



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndarsvið Alþingis
bt. Umhverfis- og samgöngunefndar,
Heimis Skarphéðinssonar lögfræðings
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. maí 2015
Tilv.: 1505025

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um landmælingar og grunnkortagerð

Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts frá nefndarritara umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis dags. 21. maí sl. þar sem óskað var eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um landmælingar og grunnkortagerð, nr. 103/2006, með síðari breytingum (landupplýsingagrunnur og gjaldfrelsi landupplýsinga), þskj. 974, 560. mál. Samkeppniseftirlitið hefur kynnt sér efni frumvarpsins og leggur fram eftirfarandi umsögn vegna þess.

1.

Með umræddu frumvarpi eru lagðar til grundvallarbreytingar á lögum um landmælingar og kortagerð. Verði frumvarpið að lögum munu Landmælingar Íslands koma aftur inn á samkeppnismarkað með útgáfu, framleiðslu og dreifingu korta og kortagrunna í mismunandi mælikvörðum. Þegar gildandi lög nr. 103/2006 voru samþykkt var markmið þeirra m.a. að draga Landmælingar Íslands út úr samkeppni við einkamarkaðinn og liður í því var að takmarka kortagrunna stofnunarinnar við mælikvarðann 1:50.000. Með frumvarpinu til breytinga á lögum munu Landmælingar aftur á móti fara í að nýju í samkeppni við einkaaðila sem hafa í mörg ár unnið að gerð ýmiskonar korta í öðrum mælikvörðum en Landmælingar Íslands.

Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 103/2006 um landmælingar og grunnkortagerð, er skilgreint sérstaklega hvert hlutverk hins opinbera skuli að vera í landmælingum og kortagerð á Íslandi, þ.e. að tryggja að veigamiklum grunnverkefnum við grunnkortagerð og utanumhald verði sinnt sem ekki var talið víst að markaðurinn myndi sjá sér hag í að sinna. Í athugasemdum við 4. tl. 4. gr. má sjá þau verkefni við grunnkortagerð sem Landmælingum Íslands var ætlað að sjá um og kemur þar fram að leitast hafi verið við að skýra nákvæmlega hvar mörk þess verkefnis liggja til að forðast núning við hinn frjálsa markað. Viðmiðunarmælikvarði grunnkorta sem Landmælingar áttu að bjóða hafi því verið takmarkaður við mælikvarðann 1:50.000. Í athugasemdum við 4. gr. segir einnig, varðandi vinnuleiðbeiningar og fagþekkingu Landmælinga að



áréttað skuli „að stofnuninni er ekki ætlað að stunda sölu á ráðgjöf í samkeppni við einkafyrirtæki svo sem verkfræðistofur“. Um 7. gr. (fjármögnun Landmælinga) segir: „Gert er ráð fyrir þeirri áherslubreytingu að stofnunin verði að stærstum hluta rekinn á grundvelli opinberra fjárframlaga og sértekjur minnki. Kemur þetta til af því að stofnunin mun ekki lengur annast þau verkefni, t.d. útgáfu korta, sem hafa verið í samkeppni við einkaaðila á hinum almenna markaði.“ Um ákvæði til bráðabirgða kemur fram að Landmælingar skuli fyrir 1. janúar 2007 bjóða út lager prentaðra korta og geisladiska og réttindi honum tengd sem liður í að draga stofnunina út úr samkeppni við einkamarkaðinn. Við setningu laganna virðist markmiðið hafa verið að draga Landmælingar út af samkeppnismarkaði og fá stofnuninni afmarkaðra hlutverk en áður. Af því frumvarpi sem nú liggur fyrir til breytinga á gildandi lögum er því ljóst að um grundvallarbreytingu er að ræða varðandi stöðu Landmælinga á samkeppnismarkaði.

2.

Samkeppniseftirlitið telur að þær breytingar sem fyrirhugaðar eru geti mögulega stuðlað að nýsköpun við úrvinnslu gjaldfrjálsra gagna og framsetningu þeirra á einkamarkaði og geti þannig verið í samræmi við markmið samkeppnislaga. Þá hafi markaðurinn tekið einhverjum breytingum frá því fyrri lög voru sett og nýtt frumvarp sé viðbrögð við þeirri þörf sem hafi skapast og þeim kröfum sem gerðar eru í dag til aðgangs að stafrænum landupplýsingum af hálfu stjórnáráðgjafar, hagsmunaaðila og almennings.

Með því að breyta lögnum á þann hátt sem lagt er til með frumvarpinu mun Landmælingum Íslands aftur á móti verða heimilt að gera, viðhalda og miðla stafrænum kortum og kortagrunnum í þeim mælikvarða sem hentar hverju sinni og veita gjaldfrjálsan aðgang að öllum gögnum stofnunarinnar. Hvoru tveggja er fjarri framangreindum upphaflegum markmiðum laganna um verndun minni keppnauta á umræddum samkeppnismarkaði. Samkeppniseftirlitið telur því ljóst að frumvarpið hafi í för með sér töluverð áhrif á samkeppni og starfsemi þeirra einkaaðila sem nú þegar starfa á þeim markaði sem um ræðir. Einkaaðilar sem nú starfa á þeim markaði hafa unnið að gerð samskonar kortagrunns og fyrirhugað er að Landmælingar geri og veiti gjaldfrjálsan aðgang að. Ljóst er að erfitt getur reynst fyrir einkaaðila að keppa við slíka innkomu á samkeppnismarkað.

Ljóst er að stjórnvöld, bæði ríki og sveitarfélög, geta með aðgerðum sínum eða aðgerðaleyfi haft mikil áhrif á samkeppni og samkeppnisskilyrði í landinu. Stjórnvöld bera ríka ábyrgð á því að ryðja úr vegi hvers kyns samkeppnishindrunum sem ný og smærri fyrirtæki kunna að mæta þegar þau hefja störf og reyna að vaxa við hlið stærri keppnauta. Stjórnvöld geta einnig verið þátttakendur á samkeppnismörkuðum og er ekkert í samkeppnislögum sem beinlínis banna slíka þátttöku. Í slíkum tilvikum er hins vegar mikilvægt að þau gæti þess í hvívetna að raska ekki samkeppni og eru tiltekin ákvæði í samkeppnislögum sem taka sérstaklega til opinberra aðila umfram aðra, sbr. 14. gr. og b-liður 1. mgr. 16. gr.

Meðal hlutverka Samkeppniseftirlitsins er að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði, sbr. c-liður 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Með vísan til þess vill Samkeppniseftirlitið leggja til að lagt verið mat á



samkeppnisleg áhrif þeirra breytinga sem boðaðar eru með frumvarpi því sem nú liggur fyrir með svokölluðu samkeppnismati, sbr. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda – stjórnvöldum ber að meta áhrif fyrirhugaðra laga og stjórnvaldsfyrirmæla á samkeppni*. Með slíku mati má m.a. kanna hvort hægt sé að ná þeim markmiðum sem stefnt er að með öðrum og minna íþyngjandi hætti fyrir þá aðila sem nú þegar starfa á umræddum markaði.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Elva Dögg Ásudóttir Kristinsdóttir