvaltningspolitiska motiv	20
2.3.2 Konkurrenspolitiska motiv	20
2.3.3 Ekonomiska motiv.....	21
2.3.4 Kriterier som bör vara uppfyllda vid en bolagisering av en myndighets verksamhet.....	21
3 Tidigare bolagiserings-utredningar	25
3.1 Konsten att bolagisera en myndighet	25
3.2 Frågan om bolagisering av del av Lantmäteriets verksamhet	26

3.2.1	Swedesurvey AB.....	26
3.2.2	En ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet m.m.	27
3.2.3	Finansiering m.m. av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet.....	27
3.2.4	Det nya Lantmäteriet.....	27
3.2.5	Lantmäteriverksamheten	28
3.2.6	Det nya statliga lantmäteriet	28
3.3	Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118).....	28
3.4	Konkurrensverkets rapport ”Åtgärder för bättre konkurrens – förslag”.....	29
4	Lantmäteriet och Metria	31
4.1	Lantmäteriet	31
4.2	Metria.....	33
4.2.1	Affärsidé och mål.....	34
4.2.2	Organisation och styrning.....	35
4.2.3	Affärsområden	36
4.2.4	Produkter.....	37
4.2.5	Leverantörer	39
4.2.6	Personal	39
4.2.7	Ekonomi	39
4.3	Omvärlds- och marknadsanalys	39
4.3.1	Försäljning och marknad.....	40
4.3.2	Kunder	41
4.3.3	Konkurrenter.....	42
5	Marknad och konkurrens	45
5.1	Återförsäljarkonceptet	45
5.2	EG-direktiven Inspire och PSI	46
5.2.1	Lantmäteriets ansvar för informationsförsörjning	46
5.2.2	Inspire	46
5.2.3	PSI.....	47
5.2.4	Geodatastrategin och geodataprojektet.....	48

5.3	Implikationer för Metria.....	49
6	Principiella handlingsalternativ vid en utskiljning av Metria ur Lantmäteriet.....	51
7	Förslag och bedömningar	53
7.1	Utgångspunkter	53
7.2	Avgränsningar mellan Lantmäteriet och Metria	53
7.3	Avgränsning av bolagiseringskandidaten.....	54
7.4	Samordningspotential med Swedesurvey AB.....	55
7.5	Analys av Metrias ekonomiska förutsättningar, värdering samt förslag på ekonomiska mål, kapitalstruktur m.m.	55
7.5.1	Beskrivning av värderingsansats, finansiell analys, och kapitaliseringsförfarande.....	56
7.6	Sammanfattande bedömning och förslag	58
8	Konsekvenser av förslagen.....	59
8.1	Ekonomiska konsekvenser	59
8.2	Organisatoriska och personalmässiga konsekvenser	60
8.3	Pensionsskuld m.m.	61
9	Handlingsplan för bolagiseringsprocessen	63
9.1	Väsentliga processer.....	63
9.1.1	Regerings- och riksdagsbehandlingsprocessen.....	64
9.1.2	Ägarstyrning, inklusive styrelsefrågor	64
9.2	Bolagsordning	65
9.2.1	Avgränsningsförberedelser	65
9.2.2	Kapitaliseringsförfarande	66
9.2.3	EU-processen.....	67

9.3	Bolagiseringsaktiviteter.....	67
9.3.1	Lantmäteriet	67
9.3.2	Metria.....	68

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2009:86.....	69
Bilaga 2	Förslag till bolagsordning	79

Sammanfattning

Bakgrund

Lantmäteriets uppdragsverksamhet har utretts vid ett flertal tillfällen. Förslagen från utredningen "Styra och ställa" respektive Konkurrensverket har tydliggjort behovet av att ånyo utreda lämplig organisationsform för denna verksamhet. Därtill kommer kraven i EU-direktiven Inspire och PSI som påverkar myndighetens roll vilket medför att Lantmäteriet omdefinierar återförsäljarrollen och affärsmodeller för vidareförädlare.

Uppdraget

Regeringen beslutade den 17 september 2009 att tillkalla en särskild utredare att utreda förutsättningarna för att ombilda vissa verksamheter vid Lantmäteriet till aktiebolagsform (bolagisering).

Genomförande

I enlighet med uppdraget har utredningsarbetet bedrivits i nära samarbete med Lantmäteriet och Metria, vilka bl.a. tagit fram ett omfattande arbetsmaterial med fakta, konsekvensanalyser etc. som utgjort en viktig input i utredningens arbete.

Konsultföretaget Öhrlings PricewaterhouseCoopers (PwC) har bistått utredningen med projektledning, ekonomisk samt finansiell analys med utgångspunkt i det arbetsmaterial som Lantmäteriet och Metria tagit fram.

Utredningen har haft kontakt med facket i centrala frågor samt med Statens Pensionsverk i frågor rörande pensionsskuld.

Betänkandets disposition

Denna rapport är disponerad enligt följande. Kapitel 2 innehåller en genomgång av vad det innebär att omvandla delar av en myndighet till aktiebolagsform, motiven för bolagisering samt förutsättningar under vilka det är lämpligt att bolagisera en myndighets affärsverksamhet. I kapitel 3 görs en genomgång av tidigare bolagiseringsutredningar, både sådana av mer generell karaktär och sådana som berört frågan om bolagisering av hela eller delar av Lantmäteriets uppdragsverksamhet. I kapitel 4 beskrivs Metria och dess konkurrenter, kunder och marknad. Kapitel 5 innehåller en beskrivning och analys av den marknad som Metria verkar på. I kapitel 6 redovisas principiella handlingsalternativ vid en utskiljning av Metria ur Lantmäteriet. I kapitel 7 redovisas mina förslag rörande vilka verksamheter som bör bolagiseras och frågor kopplade till detta. I kapitel 8 redovisas konsekvenserna av mina förslag. I kapitel 9 redovisas ett förslag till handlingsplan för bolagiseringsprocessen m.m.

Förslag och bedömningar

Jag föreslår att division Metria med undantag av enheten GeoSE (som kvarstannar inom Lantmäteriet) bolagiseras.

En lämplig tidpunkt för bolagiseringen beror av flera faktorer. Inför bolagiseringstidpunkten är det viktigt att fortsätta arbetet med att separera Metria redovisningsmässigt från Lantmäteriet. Metria behöver etablera en förbättrad kontroll över lönsamheten i verksamheten. Styrningen skulle kunna fokuseras bättre genom att en internstyrelse tillsätts.

Dessa åtgärder kräver viss tid för att genomföra. Jag föreslår därför att en bolagisering genomförs per den 1 januari 2011.

Metria uppfyller de kriterier som statsmakterna satt upp för när en bolagisering är lämplig. Jag bedömer också att konkurrensförhållandena på marknaden förbättras genom att det blir helt klart att någon subventionering av Metrias verksamhet inte föreligger.

Enligt min bedömning behöver det nya bolaget inte något särskilt kapitaltillskott.

Konsekvensanalys

Metria gör uppskattningen att bolagiseringskostnaderna (dvs. kostnader för de omställningar i Metrias verksamhet som krävs vid en bolagisering) kommer att uppgå till 40 miljoner kr fördelat på 2010 och 2011. De huvudområden som kostnaderna omfattar är ekonomiadministration, personaladministration, IT-system, marknadsaktiviteter och kommunikation.

För Lantmäteriet beräknas omställningskostnaderna, exklusive de kostnader som uppstår i Metria fram till bolagiserings-tidpunkten, uppgå till 49 miljoner kr fördelat över perioden 2010–2012. Kostnaderna är en följd av delning av affärsavtal och gemensam administration m.m. samt kostnader som härrör från bolagiseringsprocessen.

Metria har, liksom kartförlagsverksamheten innan den skiljdes ut under 2008, bidragit till att minska det balanserade underskott som finns inom Lantmäteriets uppdragsverksamhet och som vid slutet av 2009 beräknas uppgå till -35 miljoner kr. Efter bolagisering av Metria kommer myndigheten inte längre att ha några intäktskällor som kan användas för att ytterligare minska detta underskott, varför denna fråga måste lösas i särskild ordning.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

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.

Konkurrensverket fick 2008 ett regeringsuppdrag (N2008/5153/MK) att lämna konkreta förslag på åtgärder som stärker konkurrensen. Uppdraget redovisas i Konkurrensverkets rapport "Åtgärder för bättre konkurrens – förslag" (2009:4) Här behandlas 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 myndigheter att sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Ändringarna i konkurrenslagen (2008:579) införs den 1 januari 2010.

Metrias verksamhet har utvecklats från att när Metria bildades vara en integrerad del i myndigheten men med organisatorisk och ekonomisk åtskillnad till att i dag leva på marknadens villkor, bl.a. genom att interna beställningar i princip 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 har jag fått uppdraget att se över vilken associationsform (myndighet eller bolag) som är den mest lämpliga för Lantmäteriets konkurrensutsatta uppdragsverksamhet.

1.2 Uppdraget

Regeringen beslutade den 17 september 2009 att tillkalla en särskild utredare att utreda förutsättningarna för att ombilda vissa verksamheter vid Lantmäteriet till aktiebolagsform (bolagisering).

Uppdraget innefattar bl.a. att:

- göra en värdering av och undersöka kapitalstrukturen av den berörda verksamheten

- överväga om en samordning lämpligen kan ske med det statligt ägda bolaget Swedesurvey AB
- analysera och föreslå en bolagisering av de verksamheter som lämpar sig att bedrivas i bolagsform
- särskilt beakta Lantmäteriets myndighetsuppdrag
- lämna förslag på vilken eller vilka av de angivna verksamheterna som eventuellt lämpar sig för bolagisering utan framtida kopplingar till Lantmäteriet
- särskilt beakta totalförsvarets krav
- föreslå lämplig framtida bolags- och kapitalstruktur samt föreslå eventuellt lämplig finansiering och tidsplan för kapitaliseringsprocessen
- 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
- genomföra en omvärldsanalys för den aktuella marknaden samt undersöka hur marknaden fungerar och fastställa eventuella behov av ett fortsatt statligt åtagande av särskilda verksamheter
- särskilt beakta konkurrensneutralitetsaspekterna, beakta fördelar och nackdelar med ett statligt åtagande på marknaden och redovisa en långsiktigt hållbar lösning för staten
- redovisa organisatoriska, personalmässiga (t.ex. arbetsrättsliga frågor) och ekonomiska konsekvenser av en eventuell bolagisering
- 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
- bedöma huruvida eventuell pensionsskuld ska tas över eller inte samt beräkna storleken på pensionsskulden vid övertagandepunkten och hur den ska finansieras
- föreslå uppdragsbeskrivning som kan ligga till grund för bolagsordning och ge förslag på ekonomiska mål.

1.3 Genomförande

I enlighet med uppdraget har utredningsarbetet bedrivits i nära samarbete med Lantmäteriet. Verket har bl.a. tagit fram ett omfattande arbetsmaterial med fakta, konsekvensanalyser etc. som utgjort en viktig grund för utredningens arbete. Konsultföretaget PricewaterhouseCoopers (PwC) har bistått utredningen med projektledning, ekonomisk och finansiell analys. Grunden för PwC:s analys har varit det arbetsmaterial som Lantmäteriet och Metria tagit fram.

Vidare har jag i enlighet med uppdraget haft kontakt med Statens Pensionsverk i pensionsfrågor. Utredningen har haft kontakt med facket i centrala frågor. Jag har även haft möten med företrädare för det privata näringslivet för att få höra deras syn på konkurrensneutralitet, marknadsutveckling etc. Jag har även löpande stämt av med och informerat Regeringskansliet (Miljödepartementet).

1.4 Disposition

Denna rapport är disponerad enligt följande. Kapitel 2 innehåller en genomgång av vad det innebär att omvandla delar av en myndighet till aktiebolagsform, motiven för bolagisering samt förutsättningar under vilka det är lämpligt att bolagisera en myndighets affärsverksamhet.

I kapitel 3 görs en genomgång av tidigare bolagiseringsutredningar, både sådana av mer generell karaktär och sådana som berört frågan om bolagisering av hela eller delar av Lantmäteriets uppdragsverksamhet.

I kapitel 4 beskrivs Metria och dess konkurrenter, kunder och marknad.

Kapitel 5 innehåller en beskrivning och analys av den marknad som Metria verkar på.

I kapitel 6 redovisas principiella handlingsalternativ vid en utskiljning av Metria ur Lantmäteriet.

I kapitel 7 redovisas mina förslag rörande vilka verksamheter som bör bolagiseras och frågor kopplade till detta.

I kapitel 8 redovisas konsekvenserna av mina förslag.

I kapitel 9 redovisas ett förslag till handlingsplan för bolagiseringsprocessen m.m.

2 Från myndighet till bolag – innebörd, motiv och förutsättningar

I det här kapitlet går jag översiktligt igenom innebörden i en överföring av en myndighets verksamhet till aktiebolagsform, vilka motiv det finns till att göra detta samt under vilka förutsättningar det är lämpligt. Jag börjar dock med en kort redogörelse över tidigare bolagiseringar av statlig verksamhet. En utförligare version av detta kapitel finns i betänkandet ”Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket (SOU 2007:78)”.

2.1 Kort om tidigare bolagiseringar och statliga bolag

Ett 25-tal bolagiseringar av statliga myndigheters verksamheter har ägt rum de senaste 30 åren. De flesta bolagiseringarna genomfördes under 1990-talet. Av de bolagiserade verksamheterna var ca en handfull affärsverk och resten statliga myndigheter eller delar av myndigheter. De senaste bolagiseringarna av statlig verksamhet var bolagiseringen av Vägverket Produktion, Vägverket Konsult, Banverket Produktion och Banverket Projektering. För närvarande förbereds bolagiseringen av flygplatserna inom Luftfartsverket. Ett mindre antal av de bolagiserade verksamheterna har i ett senare skede helt eller delvis övergått i privat regi, dvs. privatiserats.

En betydande majoritet av de statliga bolagen, 42 stycken, förvaltas av en särskild enhet på Näringsdepartementet, enheten för

statligt ägande. För de andra 13 företagen ligger förvaltningsansvaret på andra departement.

2.2 Vad innebär det att en myndighets verksamhet övergår till att bedrivas i aktiebolagsform?

En bolagisering av en statlig verksamhet innebär att verksamheten får status av egen juridisk person

I en juridisk mening är en myndighet ett organ för den juridiska personen staten. Det innebär att formellt sett har en myndighet inte vare sig tillgångar eller skulder utan är bara förvaltare av statens egendom. I den utsträckning en myndighet i sin verksamhet drar på sig förpliktelser av olika slag är det legalt sett staten som är den förpliktigade och inte myndigheten själv. Detta förhållande ändras när verksamheten vid en myndighet bolagiseras och övergår i aktiebolagsform. Till skillnad från statliga myndigheter är nämligen statliga aktiebolag självständiga juridiska personer, som lyder under aktiebolagslagen. I juridisk mening förekommer heller inte någon skillnad mellan ett aktiebolag som ägs av staten eller privata ägare. Alla aktiebolag lyder under samma lagar. Ombildningen från myndighet till bolag innebär i princip att staten säljer eller överför organisationen med dess tillgångar och skulder till aktiebolaget. Som ersättning erhåller staten aktier i bolaget.

En bolagisering innebär en överföring av verksamheten från en offentlighetsrättslig till en privaträttslig sfär

För statliga förvaltningsmyndigheter gäller vissa regler. Myndigheter är t.ex. underställda regeringens direktivrätt, förvaltningslagens jävs- och besvärregler och tryckfrihetsförordningens offentlighetsprincip. Myndigheterna är också ålagda ett allmänt krav på saklighet och opartiskhet samt är tvungna att följa lagen om offentlig upphandling. När en myndighet eller delar av en myndighet bolagiseras ändras detta förhållande i grunden eftersom verksamheten överförs från en offentlighetsrättslig sfär till en privaträttslig sfär. De grundläggande reglerna om aktiebolag finns i aktiebolagslagen (2005:551).

En övergång från myndighetsform till aktiebolagsform ändrar de ekonomiska villkoren för verksamheten

En överföring av en verksamhet från myndighetsform till aktiebolagsform innebär vidare andra ekonomiska villkor. Finansieringen av en myndighets verksamhet sker antingen genom anslag från staten eller i form av avgifter. Ofta utgörs en myndighets finansiering av både anslag och avgifter. Kommersiell verksamhet inom ramen för en myndighets verksamhet bedrivs ofta som uppdragsverksamhet. Verksamheten i ett aktiebolag finansieras helt och hållet inom bolaget, antingen i form av intäkter eller i form av lån som bolaget tar upp. Ett aktiebolag är således tvunget att själv bära sina egna kostnader.

En bolagisering av en myndighets affärsverksamhet innebär ett tydligare fokus på att verksamheten ska drivas i vinstsyfte

Aktiebolagslagen utgår från att ett aktiebolags verksamhet drivs i vinstsyfte och att vinsten ska komma aktieägarna till del. Detta förhållande innebär i sig att en bolagisering av en myndighets affärsverksamhet skapar en ökad tydlighet på att verksamheten ska drivas för att göra skillnaden mellan intäkter och kostnader så stor som möjligt.

Statens möjligheter att styra en verksamhet påverkas av en bolagisering, men huruvida detta är problematiskt beror på verksamhetens karaktär och inriktning

Den offentliga förvaltningen styrs med ett antal grundläggande värderingar för ögonen. För en verksamhet som inte primärt styrs av politiska mål eller uppgifter, som inte innebär myndighetsutövning och som agerar på en väl fungerande marknad med konkurrens, så finns det knappast någon anledning att vara orolig för att en bolagisering ska hota demokrati, rättssäkerhet eller effektivitet.

2.3 Motiv för bolagisering av en myndighets verksamhet

Vilka är då motiven för att bolagisera en myndighets affärsverksamhet? Grovt sett kan följande tre olika och delvis överlappande grupper av motiv identifieras: förvaltningspolitiska, konkurrenspolitiska samt ekonomiska motiv.

2.3.1 Förvaltningspolitiska motiv

Den statliga verksamheten styrs av vissa förvaltningspolitiska riktlinjer och värderingar. En central del i de förvaltningspolitiska riktlinjerna är en renodling av det statliga åtagandet. I detta ligger att uppgifter som inte tillhör statens kärnverksamhet bör avvecklas eller överföras till någon annan huvudman. En bolagisering av en statlig produktionsverksamhet kan således motiveras utifrån förvaltningspolitiska överväganden genom att verksamheten ifråga inte befinner sig tillhör den statliga kärnverksamheten och därför heller inte bör bedrivas i myndighetsform. En bolagisering av en myndighets produktions/utförarenhet innebär en renodling av det statliga åtagandet.

2.3.2 Konkurrenspolitiska motiv

Konkurrens bidrar till en effektivare resursanvändning

En väl fungerande konkurrens mellan producenter av en vara eller tjänst främjar effektiviteten i resursanvändningen i såväl en statisk som dynamisk betydelse. Konkurrens tvingar företagen att pressa sina produktionskostnader, förmår dem att bättre än rivalerna tillfredsställa kundernas behov, samt vara kreativa och finna nya och bättre produktionsmetoder och produkter.

En viktig åtgärd för att åstadkomma konkurrensneutralitet är separation av myndighetsutövning och affärsverksamhet

För att åstadkomma en större grad av konkurrensneutralitet kan ett flertal åtgärder vidtas (Konkurrensverket 2009:4). Den förmodligen enskilt viktigaste åtgärden är att organisatoriskt och

redovisningsmässigt avgränsa den offentliga aktörens näringsverksamhet från den övriga verksamheten. Därigenom minskar risken för korssubventionering och otillbörligt gynnande av den egna affärsverksamheten. Bolagisering är ett effektivt sätt att åstadkomma en tydlig organisatorisk och redovisningsmässig avgränsning.

2.3.3 Ekonomiska motiv

En omvandling av affärsdrivande enhet vid en myndighet till ett aktiebolag kan i sig förväntas bidra till högre kostnadseffektivitet. Aktiebolagsformen är mer lämpad för att driva en verksamhet vars syfte är att tjäna pengar. Den interna styrningen mot största möjliga affärsmässighet kan förväntas bli bättre i ett aktiebolag än i en myndighet. Konkursrisken, risken för övertagande och den större fokusering på vinst – faktorer som alla är relativt starkare i en verksamhet som drivs som bolag än en verksamhet som drivs inom ramen för en myndighet – skapar incitament för kostnadseffektiv produktion i aktiebolagsform som är svårare att skapa i en myndighet.

2.3.4 Kriterier som bör vara uppfyllda vid en bolagisering av en myndighets verksamhet

Statsmakterna har lagt fast ett antal kriterier som bör vara uppfyllda för att en statlig verksamhet ska anses vara lämplig att bolagisera.

Konkurrensen på marknaden bör fungera

Det första kriteriet är att verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor. Kriteriet bedöms vara uppfyllt om (i) det finns leverantörsalternativ inom eller utom landet och att köparen fritt kan välja leverantör och (ii) det inte existerar formella eller praktiska konkurrenshinder.

Verksamheten bör vara av betydande omfattning

Det andra kriteriet är att verksamheten som är föremål för bolagisering är av betydande omfattning. En bolagisering ställer typiskt sett större krav på effektiv ledningsstruktur och företagsledningsuppgifter för att bolaget ska kunna vara framgångsrikt i konkurrensen med andra företag. Detta medför sannolikt att mer resurser för dessa funktioner måste tillföras. En omvandling till ett bolag innebär också vissa omstruktureringskostnader. Mot bakgrund av dessa förväntade merkostnader i samband med en bolagisering har statmakterna gjort bedömningen att verksamheten måste vara av en viss minsta omfattning för att kunna bära dessa kostnader. RRV (1992) uppskattade denna minsta omfattning till en marknadsandel för den bolagiserade enheten motsvarande åtminstone 10 procent.

En affärsmässig mognad bör ha uppnåtts

För det tredje bör verksamheten ha uppnått en affärsmässig mognad. För att detta kriterium ska kunna anses vara uppfyllt bör verksamheten ha en välgrundad och tydlig affärssida. Det bör finnas uppsatta mål för verksamheten och en strategi vars inre logik är sådan att målet kan förväntas nås. Ledningen för enheten bör ha god finansiell-, strategisk- och riskhanteringskompetens. Vidare bör verksamhetens lönsamhet och effektivitet vara åtminstone i paritet med genomsnittet i branschen.

Verksamheten ska framgångsrikt kunna stå på egna ben

För det fjärde bör verksamheten ha kommersiella förutsättningar och vara oberoende av direkta anslagsmedel. Kriteriet innebär att verksamheten långsiktigt ska kunna generera tillräckligt med intäkter för att täcka sina kostnader och ge en viss vinst.

Målet för verksamheten bör vara vinst

Det femte kriteriet är att verksamheten inte primärt ska styras av politiska uppgifter och mål. För att detta kriteriet ska vara uppfyllt bör verksamheten i huvudsak styras utifrån företagsekonomiska

principer. Politiska mål och krav på rättssäkerhet, insyn och kontroll m.m. bör vara underordnade krav.

Sammanfattningsvis kan man säga att om uppdragsverksamheten vid en myndighet vid en granskning befinns uppfylla alla dessa fem kriterier så bedöms förutsättningarna för en bolagisering vara goda. En verksamhet som inte uppfyller något av kriterierna bedöms vara en mer tveksam bolagiseringskandidat. Ju fler av kriterierna som inte är uppfyllda desto mer olämplig bedöms en bolagisering av verksamheten vara.

3 Tidigare bolagiseringsutredningar

3.1 Konsten att bolagisera en myndighet

RRV drar i utredningen "Konsten att bolagisera en myndighet – lärdomar från tre bolagiseringar" ett antal slutsatser av generell karaktär som bör hållas i minnet när en myndighet eller delar av en myndighet överförs till aktiebolagsform. Dessa kan sammanfattas i följande punkter:

- Det är av stor vikt att definiera myndighetens/affärsenhetens marknad med fokus på konkurrenssituationen, efterfrågans utseende och myndighetens/affärsenhetens roll på marknaden.
- Bolagets roll och uppgift bör formuleras utifrån ett företagskoncept, vilket bl.a. innebär att alla eventuella myndighetsuppgifter avvecklas.
- Det bör formuleras väl underbyggda och tydliga lönsamhetskrav på bolaget.
- Det bör formuleras en tydlig och välgrundad affärsidé för bolaget.
- Staten bör genomföra och finansiera organisatoriska anpassningsåtgärder innan bolaget bildas.
- Stor omsorg bör läggas vid såväl utformning av ägarfunktionen, inklusive val av styrstrategi, som val av styrelse och verkställande ledning.
- Det är av stor betydelse för bolagets framtida ekonomiska resultatutveckling hur myndighetens bokförda värdering invärderas i bolaget. Enligt RRV bör den vägledande principen vara att tillgångar ska upptas till det värde de beräknas ha för företaget.

3.2 Frågan om bolagisering av del av Lantmäteriets verksamhet

Frågan om bolagisering av del av Lantmäteriets verksamhet har varit aktuell vid några tidigare tillfällen.

Genomgången är huvudsakligen hämtad från direktiven till utredningen (Dir 2009:86).

3.2.1 Swedesurvey AB

Swedesurvey AB bildades den 1 juli 1993 för att skapa en effektiv tjänsteexportorganisation för den utrikes uppdragsverksamheten som före bolagets bildande bedrevs av Centralnämnden för fastighetsdata och det statliga lantmäteriet. Bolagets ägs av staten.

Swedesurvey uppdrag numera är att marknadsföra och sälja svenskt kunnande inom lantmäteriområdet utomlands. Fokus är juridiska och tekniska frågor angående fastighetssystem, geografisk information och fastighetsinformation. Kompetensen hämtas främst från Lantmäteriet. Verksamheten sker ofta i form av institutionellt samarbete.

Den fakturerade försäljningen har under 2008 uppgått till 93 miljoner kr. Efter en lång rad av framgångsrika år har resultatet efter finansiella poster kraftigt försämrats jämfört med 2007 och förlusten uppgick till -8 miljoner kr. Det ger en negativ rörelsemarginal på -9,4%. Det försämrade resultatet beror delvis på att viktiga förutsättningar för bolagets verksamhet har förändrats, bl.a. har omläggningen av det svenska biståndsarbetet försämrat marknaden för tjänsteexport för de svenska konsultföretagen samtidigt som samarbetsformerna med Lantmäteriet har förändrats. Den globala finanskrisen och den följande lågkonjunkturen har också påverkat verksamheten genom en kraftig inbromsning på marknaden i slutet av 2008.

3.2.2 En ny organisation för lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet m.m.

I regeringens proposition 1993/94:214 föreslogs det att verksamheter som skadar förtroendet för myndighetsutövningen ska bolagiseras. Detta gällde kartografisk uppdragsverksamhet, fristående förlagsverksamhet och fastighetsekonomisk uppdragsverksamhet.

3.2.3 Finansiering m.m. av lantmäteri- och fastighetsdataverksamhet

I regeringens proposition 1994/95:166 gjordes bedömningen att den fastighetsekonomiska uppdragsverksamheten skulle bolagiseras. Regeringen ansåg däremot inte att någon bolagisering av den kartografiska uppdragsverksamheten och den fristående förlagsverksamheten skulle göras vid den tidpunkten. Som en följd av propositionen bolagiserades därefter den fastighetsekonomiska uppdragsverksamheten Och Svensk Fastighetsvärdering AB, SVEFA, bildades.

Bolaget har sedermera privatiserats.

3.2.4 Det nya Lantmäteriet

I sin rapport Det nya Lantmäteriet (2001/02:RR10) föreslog riksdagens revisorer att det skulle göras en samlad uppföljning av omorganisationen av Lantmäteriet och konsekvenserna av den. Riksdagen hade ställt krav på att Lantmäteriet skulle hålla isär myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet. Revisorerna ansåg att regeringen borde se över hur de olika uppgifterna på ett tydligt sätt skulle kunna hållas åtskilda.

Vid den tidpunkten var Lantmäteriets och Miljödepartementets uppfattning att någon bolagisering inte var aktuell. Revisorerna ansåg emellertid att regeringen borde redovisa sin syn på en bolagisering av hela eller delar av Metria och på så sätt ge riksdagen möjlighet att på nytt ta ställning till frågan.

Uppdragsdivisionen Metria hade vid denna tidpunkt under fem år uppvisat ett negativt resultat. Enligt revisorerna borde regeringen också redovisa hur den planerade att hantera Metrias ekonomiska problem.

3.2.5 Lantmäteriverksamheten

I regeringens proposition 2005/06:05 gjorde regeringen bedömningen att någon bolagisering av hela eller delar av produktions- och uppdragsverksamheten inte borde genomföras men att verksamhetens inriktning och innehåll borde förtydligas och avgränsas.

3.2.6 Det nya statliga lantmäteriet

I regeringens proposition 2007/08:134 föreslogs att Kartförlaget, Kartcentrum och Kartbutiken vid Lantmäteriet skulle säljas. Försäljningen genomfördes hösten 2008.

3.3 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118)

Förvaltningskommitténs betänkande ”Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning” 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 angränsade 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 jävsituationer i samband med upphandling om myndigheten agerar både som beställare och anbudsgivare för ett uppdrag. En myndighet ska enligt avgiftsförordningen (1992:19) tillämpa kostnadstäckning i sin verksamhet till skillnad mot privata aktörer som har prissättning på marknadsmässiga villkor.

Betänkandet bereds för närvarande inom regeringskansliet.

3.4 Konkurrensverkets rapport "Åtgärder för bättre konkurrens – förslag"

Konkurrensverket fick 2008 regeringens uppdrag (N2008/5153/MK) att lämna konkreta förslag på åtgärder som stärker konkurrensen. Uppdraget redovisas i Konkurrensverkets rapport "Åtgärder för bättre konkurrens – förslag"¹. I rapporten 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 lagen för statliga myndigheter att sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

I konkurrenslagen (2008:579) införs den 1 januari 2010 regler som innebär att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att bedriva ekonomisk eller kommersiell verksamhet om det snedvrider förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller om det hämmar utvecklingen av en sådan konkurrens. Undantag gäller för verksamhet som är försvarbar från allmän synpunkt eller förenlig med lag (Prop. 2008/09:231).

Lagstiftningen träder i kraft 1 januari 2010.

¹ N2008/7741/MK, prop. 2008/09:231.

4 Lantmäteriet och Metria

4.1 Lantmäteriet

Det statliga lantmäteriet är sedan den 1 september 2008 organiserat i en rikstäckande myndighet – Lantmäteriet. Lantmäteriet är förvaltningsmyndighet för frågor rörande 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, databearbetningar, analyser och utveckling och förvaltning av applikationer där geografisk information och fastighetsinformation ingår. Metria är idag också en av 27 återförsäljare av geografisk information och fastighetsinformation.

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 och som regleras i Lantmäteriets instruktion.

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 419 miljoner kr och den totala omsättningen uppgick till 1 870 miljoner kr.

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.

Lantmäteriet har ett balanserat underskott inom resultat-område 11 (inrikes uppdrag) och resultatområde 12 (utrikes uppdrag/tjänsteexport) som vid årsskiftet 2009/10 beräknas uppgå till ca 35 miljoner kr.

Marknads- och konkurrensrådet

Inom Lantmäteriet finns ett marknads- och konkurrensråd som är ett forum för dialog mellan verket och näringslivet. Rådet ska hantera frågor som berör Lantmäteriets uppdragsverksamhet, men inte klagomål som gäller priser eller tvister mellan parter. Varje år ska rådet

rapportera sin verksamhet till regeringen. Rådets ordförande och övriga ledamöter utses av regeringen.

Rådet har i dialog med Lantmäteriet under 2008 tagit fram ett förslag till marknads- och konkurrenspolicy avseende Lantmäteriets uppdragsverksamhet. Det finns reservationer mot formuleringar i förslaget, men huvuddragen innebär bl.a.:

- Uppdragsverksamheten skall vara ett instrument, bland andra, för att sprida användandet av geografisk information och fastighetsinformation.
- Uppdragsverksamheten ska säkerställa tillgången till lantmäterianknutna tjänster av hög kvalitet i delar av landet där det inte finns en fungerande marknad.
 - Lantmäteriets uppdragsverksamhet ska:
 1. ha anknytning till grundläggande geodata
 2. vara ekonomiskt och organisatoriskt väl avskild från övrig verksamhet,
 3. inte omfatta utveckling av programvaror och IT-baserade tjänster för marknadens behov,
 4. bedrivs med full kostnadsstäckning och transparens,
 5. inte konkurrera där det finns en fungerande marknad,

Lantmäteriet bedriver myndighetssamverkan med andra myndigheter inom ramen för myndighetsuppgifterna, det offentliga åtagandet. Lantmäteriet ska i sin uppdragsverksamhet löpande bedöma att grundprinciperna följs. Lantmäteriets marknads- och konkurrensrcåd ska vara ett aktivt stöd för Lantmäteriet i tolkningen.

För verksamhet som strider mot ovanstående är det naturligt att Lantmäteriet avvecklar sin verksamhet.

4.2 Metria

Metria är den division inom Lantmäteriet som har en i huvudsak kommersiell inriktning och som bedriver verksamhet på en konkurrensetsatt marknad. Metrias verksamhet ska vara ekonomisk

och organisatoriskt skild från myndighetens övriga verksamhet. Division Metria har ca 340 personer anställda på ca 35 orter och hade 2008 en omsättning på ca 520 miljoner kr (varav ca 30 procent avser försäljning av Lantmäteriets information). Av denna summa utgjorde samverkansprojekt med Försvarmakten och med andra myndigheter ca 100 miljoner kr. Metria är en av Lantmäteriets 27 återförsäljare av geografisk information och fastighetsinformation. Metria bildades 1996 i samband med att Lantmäteriet samlade huvuddelen av myndighetens uppdragsverksamhet i en separat division. Metria utgör i dag en av fyra divisioner inom Lantmäteriet.

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.

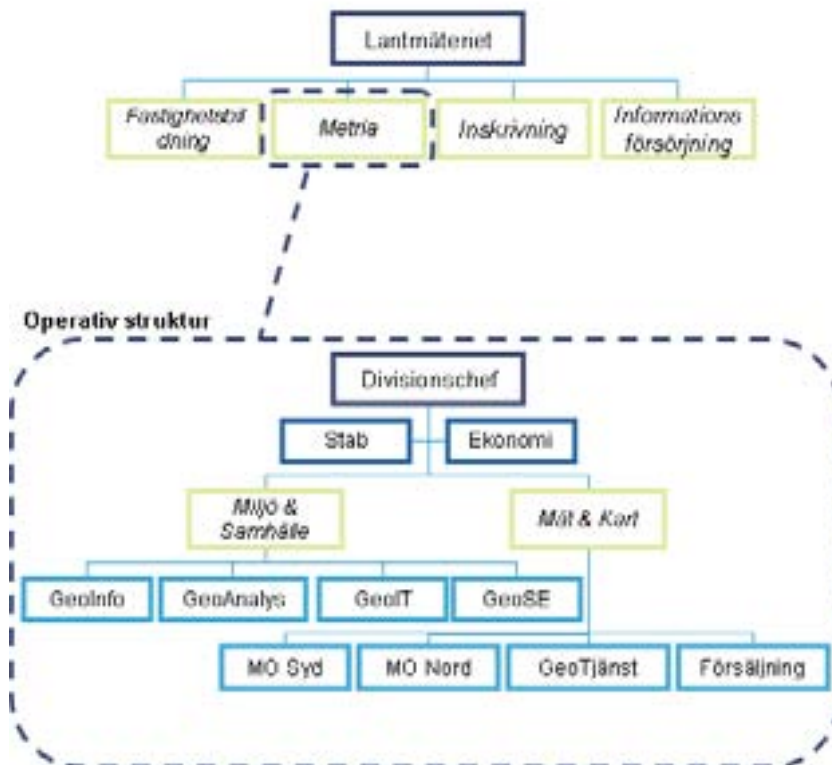
4.2.1 Affärsidé och mål

Affärsidén är att Metria levererar tjänster inom insamling, bearbetning och tillämpningar av geografisk information.

Metria drivs med en målsättning att marknadsmässig avkastning erhålls på insatt kapital. Målet är att resultatenheten ska ha en rörelsemarginal i linje med branschen i övrigt.

4.2.2 Organisation och styrning

Koncernstruktur



Metria är en av fyra divisioner i Lantmäteriet. I Metria finns huvuddelen av Lantmäteriets uppdragsproduktion samlad. Verksamheten bedrivs på 35 orter med huvudkontor i Gävle.

Verksamheten leds av divisionschefen som till sitt stöd har en ledningsgrupp bestående av ekonomichef, marknadschef, utvecklingschef samt chefer för respektive affärsområde.

Varje affärsområde är indelat i fyra enheter.

Inom Miljö & Samhälle finns enheterna:

- GeoInfo med försäljning av kart-, fastighetsdata och flygbilder;
- GeoAnalys med analyser, försäljning av satellitdata och kartografiverksamhet;
- GeoIT, utveckling och drift på kunduppdrag; och
- GeoSE med dataförsörjning åt Försvarsmakten.

Inom Mät & Kart finns enheterna:

- Marknadsområde Syd: mätservice och produktion av kartor i södra Sverige;
- Marknadsområde Norr: mätservice och produktion av kartor i norra Sverige;
- GeoTjänst: karttjänster, support och utbildning på programvaror;
- Försäljning: försäljning av flygfotografering och bearbetning.

4.2.3 Affärsområden

Miljö & Samhälle

Affärsområdet är återförsäljare av geografisk information i form av kartor, flygbilder, satellitbilder och fastighetsinformation. Produkterna säljs både som obearbetad grunddata och i förädlad form, anpassade efter kundens behov. Vidare erbjuds tjänster för bland annat positionering och fjärranalys. Försäljningen är fördelad på ett stort antal kunder i en mängd branscher. De största kunderna finns inom offentlig förvaltning, banksektorn, anläggningsbranschen och sökmedia.

Intäkterna inom Miljö & Samhälle uppgick 2008 till 370 miljoner kr motsvarande 72 % av Metrias totala omsättning. Grovt räknat utgörs cirka 50 % av försäljningen av obearbetad grunddata och resterande del av förädlade produkter och tjänster. Av affärsområdets intäkter utgörs 349 miljoner kr av försäljning till externa kunder .

Mät & Kart

Affärsområdet utför mätningar och produktion av detaljkartor. Den enskilt största kundgruppen är kommuner vilka anlitar Metria för framställning, uppdatering och förvaltning av kartdata. Metria utför dessutom mätningar vid infrastrukturprojekt, gruvmätning och industrimätning.

Omsättningen inom Mät & Kart uppgick 2008 till 142 miljoner kr motsvarande 28 % av Metrias totala omsättning. Av affärsområdets omsättning utgörs 124 miljoner kr av försäljning till externa kunder.

4.2.4 Produkter

Metrias produktutbud delas in i sex övergripande produktgrupper vilka presenteras nedan. Produktgruppen *Mät-service och detaljkartor* samt delar av *Kart- och fastighetstjänster* tillhör affärsområdet Mät & Kart, övriga produktgrupper tillhör i huvudsak affärsområdet Miljö & Samhälle.

Mät-service och detaljkartor

Produktgruppen omfattar geodetisk mätning, såsom stom- och detaljmätning, samt produktion av detaljkartor. Kunder är primärt kommuner samt företag verksamma inom väg- och anläggningsbyggande.

Kartdata

Produktgruppen omfattar försäljning av olika typer av kartdata. Exempel på produkter är Fastighetskartan (fastighetsindelning, vägar, bebyggelse och hydrografi), Tätortskartan (kartdata över cirka 1 900 tätorter), Terrängkartan (landskapsinformation med vägar och markslag), Vägkartan (vägsträckning, bärighet, svängrestriktioner m.m.) och Översiktskartan (administrativ indelning, bebyggelse, kommunikationer, kraftledningar, hydrografi m.m.). Kunder är bland annat Naturvårdsverket, Skatteverket, Jordbruksverket, Telia, Eniro och Hitta.

Fastighetsdata

Produktgruppen omfattar fastighetsinformation från Lantmäteriets fastighetsregister avseende samtliga fastigheter i landet. Tillhandahållen information avser t.ex. ägande, inteckningar, arealer, koordinater, försäljningspris och byggnader. Kunder är bland annat banker, försäkringsbolag, mäklare, Skatteverket och söktjänstföretag.

Dataförädling och analyser

Produktgruppen omfattar databearbetning, konvertering, transformation och integrering av kart-, fastighets- och bilddata. Tjänsterna används bland annat inom skoglig planering, miljöövervakning, analys av bebyggelseutveckling och övervakning av strandskydd. Enskilt största kund är Försvarmakten. Exempel på andra kunder är Naturvårdsverket, Jordbruksverket och kommuner.

Karttjänster

Produktgruppen omfattar tjänster för geografisk information, fastighetsinformation och positionering. Exempel på produkter är FastighetSök (information om alla Sveriges fastigheter), DinKarta (E-handelstjänst för digitala och tryckta kartor), SeSverige (webbaserad tjänst för kartor med en mängd tilläggsfunktioner), Timmerweb (internetbaserad tjänst för effektivisering av virkesinköp) och Metria Transport (positionerings- och navigeringstjänst för fordon).

Flyg- och satellitbilder

Produktgruppen omfattar Lantmäteriets utbud av flyg- och ortfoto för vilka Metria är återförsäljare. Som komplement till Lantmäteriets utbud erbjuder Metria flygfotografering i samarbete med olika partners. Metria säljer även satellitbilder från olika kommersiella satelliter.

4.2.5 Leverantörer

Metrias största leverantör är Lantmäteriet som levererar grunddata i olika former. År 2008 köpte Metria grunddata för cirka 172 miljoner kr från Lantmäteriet. Framöver kommer inköpen från Lantmäteriet att minska när försäljningen av grunddata övergår från Metria och andra återförsäljare till direktförsäljning via Geodataportalen.

Bland övriga leverantörer finns bland annat företag som levererar datautrustning, IT-tjänster, programvaror, flygfotografering och mätinstrument.

4.2.6 Personal

Metria har cirka 340 anställda varav 180 personer är anställda i affärsområdet Miljö & Samhälle och 160 personer i affärsområdet Mät & Kart.

4.2.7 Ekonomi

Lönsamhetsmässigt och tillväxtmässigt ligger Metria för närvarande efter sina huvudkonkurrenter. Det finns dock såväl möjligheter som hot i den pågående förändringen av affärsmodeller som präglar marknaden. Branschen kan förväntas fortsätta växa kraftigt. Intäkter från standardiserade karttjänster och miljöanalyser förväntas öka samtidigt som kostnadsbilden kan effektiviseras.

4.3 Omvärlds- och marknadsanalys

I uppdraget ingår att genomföra en omvärldsanalys av den marknad som bolaget kommer att verka på, vilket innefattar att definiera marknaden, identifiera konkurrenter och marknadsandelar samt efterfrågans nutida och framtida utseende och storlek.

4.3.1 Försäljning och marknad

Metrias verksamhet bedrivs till stor del på en konkurrensutsatt marknad. Det finns dock undantag, exempelvis den samverkan som sker mellan Försvarsmakten och Lantmäteriet. 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.

Försäljning av grunddata inom affärsområdet Miljö & Samhälle genomförs av innesäljare från Metrias försäljningsavdelning i Gävle. Mer avancerade produkter inom affärsområdet, till exempel systemlösningar, säljs av branschsäljare som jobbar mycket med besök hos kund. Inom affärsområdet Mät & Kart sker försäljningen från Metrias lokalkontor där kontorschefen ofta har ansvar för försäljningen. Utöver detta finns totalt 3–4 säljspecialister som jobbar med försäljning av affärsområdets produkter.

Mätservice och detaljkartor

Marknaden för mätservice och detaljkartor uppskattas till 800 miljoner kr varav Metrias andel är cirka 12 %. Viktiga kunder på marknaden är kommuner samt företag verksamma inom bygg- och anläggningsbranschen. Metrias ställning på kommunmarknaden är stark men svagare inom anläggningsmätning där konkurrensen från olika teknikkonsulter är större.

Konkurrenter på marknaden för mätservice är de stora teknik-konsultbolagen (så som Sweco, WSP, Thyréns och Norconsult), Svenska Mätcenter, Clinton Mätkonsult och Svensk Byggnadsgeodesi. Utöver dessa aktörer bedriver flera större kommuner lantmäteriverksamhet i egen regi.

Kart- och fastighetsdata

Marknaden uppskattas till totalt 330 miljoner kr varav Metrias andel är cirka 50 %. Köpare av kart- och fastighetsdata återfinns bland annat inom banksektorn, bland söktjänstföretag och inom offentlig förvaltning. Metria är i dag den ledande aktören på marknaden men ställningen kommer successivt att försvagas i och

med EG-direktivet Inspire¹ som medför att distributionen av kart- och fastighetsdata efterhand flyttas till Geodataportalen.

Konkurrenter inom fastighetsdata är bland andra InfoData, Infotorg, Svensk Fastighetsdata, Ljungquist Information och InfoTrader. Inom kartdata är Cartesia, Tekis, ESRI och InfoTrader konkurrenter.

Dataförädling och analyser

Marknaden för dataförädling och analyser, dvs. bearbetad grunddata, är uppskattad till 300 miljoner kr varav Metrias andel är cirka 24 %. Viktiga kunder på marknaden är Naturvårdsverket, Jordbruksverket och olika kommuner.

Ledande aktörer på marknaden är, utöver Metria, S-Group Holding AB och Cartesia GIS AB

Karttjänster

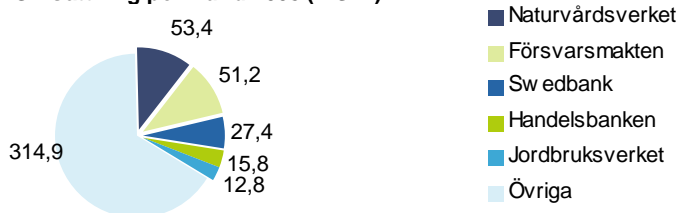
Marknaden för karttjänster, inklusive programvaror, uppskattas till 2 000 miljoner kr varav Metrias andel är cirka 6 %. På marknaden finns ett stort utbud av programvaror och tjänster från olika leverantörer. De ledande svenska företagen är Tekis AB, Cartesia GIS AB, S-Group Holding AB och Carmenta AB.

4.3.2 Kunder

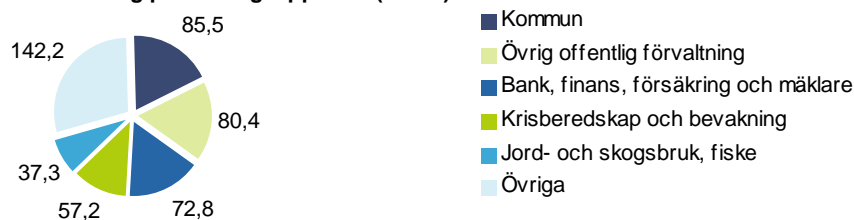
I diagrammen nedan visas Metrias största kunder och kundgrupper år 2008. Metria har en väldiversifierad kundstock med kunder inom ett stort antal branscher. Metrias kunder återfinns till stor del inom offentlig förvaltning men även inom privata företag så som banker och söktjänstföretag.

¹ Inspire-direktivet medför att vidareförsäljningen av Lantmäteriets kartdata successivt övergår från Metria och andra återförsäljare till Geodataportalen som är en gemensam infrastruktur för geodata från olika myndigheter.

Omsättning per kund 2008 (MSEK)



Omsättning per kundgrupp 2008 (MSEK)



Kunderna finns till cirka 2/3 inom offentlig förvaltning inklusive kommuner. De största kunderna inom offentlig förvaltning är Naturvårdsverket, Försvarsmakten och Jordbruksverket.

Inom den privata sektorn återfinns kunderna huvudsakligen i banksektorn och bland tele-, skogs- och söktjänstföretag. Största kund är Swedbank följd av Handelsbanken och Eniro.

4.3.3 Konkurrenter

Som beskrivits ovan omfattar Metrias produkt- och tjänsteutbud flera olika marknader. Metria har flera konkurrenter inom respektive delmarknad men ingen med samma heltäckande produktutbud.

Svenska Mätcenter AB ("Mätcenter")

Bolaget är en av Sveriges största fristående aktörer inom mätning vid byggnations- och infrastrukturprojekt. Bland bolagets kunder finnas de flesta stora byggbolagen verksamma inom anläggningsbyggande. Bolaget hade vid utgången av förra räkenskapsåret 85 anställda.

Clinton Mätkonsult AB ("Clinton")

Clinton utför mättekniska uppdrag åt alla stora byggbolag, arkitekter, markprojektörer mfl. Bolaget hade vid utgången av år 2008 22 anställda.

S-Group Holding AB ("ESRI")

ESRI är en av de största leverantörerna av GIS-lösningar på den svenska och nordiska marknaden. Bolaget består av en sammanslagning av fem företag, alla verksamma inom GIS. Delägare i bolaget är även ESRI Inc ett av världens ledande programutvecklings- och forskningsföretag inom GIS samt marknads största leverantör av GIS-lösningar.

Cartesia GIS AB ("Cartesia")

Cartesia tillhandahåller egenutvecklade GIS-lösningar inriktade mot områdena väg och transport, skog och offentlig verksamhet. Bolaget är också återförsäljare av kartdata och tredjepartsprodukter från MapInfo, ESRI och ESPA. Bolaget ingår i den börsnoterade it-koncernen Addnode.

Tekis AB ("Tekis")

Tekis tillhandahåller datasystem, bland annat GIS-lösningar, för den kommunaltekniska marknaden. Bolaget säljer både egenutvecklade programvaror och är återförsäljare av externa produkter. Tekis ingår som ett dotterbolag i Decernogruppen.

5 Marknad och konkurrens

Omvälvande förändringar pågår med stora resulterande osäkerheter för marknadens aktörer, såväl befintliga som potentiella, rörande bland annat förutsättningarna för marknaden för återförsäljning av Lantmäteriets grunddata. Metria är i dagsläget en verksamhet med en hög exponering mot kommuner och myndigheter samt en hög andel grunddataförsäljning, vilket innebär att den nu gällande affärsmodellen till betydande del kommer att behöva omdefinieras inom de närmaste åren.

5.1 Återförsäljarkonceptet

Lantmäteriet har fått i uppdrag av regeringen att öka och bredda användningen av geografisk information och fastighetsinformation. Sedan 2005 använder Lantmäteriet återförsäljare för att tillhandahålla grunddataprodukter till slutanvändare. Metria är en av 27 aktörer. Återförsäljarna är etablerade på marknaden och arbetar aktivt för att stödja Lantmäteriets mål om ökad och breddad användning av bland annat geografisk information. Återförsäljarna ger service och support samt utför skräddarsydda lösningar och bearbetningar av Lantmäteriets data.

Under första kvartalet 2008 genomfördes en anpassning av Lantmäteriets principer för tillhandahållande för att utveckla överensstämelsen med PSI-direktivet. Återförsäljarmodellen är i dag väl etablerad och fungerar överhuvudtaget bra. Återförsäljarna har en mycket viktig roll i Lantmäteriets tillhandahållande och är av stor betydelse för att öka och bredda användningen av geodata.

På grund av förändrade förutsättningar såsom genomförandet och förtydligandet av EG-direktiv pågår dock en genomgripande förändring av denna affärsmodell, där myndigheter bl.a. ska kunna erbjuda grunddata direkt till slutanvändare, men även vissa grund-

läggande informationstjänster. Lantmäteriets roll i förhållande till marknaden och dess aktörer kommer därmed att se helt annorlunda ut om några år, med början under 2010.

5.2 EG-direktiven Inspire och PSI

5.2.1 Lantmäteriets ansvar för informationsförsörjning

Enligt Lantmäteriets instruktion (SFS 2009:946) är ansvaret för grundläggande geografisk information och fastighetsinformation en av fyra huvuduppgifter för Lantmäteriet.

Lantmäteriet ansvarar för att informationsförsörjningen är väl fungerande och av sådan omfattning, kvalitet och aktualitet att samhällets behov tillgodoses. Uppbyggnad, drift, uppdatering och tillhandahållande av den grundläggande informationen ingår i ansvaret liksom nationell samordning, också av tillhandahållandet, inom hela geodataområdet.

5.2.2 Inspire

Samarbetet inom Europa och globalt ökar och ställer tydliga krav på att skapa harmonisering och interoperabilitet mellan nationell rumslig information och informationshanteringstjänster. Genom EG-direktivet Inspire (Infrastructure for Spatial Information in Europe) läggs en rättslig grund för en långtgående harmonisering av många viktiga datateman.

Genom Inspire-direktivet införs en europagemensam infrastruktur och gemensamma bestämmelser som rör utbyte, delning, tillgång och utnyttjande av offentlig rumslig information och data-tjänster som ska samverka. Därigenom vill man bl.a. lösa problemen med den rumsliga informationens tillgänglighet, kvalitet, organisation, åtkomlighet samt problemen med datadelningen, som är gemensamma för ett stort antal politikområden och är märkbara för offentliga myndigheter på alla nivåer.

Inspire syftar till att:

- skapa ett gemensamt ramverk för insamling och användning av geografisk information inom EU.

- göra relevant, harmoniserad och kvalitativ geografisk information tillgänglig.

Direktivet fokuserar på användning i europeisk miljöpolitik och på verksamheter som kan påverka miljön. Inspire skapar förutsättningar för uppbyggnad, beskrivning och åtkomst till geografisk information på ett standardiserat sätt vilket effektiviserar hanteringen av denna, nationellt och i EU, till gagn för såväl den offentliga sektorn som övriga delar av samhället.

Direktivet skulle vara infört i svensk rätt senast den 15 maj 2009, men en svensk lag väntas träda ikraft 1 juli 2010. Det praktiska genomförandet av Inspire-direktivet ska pågå till 2019 och är beroende av ett antal genomförandebestämmelser som bl.a. reglerar innehåll och teknisk standard för information och tjänster.

I Lantmäteriets samordningsroll ingår att samordna det svenska införandet av Inspire, med syfte att upprätta en infrastruktur för geodata i Europa.

5.2.3 PSI

Vid sidan om Återförsäljarkonceptet tillhandahåller Lantmäteriet information till vidareutnyttjare, i enlighet med Förordning om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter (SFS 2008:31). Förordningen bygger på det så kallade PSI-direktivet och trädde i kraft den 1 april 2008. PSI står för Public Sector Information (Information från den offentliga sektorn). Förordningen upphävs sista juni 2010 och ersätts av en lag som träder ikraft 1 juli 2010.

Europaparlamentet och Rådet införde PSI-direktivet (2003/98/EG) den 17 november 2003. Syftet med direktivet är att öka användning och vidareutnyttjande av offentlig information. Bättre tillgänglighet till den offentliga informationen och ett gemensamt regelverk förutsätts öka tillväxten och konkurrenskraften i det europeiska näringslivet och motverka snedvridning av konkurrens. PSI-direktivet överensstämmer med svensk strävan mot ökad öppenhet och tillgänglighet inom den offentliga sektorn.

5.2.4 Geodatastrategin och geodataprojektet

Lantmäteriet har av riksdag och regering tilldelats ett nationellt samordningsansvar för samhällets geodataförsörjning. Till stöd för detta arbete har regeringen utsett ett strategiskt geodataråd. Inom ramen för samordningsrollen har Lantmäteriet tillsammans med Geodatarådet till regeringen levererat nationell geodatastrategi med årliga revideringar. Syftet med strategin är att underlätta användningen av geodata i alla samhällssektorer för att därigenom effektivisera offentlig förvaltning, underlätta för medborgare och företag, men även för att skapa tillväxt i den förädlingsbransch som utvecklar applikationer och tjänster baserade på geodata. En nationell portal för geodata är under utveckling. Arbetet sker i samråd med Geodatarådet och andra berörda myndigheter samt Sveriges kommuner och landsting. I strategin redovisas vision och strategiska mål för att skapa ökad samhällsnytta genom att effektivt binda samman informationsresurser och ställa dem till förfogande via enhetligt utformade tjänster och informationsbeskrivningar till såväl offentlig förvaltning som företag och medborgare.

Syftet med geodatastrategin är att ge vägledning till producenter och användare av geografisk information och fastighetsinformation vad avser utveckling och användning av standarder och specifikationer, metadata och metadatatjänster, tjänster för spridning av information, policy för åtkomst och användning, forskning och utbildning samt organisation och former för samarbete. Målet med den nationella geodatastrategin är att åstadkomma en nationell infrastruktur för geodataområdet, att bidra till utvecklingen av den svenska e-förvaltningen och att främja en nära samverkan mellan offentlig och privat sektor för att skapa goda förutsättningar för vidareförädling av geodata. Geodatastrategin är också en av åtgärderna för att genomföra Inspire-direktivet i Sverige.

Flertalet av strategins insatsområden har tagits omhand i ett gemensamt projekt – Geodataprojektet. Projektet ska under tre år ta fram en verksamhetsmodell och teknisk infrastruktur för hur geodata och tjänster ska tillhandahållas till det svenska samhället och inom EU. Den tekniska infrastrukturen innefattar utvecklingen av en Geodataportal, ett nät för tillgängliggörande av tjänster samt sök- och metadatatjänster. Arbetet med verksamhetsmodell innefattar samverkans- och organisatoriska frågor samt avtals- och finansieringsfrågor. Den övergripande tanken med pro-

jektet är att behandla frågor kring geodataförsörjningen i sin helhet.

På initiativ av Geodatarådet har en arbetsgrupp för Inspirefrågor etablerats, bestående av representanter från statliga myndigheter med informationsansvar och Miljödepartementet. Arbetsgruppen samordnar aktiviteter och frågor kopplade till Inspire.

5.3 Implikationer för Metria

En huvudpoäng med att separera Metria från Lantmäteriet och överföra verksamheten till ett statligt ägt bolag är att tydligt skilja myndighetsrollen från den affärsmässiga verksamheten.

Genom en bolagisering skulle de förtroendeproblem kunna elimineras som uppstår när en statlig myndighet bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Marknadens aktörer kan på så sätt komma att arbeta med tydligare förutsättningar och spelregler, och bedriva en effektiv vidareutveckling av tjänster utan den osäkerhet och de misstankar som Metrias marknadsnärvaro i sin nuvarande skepnad skapar.

Ur detta perspektiv är Lantmäteriets pågående omdefiniering av marknadsroller, affärsmodeller och myndighetens gränssnitt mot marknaden en komplex och svårnavigerad process, där många målsättningar måste balanseras för att utveckla tillgängligheten och tillämpningsområden för geodatabaserade tjänster på ett tids- och kostnadseffektivt sätt.

Den pågående förändringsprocessen är även förknippad med ett stort antal risker, bl.a. för förseningar och åtgärder som inte lyckas utnyttja marknadens drivkrafter. Tydliga förutsättningar för arbetet under den tidsperiod när denna strategiska transformation av marknaden pågår är en förutsättning för att marknadens aktörer på ett hållbart sätt ska kunna bidra till att utveckla marknaden genom att erbjuda nya tjänster med hög förädlingsgrad på lönsamma villkor.

De osäkerheter som processen skapar är krävande att hantera för alla marknadens aktörer och ett Metria i bolagsform har samma förutsättningar som övriga marknadsaktörer att hantera dessa osäkerheter.

Fortsättningsvis kommer det att vara en viktig framgångsfaktor – såväl för en lyckad bolagisering av Metria som för en framgångsrik förädlingsutveckling av marknaden för tillämpade

geodatatjänster – att Lantmäteriet klarar av att på ett trovärdigt sätt kontrollera och kommunicera sina planer och restriktioner när det gäller division Informationsförsörjning och dess tillhandahållande av information och tjänster.

Att, i enlighet med instruktionen, tillgodose samhällets behov av information – uppgifter i fastighetsregistret och information från de grundläggande geografiska databaserna – har en vidare innebörd än att tillgodose marknadens behov av information för utveckling av produkter och tjänster – information ska finnas tillgänglig inte bara ”där och när” det finns en kommersiell efterfrågan. Utveckling av webbaserade tjänster för tillgång till den grundläggande informationen är också en del av myndigheternas ansvar enligt Inspire-direktivet, vars genomförandeplan sträcker sig från 2009 till 2019 (och en naturlig del av teknikutvecklingen).

I samband med att Lantmäteriet kommunicerar med marknadens aktörer bör en tydlig inriktning vara att undanröja miss-tankar hos befintliga eller potentiella marknadsaktörer med innebörden att en ny kvasi-kommersiell verksamhet är på väg att byggas upp inom Lantmäteriet.

Myndigheten ska fullgöra sin uppgift 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. Uppgiften att erbjuda sådana tjänster är den konkurrensutsatta marknadens.

Lantmäteriet har i sina senaste kommunikationer, avsiktsförklaringar och ställningstaganden i förhållande till marknadens aktörer signalerat ett tydligt intresse att engagera sig i en dialog med aktörerna om hur affärsmodeller samt pris- och licensmodeller kan utformas. Samtidigt som denna öppna inställning är en förutsättning för att nå ett lyckat resultat så bekräftar den behovet av justeringsmån i Lantmäteriets förhållningssätt till marknaden. I kombination med det faktum att myndighetens kommunicerade planer för etablering av standardiserade geodatatjänster i nuläget sträcker sig så långt fram som 2016 innebär detta att osäkerheten om handlingsutrymmet för marknadens befintliga återförsäljare och andra aktörer rörande sina egna investeringar och kostnader för etablering av vidareförädlade tjänster kommer att kvarstå under en relativt lång period. Detta är i sig bekymmersamt, eftersom osäkerheten utgör en riskfaktor som under många år framåt kan komma att hämma etableringsviljan hos marknadens aktörer och därmed motverka Lantmäteriets intentioner.

6 Principiella handlingsalternativ vid en utskiljning av Metria ur Lantmäteriet

Det är min bestämda uppfattning att den nuvarande situationen med Metria som division/resultatenhet inom Lantmäteriet är ohållbar ur en rad perspektiv. De EG-direktiv som nu implementeras innebär att affärsmodellen omdefinieras på ett genomgripande sätt, samtidigt som Metria inte är rustat för att genomföra en omställning inom de förutsättningar som nuvarande organisationsform erbjuder. Den fortsatta marknadsutvecklingen behöver ett tillskott i form av den kompetens och marknadsposition som Metria besitter, men utifrån en konkurrensneutral plattform där övriga marknadsaktörer är förvissade om att Metria agerar på samma villkor.

Vid en utskiljning av Metria från Lantmäteriet bör ett antal alternativa tillvägagångssätt utvärderas utifrån olika perspektiv såsom kostnadseffektivitet, marknadspåverkan, effekter för Metrias verksamhet samt tidsåtgång.

Såväl bolagisering som utförsäljning av delar av Lantmäteriets verksamhet har använts vid tidigare utskiljningar. 1995 ombildades den fastighetsekonomiska verksamheten inom lantmäteriet till SVEFA – Svensk Fastighetsvärdering AB. 2008 genomfördes en inkråmsöverlåtelse av förlagsrörelsen till ett dotterbolag i Norstedts förlagsgrupp.

När det gäller vilka tidsramar som de båda principiella handlingsalternativen medför kan jag konstatera att riksdagens godkännande kommer att behövas såväl vid en bolagisering som vid en inkråmsaffär. Det som dock tillkommer vid en inkråmsförsäljning är den process som behöver genomgå för att identifiera lämpliga köpare. Förutom tidsåtgången riskerar denna process även att skapa oro i organisationen och resultera i betydande värdeförstoring och tempoförlust i omställningsarbetet. Försäljningsprocessen

är även förknippad med större osäkerheter avseende verksamhetens inriktning efter försäljning, vilket riskerar att skada verksamheten under tiden fram till försäljning.

En eventuell försäljningsprocess kan sannolikt inte påbörjas förrän riksdagen fattat beslut, varför en försäljning definitivt torde vara det mer tidskrävande alternativet.

Sammanfattningsvis är en bolagisering ett mer naturligt steg för att låta Metrias verksamhet utvecklas på ett sätt som tar tillvara Metrias styrkor och använder dem i den fortsatta utvecklingen av marknaden.

I en förlängning när Metria har lyckats etablera sig som en fristående och stabil aktör på marknaden ser jag dock inte några övertygande skäl till varför Metria skulle stanna kvar i statlig ägo om det finns andra ägare som har bättre förutsättningar att utveckla verksamheten vidare än staten. I nuläget vore det dock både tidsödande och riskfyllt att söka externa köpare till verksamheten i Metria.

7 Förslag och bedömningar

7.1 Utgångspunkter

- En positiv utveckling för Metria utanför Lantmäteriet fyller en viktig funktion för regeringens ambitioner att vidareutveckla tillämpningen och upptagningen i samhället av geodatabaserade tjänster med ett högt förädlingsvärde.
- Lantmäteriets agerande på och gentemot marknaden – såväl genom Metria som genom otydliga restriktioner för myndighetens agerande gentemot marknaden i övrigt – hämmar eller har hämmat utvecklingen av etablerandet av företag på marknaden.
- Myndighetens ambitioner att förändra affärsmodeller och andra kritiska förutsättningar för marknads aktörer fortsätter att innebära en risk för suboptimering sett till den samhällsnytta som Lantmäteriet är till för.
- Den värdering och finansiella analys som har genomförts indikerar att Metria har goda förutsättningar att utveckla sin verksamhet i bolagsform.

7.2 Avgränsningar mellan Lantmäteriet och Metria

När det gäller kvarvarande delar av Lantmäteriet ser jag inga behov av åtgärder i division Fastighetsbildning. Den verksamhet som divisionen bedriver är redan idag väl definierad och särskild ifrån den verksamhet som Metria ansvarar för.

Inom Informationsdivisionen pågår dock en rad aktiviteter som kommer att påverka förutsättningarna för marknads aktörer, kopplade till genomförandet av de båda EG-direktiven PSI och Inspire men även drivet av en stark och vällovlig ambition att

underlätta tillgänglighet och spridning av geodatabaserade tjänster i det svenska samhället och på europainivå.

Förändringarna av synen på vilken roll marknadens aktörer spelar i detta sammanhang och på vilken fördelning av ansvar mellan myndighet och marknad som är den mest ändamålsenliga är, som jag tidigare beskrivit, ett komplext arbete. På ett mycket påtagligt sätt påverkas nu den ekonomiska verkligheten för marknadens befintliga aktörer såväl som förutsättningarna för nyetablering och investeringar för tillväxt. Det finns inget som tyder på att Metria upplever denna situation som mer positiv än andra aktörer, snarare tvärtom då Metria är starkt exponerat för förändringar i försäljningsmodellen för grunddata och enkla bastjänster.

Det är å ena sidan viktigt att Lantmäteriet säkerställer att de förändringar som nu planeras och genomförs av affärsmodeller, incitament till förädlade erbjudanden och marknadserbjudanden utformas och kommuniceras på ett sätt som är konkurrensneutralt. Här upplever jag att Lantmäteriet vidtar tydliga åtgärder för att säkerställa konkurrensneutralitet gentemot Metria och övriga marknadsaktörer. Utöver dessa åtgärder är det dock viktigt att Lantmäteriet i förlängningen tydliggör var gränsen för myndighetsåtagandet går. Ett första steg i denna riktning skulle kunna vara ett regeringsuppdrag om att beskriva åtgärder för att avgränsa och tydliggöra myndighetens informationsförsörjningsansvar från uppgifter som marknadens aktörer är bättre lämpade att utföra.

För de befintliga marknadsaktörerna, återförsäljare och vidareutnyttjare, likväl som för Metria i egenskap av bolagiseringskandidat respektive nyblivet bolag, kommer denna fråga att vara avgörande för förutsättningarna att realisera statens ambitioner om en kraftig tillväxt i användningen av geodatabaserade tjänster.

7.3 Avgränsning av bolagiseringskandidaten

I den verksamhet som i dag utgör Metria finns det delar som inte lämpar sig för att överföras till ett statligt ägt bolag. Det rör Försvarsmaktens stödenhet för geografisk information GeoSE, en Försvarsmaktsgemensam resurs med huvuduppgiften att hantera behov av geografisk information inom Försvarsmakten. Jag har tillsammans med företrädare för Lantmäteriet och Metria i samråd med Försvarsmakten undersökt möjligheterna att föra över hela eller delar av GeoSE till ett Metriabolag, men kan konstatera att en

överföring av hela GeoSE inte skulle innebära att Försvarsmaktens behov tillgodoses på ett betryggande sätt. Samtidigt har utredningen visat att en delning skapar ett ineffektivt behov av dubblering av vissa resurser. Jag rekommenderar därför att GeoSE stannar kvar inom Lantmäteriet vid en bolagisering av Metria.

Jag har även gjort en särskild bedömning av konsekvenserna av att till ett statligt ägt bolag överföra den samverkan Metria bedriver med Naturvårdsverket och som har resulterat i databasen VIC-Natur. I detta sammanhang kan det finnas skäl att se över vilka avtalsmässiga kompletteringar som behöver göras i samband med en bolagisering, men jag har inte funnit några hinder som talar mot att föra denna verksamhet till bolagsform.

7.4 Samordningspotential med Swedesurvey AB

I mitt uppdrag ingår även att analysera om en samordning lämpligen kan ske med det statligt ägda bolaget Swedesurvey AB. Min bedömning är att en sådan samordning av ett antal skäl vore olämplig.

För det första uppvisar Metrias verksamhetsinriktning, arbets sätt och marknad viktiga skillnader mot Swedesurveys motsvarighet. Swedesurvey bedriver en nära operativ samverkan med Lantmäteriet, medan Metrias förhållande till Lantmäteriet är och kommer att vara utformat efter andra principer.

Dessutom har Swedesurveys verksamhet under senare år dragits med ekonomiska bekymmer som skulle utgöra ett hot mot en framgångsrik bolagisering av Metria.

Slutligen saknas det förutsättningar för att anta att några operativa samordningsvinster skulle kunna uppstå vid en sammanläggning av Metrias verksamhet med Swedesurvey.

7.5 Analys av Metrias ekonomiska förutsättningar, värdering samt förslag på ekonomiska mål, kapitalstruktur m.m.

RRV betonade i rapporten "Konsten att bolagisera en myndighet" vikten av att formulera väl underbyggda och tydliga lönsamhetsmål för den verksamhet som ska bolagiseras. I rapporten framhålls också betydelsen för bolagets framtida resultatutveckling enligt

vilka principer verksamhetens tillgångar invärderas i bolaget, och vilken likviditet och soliditet som bolaget ges vid starten.

I mitt uppdrag från regeringen ingår att värdera verksamheterna, ge förslag på ekonomiska mål, framtida kapitalstruktur samt eventuell lämplig finansiering. Allt i syfte att skapa goda och marknadsmässiga förutsättningar för det tilltänkta bolaget. Nedan beskrivs först hur utredningen gått tillväga för att värdera verksamheten etc. Därefter lämnas förslag på ekonomiska mål för bolaget.

En viktig utgångspunkt för analysen har varit att det framtida bolaget bör tillhöra den grupp av statliga företag som verkar under marknadsmässiga villkor. Det innebär att det nya bolaget ska ges samma förutsättningar och samma krav på verksamheten som huvudkonkurrenterna på marknaden. Det ska också ha relevanta och tydligt kommunicerade ekonomiska mål.

7.5.1 Beskrivning av värderingsansats, finansiell analys, och kapitaliseringsförfarande

Värderingen utgår från en analys av Metrias affärsverksamhet och historiska finansiella utveckling samt en bedömning av dess framtida utvecklingsmöjligheter med beaktande av vid värderingstidpunkten kända förhållanden.

Värderingsansatsen bygger på en bedömning av Metrias avkastningsvärde på operativt kapital under antagande om att verksamheten fortsätter att drivas med nuvarande inriktning. Avkastningsvärdet baseras på prognostiserade framtida kassaflöden vilkas värden beaktar den osäkerhet som är förknippad med dessa samt enhetens finansiella ställning.

Vidare har en jämförelse gjorts med värderelaterade nyckeltal för börsnoterade bolag med jämförbar verksamhet. Syftet med jämförelserna har främst varit att erhålla en avstämning av rimligheten i det beräknade avkastningsvärdet.

Slutligen har en översiktlig jämförelse gjorts mellan det beräknade avkastningsvärdet och bokfört värde för operativt kapital vid värderingstidpunkten.

Till grund för värderingen ligger bl.a. följande material:

- Resultat- och balansräkning för år 2007 och 2008 avseende Metria, affärsområdet Miljö & Samhälle samt affärsområdet Mät & Kart;

- Prognostiserade resultat- och balansräkning för perioden 2009–2014 avseende Metria, affärsområdet Miljö & Samhälle samt affärsområdet Mät & Kart;
- Resultaträkning för enheten GeoSE för perioden 2007–2009;
- Specifikation av investeringar för Metria totalt och per affärsområde för år 2007 och 2008;
- Externa intäkter fördelade på produktområde, produktgrupp och bransch för perioden 2007–2014;
- Specifikation av pensionsskuld;
- Specifikation av bolagiseringskostnader och konsekvenser av bolagisering;
- Utkast till Metrias affärsplan;
- Organisationsschema;
- Beskrivning av antalet anställda fördelade på ålder och arbetsuppgift;
- Rapporten ”GI i Sverige 2000” från Utvecklingsrådet för Landskapsinformation (”ULI”);
- Rapporten ”Geografisk information i Sverige 2003” från ULI;
- Rapporten ”Lägesbild GI Sverige” från ULI (2008); och
- Rapporten ”Geographic Information Systems Markets and Opportunities” från Daratech (2003).

Materialet har kompletterats med muntliga och skriftliga uppgifter lämnade av företrädare för Metria.

Värderingen av Metria baseras på en bolagisering per den 1 juli 2010. Prognosen för Metrias resultatutveckling bygger på den affärsplan som gjorts på uppdrag av utredningen. Bolaget antas bära de bolagiseringskostnader som uppstår efter 1 juli 2010 men inte kostnader som uppstår innan dess. Ingen pensionsskuld antas följa med in i bolaget.

Om bolagiseringstidpunkten skulle skjutas ett halvår framåt till den 1 jan 2011 kommer detta att få följd effekter, positiva såväl som negativa, på affärsplan och värdering samt på fördelningen av bolagiserings- och omställningskostnader hos Metria och hos Lantmäteriet. Dessa effekter har dock inte kunnat kvantifieras

inom ramen för utredningen, utan redovisade beräkningar utgår från bolagisering per 1 juli 2009.

Resultatet av den finansiella analysen är att Metria bedöms ha ett marknadsvärde inom intervallet 62,0 miljoner kr till 73,6 miljoner kr, med ett riktvärde på 67,4 miljoner kr. Jag kan även konstatera att de senaste resultatprognoserna från Metrias ledning uppvisar förbättringar som kan motivera att värdet bör påverkas i positiv riktning. De senaste resultatprognoserna har dock färdigställts i ett sent skede varför den utförda värderingen inte har kunnat beakta dem. Värderingen bör dock i ett senare skede uppdateras för att avspegla och beakta dessa förbättrade förutsättningar.

Bolaget föreslås få en kapitalstruktur som innebär en soliditetsnivå för rörelsen motsvarande 40 procent. Avkastningskravet på eget kapital före skatt föreslås uppgå till 16,5 procent.

Bolaget bedöms inte behöva något särskilt kapitaltillskott.

7.6 Sammanfattande bedömning och förslag

Jag föreslår att division Metria med undantag av enheten GeoSE (som kvarstannar inom Lantmäteriet) bolagiseras.

En lämplig tidpunkt för bolagiseringen beror av flera faktorer. Inför bolagiseringstidpunkten är det viktigt att fortsätta arbetet med att separera Metria redovisningsmässigt från Lantmäteriet. Metria behöver etablera en förbättrad kontroll över lönsamheten i verksamheten. Styrningen skulle kunna fokuseras bättre genom att en internstyrelse tillsätts.

Dessa åtgärder kräver viss tid för att genomföra. Jag föreslår därför att en bolagisering genomförs per den 1 januari 2011.

Metria uppfyller de kriterier som statsmakterna satt upp för när en bolagisering är lämplig. Jag bedömer också att konkurrensförhållandena på marknaden förbättras genom att det blir helt klart att någon subventionering av Metrias verksamhet inte föreligger.

Enligt min bedömning behöver det nya bolaget inte något särskilt kapitaltillskott.

8 Konsekvenser av förslagen

8.1 Ekonomiska konsekvenser

Omställningskostnader

Metria gör uppskattningen att bolagiseringskostnaderna (dvs. kostnader för de omställningar i Metrias verksamhet som krävs vid en bolagisering) kommer att uppgå till 40 miljoner kr fördelat på 2010 och 2011. 40 % av denna kostnad kommer att belasta myndigheten och 60 % bolaget. Uppskattningen är behäftad med osäkerhet och gränsdragningen mellan vad som är omställningskostnad respektive investering i verksamheten är inte entydig. De huvudområden som kostnaderna omfattar är ekonomi-administration, personaladministration, IT-system, marknads-aktiviteter och kommunikation. Det är osäkert i vilken utsträckning nämnda omställningskostnader ryms inom Metrias resultat som division i Lantmäteriet under 2010.

Kostnader i Lantmäteriet och anslagspåverkande effekter

Utöver dessa bolagiseringskostnader har Lantmäteriet gjort en bedömning av vilka kostnader och anslagspåverkande effekter som kan komma att uppstå hos myndigheten i samband med en bolagisering av Metria, främst hänförliga till att gemensamma tjänster blir överdimensionerade och att Lantmäteriet inte längre får intäkter för dessa eller resultatutdelning från Metria.

Lantmäteriets beräkningar är en summering av minskade stor-driftsfördelar, tomställda lokaler och avvecklingskostnader där den totala kostnadsnivån är direkt avhängig av bedömningen av hur snabbt Lantmäteriet klarar att ställa om sin verksamhet. Det innebär att om LANTMÄTERIET antingen finner alternativ/kompletterande avsättning för koncerngemensamma tjänster eller omställ-

ningen kan ske snabbare så minskar dessa kostnader i motsvarande grad.

För Lantmäteriet beräknas omställningskostnaderna, exklusive de kostnader som uppstår i Metria fram till bolagiserings-tidpunkten, uppgå till 49 miljoner kr fördelat över perioden 2010–2012. Kostnaderna är en följd av delning av affärsavtal och gemensam administration m.m. samt kostnader som härrör från bolagiseringsprocessen.

Metria har, liksom kartförlagsverksamheten innan den skiljdes ut under 2008, bidragit till att minska det balanserade underskott som finns inom Lantmäteriets uppdragsverksamhet och som vid slutet av 2009 beräknas uppgå till -35 miljoner kr. Efter bolagisering av Metria kommer myndigheten inte längre att ha några intäktskällor som kan användas för att ytterligare minska detta underskott, varför denna fråga måste lösas i särskild ordning.

8.2 Organisatoriska och personalmässiga konsekvenser

En bolagisering av Metria kommer att få vissa konsekvenser av organisatorisk och personalmässig karaktär.

Eftersom verksamheten är personalintensiv är det viktigt att reda ut de konsekvenserna för personalen av en ev. bolagisering. En bolagisering innebär att behovet av stödtjänster som Metria köper av Lantmäteriet förändras, vilket i sin tur medför att Lantmäteriet kommer att behöva se över organisationen avseende dessa stödtjänster. De omställningskostnader som Lantmäteriet har beräknat och som nämnts ovan är delvis hänförliga till denna översyn och omdisponering.

Jag utgår vidare från att bolagisering av Metria är att betrakta som övergång av verksamhet. Att utgå från någonting annat är enligt min uppfattning orimligt eftersom det skulle medföra mycket stora negativa konsekvenser för verksamheten och medföra betydande statsfinansiella kostnader.

Med övergång av verksamhet avses att ett företag eller en verksamhet eller en del av en verksamhet övergår från en arbetsgivare till en annan. Då gäller 6 b § i anställnings-skyddslagen (LAS), vilket innebär att de rättigheter och skyldigheter som följer av ett gällande anställningsavtal övergår från den överlåtande arbetsgivaren till den förvärvande arbetsgivaren. Personalen vid

verksamhet som är föremål för bolagisering har då rätt att övergå till det nya bolaget på de villkor som regleras i de enskilda anställningsavtalen. Personalen behöver dock inte följa med i verksamhetsövergången utan kan välja att stanna kvar i myndigheten. Det är troligt att de då kommer att varslas om uppsägning med hänvisning till arbetsbrist. Lantmäteriet bedömer att endast ett fåtal personer kommer att välja att inte gå över till det nya bolaget. Det förtjänar dock att påpekas att benägenheten att vilja gå över till de nya verksamheterna i viss mån är endogen i bemärkelsen att den är avhängig de förväntade anställningsvillkoren i det nya bolaget. Erfarenhetsmässigt vid tidigare bolagiseringar har den övergående personalen i huvudsak fått behålla samma anställningsvillkor som gällt hos den gamla arbetsgivaren.

8.3 Pensionsskuld m.m.

Jag har kommit fram till att ingen pensionsskuld finns för Metria och att alla avgifter fram till bolagiseringen kommer att vara betalda. För den anställda innebär det fribrev på den statliga pensionen fr.o.m. bolagiseringen. Inte heller finns några tjänster med antastbara pensioner, utan alla anställda har normal pensionsålder. När det gäller delpensioner övertas ansvaret för dessa av bolaget vid en bolagisering.

9 Handlingsplan för bolagiseringsprocessen

Utredningsdirektiven anger att en tidplan för bolagiseringsprocessen ska tas fram. Den handlingsplan som tagits fram inom ramen för utredningen redovisas nedan. Först redovisas ett antal centrala processer vid bolagiseringen. Därefter redovisas ett antal specifika aktiviteter som måste genomföras innan bolagiseringen kan genomföras. Aktiviteterna pekar både mot Lantmäteriet och bolagiseringskandidaten.

9.1 Väsentliga processer

Bolagiseringen av division Metria omfattar ett antal olika processer. De väsentligaste processerna är:

- regerings- och riksdagsbehandlingsprocessen
- ägarstyrning inklusive styrelsefrågor
- avgränsningsförberedelser (ekonomi-, IT-system etc., avtal, namn, logotype m.m.)
- bolagiseringstransaktioner inklusive olika bolagsformalia
- EU-processen

I det följande beskrivs mer i detalj vilka aktiviteter som ingår i respektive process.

9.1.1 Regerings- och riksdagsbehandlingsprocessen

Jag lämnar min rapport till regeringen den 11 januari 2010. Efter en remissomgång är avsikten att en proposition med förslag om bolagisering av Metria ska kunna överlämnas till riksdagen i september 2010. Riksdagen beräknas ta beslut om propositionen i slutet av november. Parallellt med riksdagsbehandlingen bör en organisationskommitté tillsättas som kan fortsätta förberedelserna så att en genomtänkt och transparent bolagisering kan ske 2011-01-01.

Av erfarenhet vet jag att det är ett antal frågor som behöver hanteras före, vid och efter bolagiseringen. Dessa kommenteras nedan.

9.1.2 Ägarstyrning, inklusive styrelsefrågor

Ägarstyrningen innefattar ett antal moment som måste hanteras i samband med en bolagisering. Dessa moment är främst:

Ägaruppdrag

Ägaruppdraget omfattar beskrivning av vision, mål och väsentliga uppgifter för bolagiseringskandidaten. Som redovisades i kapitel 7.6 är min grundinställning att bolaget bör tillhöra den grupp av statliga företag som verkar på marknadsmässiga villkor. I ägaruppdrag finns också de övergripande ekonomiska målen beskrivna. Jag gav i kapitel 7.6.1 förslag på ekonomiska måltal baserade på den värdering och finansiella analys som PwC genomfört på mitt uppdrag.

Styrelsenominering

Det är av central betydelse att styrelsen för bolaget utses i god tid innan bolagiseringen och ges lämpliga möjligheter att utöva inflytande över förberedelsearbetet – det visar tidigare erfarenheter av bolagiseringar. Att styrelsen kommer på plats tidigt är viktigt också av ett annat skäl, nämligen i form av stöd till ledningen under den känsliga avvecklingsperioden från ”moderorganisationen”. Vidare är det önskvärt att styrelsens sammansättning har en god branschkunskap – det handlar om en speciell bransch och marknad som

befinner sig i förändring och som kräver ingående kompetens av styrelsen.

Jag föreslår att Lantmäteriet får i uppdrag att stödja förberedelsearbetet inför bolagiseringen av Metria. Till en organisationskommitté kan knytas tillänkta styrelseledamöter som kan medverka i förberedelserna så tidigt som möjligt under 2010 och därmed också utgöra en balans i diskussionerna med Lantmäteriet.

Fastställande av marknadsekonomiska måltal för bolaget

Värderingen av bolagiseringskandidaten bygger på antaganden om en ekonomisk utveckling från nuläget till en tänkt bolagiseringstidpunkt per den 1 juli 2010. Men de bygger också på antaganden om omställningskostnader, vem som bär dessa samt avskrivning på gammal skuld. Det är angeläget för att bolagiseringskandidaten ska få så bra ekonomiska och marknadsmässiga villkor som möjligt att dessa parametrar hålls så nära antagandena som möjligt. Det innebär att slutlig hantering av omställningskostnader och skuldner-skrivning bör bestämmas i nära anslutning till bolagiseringstidpunkten, då såväl kostnader som resultat kan överblickas med större säkerhet. Det är också viktigt att noggrant följa och utvärdera det nya bolaget under de första åren som det agerar som självständig juridisk person.

9.2 Bolagsordning

I den kommande propositionen bör bolagsordningen läggas fast och denna bör vara samstämmig med ägaruppdraget i enligt ovan diskussion. I Bilaga 1 finns förslag till bolagsordning för Metria.

9.2.1 Avgränsningsförberedelser

Lantmäteriet har tillsammans med bolagiseringskandidaten under utredningsarbetet påbörjat arbetet med avgränsningsförberedelser. För att kunna genomföra en bolagisering krävs ett noggrant utformat avtalspaket för att undvika framtida meningsskiljaktigheter och för att säkerställa att överlåtelsen sker på marknadsmässiga grunder.

Till Överlåtelseavtalet fogas bilagor som beskriver utgångsläget inför bolagiseringen, Överlåtelseavtalet avseende nuvarande affärs-

områden, preliminära ingående balansräkningar, aktieägartillskotts- och nyemissionshandlingar samt specifikation av kontantemissionslikvider.

Utgångspunkten för förslaget är att rörelse överlåtes och att säljaren sedan använder sin köpeskillingsfordran som betalning/kvittning vid en nyemission eventuellt i kombination med aktieägartillskott.

9.2.2 Kapitaliseringsförfarande

Kapitaliseringen av det nya bolaget sker via ett reversförfarande. En revers är en skuldförbindelse som kan användas som likvid i samband med ett förvärv. Hos den säljande parten uppstår en reversfordran på motsvarande belopp, dvs. köpeskillingen. Vid kapitalisering av ett bolag som förvärvar tillgångar från en annan verksamhet sker en kvittning av reversen mot eget kapital i det nya bolaget. Reversfordran hos den ursprungliga verksamheten omvandlas samtidigt till aktier i bolaget.

En transaktion mellan staten och bolagiseringskandidaten kan ske enligt följande:

1. Bolaget köper rörelsen för en preliminär köpeskillning och betalar med (levererar in) reverser till staten.
2. Överlåtelsen resulterar i tre reversdelar – två räntebärande och en räntefri – för att möjliggöra en transaktion och fullständig överföring av verksamheten per tillträdesdatum. Vid denna tidpunkt omvandlas räntefri revers till bundet/fritt eget kapital genom kvittningsemission till överkurs.
3. Reversen är likvid för tecknade aktier och emissionen sker till överkurs så att fördelningen bundet/fritt eget kapital blir den önskade. Kapitalstrukturen bygger på en kassaflödesbaserad värdering utifrån affärsplan, prognoser och marknadsmässiga avkastningskrav.
4. Resterande del av reversen (som löper med ränta) löses när bolaget tar upp extern finansiering, tidigast i samband med att bokslut fastställs. Avvikelser mot det preliminära värdet hos nettotillgångarna ger motsvarande justering av reversbeloppet.
5. När bokslut är färdigt justeras beloppet på de räntebärande reverserna för att justera köpeskillingen respektive genomföra

följdjusteringar av eget kapital samt uppta banklån (utifrån önskad kapitalstruktur och skuldsättning).

6. Överlåtelseavtalet fastställs slutligt senast inom tre månader efter att bokslut för tillträdesdatum upprättats och fastställts.

9.2.3 EU-processen

EU-processen innefattar en anmälan till Kommissionen och äger endast giltighet i de fall då ägaren i form av staten tillskjuter kapital till ett bolag och tillskottet kan anses utgöra statligt stöd. Som tidigare redovisats bedömer jag att bolagiseringen inte innefattar något statligt stöd. För att säkerställa denna bedömning kan Regeringskansliet ta underhandskontakter med Kommissionen. Inför den faktiska bolagiseringstidpunkten bör ett underlag tas fram som visar att bolagiseringen uppfyller EU:s bestämmelser om statsstöd. Detta dokument kan sedan vid behov föreläggas till Kommissionen.

9.3 Bolagiseringsaktiviteter

I det följande redovisas ett antal aktiviteter som måste genomföras av Lantmäteriet och bolagiseringskandidaten innan en bolagisering.

9.3.1 Lantmäteriet

Prioriterat för Lantmäteriet är att genomföra aktiviteter för att klara omställningen inför en bolagisering. Det handlar om att:

- Förbereda och anpassa den kvarvarande organisation för nya och förändrade ansvarsområden och arbetsuppgifter och ev. avveckling av administrativ personal.

9.3.2 Metria

Bolagiseringsaktiviteterna för Metria består av

- Bolagsbildningstekniska åtgärder
- Säkrande av befintliga orderportfölj
- Myndighetstillstånd
- Utveckling av ny affärsplan
- Uppbyggnad av nya kompetenser (IT-system, juridik etc.,)
- Personalfrågor

Kommittédirektiv



Förutsättningar för att ombilda vissa verksamheter vid Lantmäteriet till aktiebolagsform

**Dir.
2009:86**

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, databearbetningar, analyser och utveckling och förvaltning av applikationer där geografisk information och fastighetsinformation ingår. Division Fas-

tighetsbildning 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 Kartbutikerna 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 myndig-

heter 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 branschpassade 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 grunddataprodukt, samt
- behandla frågor om principer och modeller för Lantmäteriets prissättning av grunddataprodukt 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. Där 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 för-

delar 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 marknadsperspektiv.

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 pensionskund ska tas över eller inte samt beräkna storleken på pensionskulden 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 marknadskonsekvenser 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)

Förslag till bolagsordning

Bolagsordning

§ 1 Firma

Bolagets firma är Metria AB (publ).

§ 2 Styrelsens säte

Bolagets styrelse ska ha sitt säte i Gävle kommun, Gävleborgs län.

§ 3 Verksamhet

Föremålet för bolagets verksamhet ska vara att leverera tjänster och produkter huvudsakligen inom områdena geografisk information, fastighetsinformation, fastighetsrätt och geografisk informations-teknik samt idka därmed förenlig verksamhet.

§ 4 Aktiekapital

Bolagets aktiekapital ska utgöra lägst xxxxx kronor och högst xxxxxx kronor.

§ 5 Antalet aktier

Antalet aktier ska vara lägst xxxxxxxxx och högst xxxxxxxxx.

§ 6 Styrelse och revisorer

Bolagets styrelse ska bestå av lägst fem och högst sju ledamöter förutom personalrepresentanter. Bolagsstämman utser bland styrelsens ledamöter en ordförande.

Bolaget ska ha en eller två auktoriserade revisorer med eller utan revisorssuppleanter eller ett registrerat revisionsbolag.

§ 7 Kallelse till bolagsstämma

Kallelse till årsstämma samt kallelse till extra bolagsstämma där fråga om ändring av bolagsordningen ska behandlas, utfärdas tidigast sex veckor och senast fyra veckor före stämman. Kallelse till annan extra bolagsstämma ska utfärdas tidigast sex och senast två veckor före stämman.

Kallelse till bolagsstämma ska skickas med post till aktieägaren samt annonseras i Post- och Inrikes Tidningar och i xxxxxxxxxxxx.

§ 8 Räkenskapsår

Bolagets räkenskapsår ska vara kalenderår.

§ 9 Riksdagsledamots deltagande i bolagsstämma

Om bolaget har fler än 50 anställda har riksdagsledamot rätt att närvara vid bolagsstämma och i anslutning till denna ställa frågor. Anmälan bör vara styrelsen tillhanda en vecka i förväg. Underrättelse om tid och plats för bolagsstämma ska sändas med brev till Riksdagens centralkansli i anslutning till utfärdandet av kallelse till stämman.

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottsskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag
till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda
division Metria vid Lantmäteriet till ett
statligt ägt aktiebolag. M.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Lätt att göra rätt

– om förmedling av brottsskadestånd. [1]

Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]

Miljödepartementet

Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]