



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagur 19. desember 2006

Ákvörðun nr. 52/2006

Kvörtun Loftmynda ehf. vegna Landmælinga Íslands

I.

Erindið

1.

Samkeppniseftirlitinu barst, með bréfi dags. 2. apríl 2004, erindi Loftmynda ehf. þar sem kvartað er yfir meintum ólögmetum einkakaupasamningum Landmælinga Íslands (LMÍ) um afnot af hæðarlíkönum. Þá er einnig kvartað yfir því að ekki sé fjárhagslegur aðskilnaður á milli samkeppnisrekstrar LMÍ annars vegar og verndaðs rekstrar hins vegar. Telja Loftmyndir að einkakaupasamningarnir séu skaðlegir samkeppni í skilningi, 10., 11. og 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Ennfremur telja Loftmyndir að LMÍ verði að aðskilja samkeppnisrekstur sinn frá vernduðum rekstri í samræmi við 14. gr. samkeppnislaga og ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1999 *Kvörtun Máls og menningar hf. vegna Landmælinga Íslands*.

Um málsatvik segir svo í erindinu að Loftmyndir hafi byrjað starfsemi í maí árið 1996 í þeim tilgangi að beita nýjustu tækni við töku loftmynda. Tildrögin hafi verið þau að eigendur félagsins, Ísgraf og Hönnun, hafi þurft á loftmyndakortum að halda og hafi leitað til LMÍ um kaup á þeim. LMÍ hafi boðið þjónustu á verði samkvæmt verðlista sem hafi verið talið of hátt. Af þeim sökum hafi fyrirtækin stofnað Loftmyndir, leigt flugvél og tækjabúnað erlendis frá og hafið kortagerð með loftmyndum.

Loftmyndir starfi einkum við kortagerð og landfræðilega gagnavinnslu. Markmið fyrirtækisins sé að byggja upp stafrænt landfræðilegt gagnasafn af öllu Íslandi og hafi nú þegar verið lokið við að kortleggja allt láglendi og þéttbýli landsins og einnig stærstan hluta hálendisins. Samtals hafi fyrirtækið kortlagt um 80% landsins og tekið myndir af 95% þess til viðbótar, en kortagerðin sé byggð á ljósmyndum sem teknar séu úr flugvél sem flogið sé yfir landið.

Þann 15. desember 2003 hafi Ríkiskaup auglýst útboð á gerð hæðarlíkans af Íslandi á evrópska efnahagssvæðinu fyrir LMÍ. Loftmyndir hafi síðar fengið upplýsingar um að fjölmörgum ríkisstofnunum hefði verið boðið að gera áskriftarsamning til 10 ára vegna afnota af hæðarlíkaninu. Loftmyndir hafi óskað eftir aðgangi að þeim samningi, upplýsingum um þær ríkisstofnanir sem hefðu fengið hann afhentan og þær stofnanir sem hefðu undirritað hann. LMÍ hafi neitað



að afhenda umrædd gögn og hafi Loftmyndir kært þá ákvörðun til úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Nefndin hafi úrskurðað þann 15. mars 2004 um að LMÍ væri skylt að afhenda Loftmyndum umbeðnar upplýsingar, að undanskildum fjárhagsupplýsingum.

Umræddir samningar gildi frá 10. janúar 2004 til ársloka 2015 og samkvæmt þeim skuldbindi viðkomandi ríkisstofnanir sig til að gerast áskrifendur að hæðarlíkani með 2, 5 og 20 metra nákvæmni og greiða árlegt afnotagjald til LMÍ. Samkvæmt samningunum verði fullur eignar- og afnotaréttur gagnanna hjá LMÍ.

Samningarnir hafi verið sendir samtals 76 ráðuneytum og sjálfstæðum ríkisstofnunum, sem margar hverjar hefðu keypt þjónustu af Loftmyndum. Þann 6. febrúar 2004 hefðu sjö stofnanir, auk LMÍ, undirritað samningana. Að mati Loftmynda standi þær stofnanir fyrir rúmlega helmingi viðskipta á viðkomandi markaði. Allar þær stofnanir séu eða hafi átt í viðskiptum við Loftmyndir á undanförunum árum.

Um viðkomandi markað er tekið fram í erindinu að Loftmyndir og LMÍ starfi á sviði kortagerðar og landfræðilegrar gagnvinnslu og sé það sá markaður sem komi til skoðunar hér. Ljóst sé að LMÍ hafi mjög sterka stöðu á viðkomandi markaði enda lengi vel eini aðilinn sem hafi annast slíka þjónustu hér á landi. Þá hafi stofnunin stjórnarsýsluhlutverki að gegna og njóti verulegra fjárframlaga úr ríkissjóði. Meginstarfsemi Loftmynda og LMÍ felist í söfnun, úrvinnslu og sölu landfræðiupplýsinga um Ísland og að landfræðilegi markaðurinn sé takmarkaður við Ísland.

10. gr. samkeppnislaga

Að mati Loftmynda binda einkakaupasamningar LMÍ eins og áður greinir um helming viðkomandi markaðar. Ljóst sé að þörf áskrifenda fyrir viðkomandi landfræðiupplýsingar verði að öllu eða mestu leyti uppfyllt af LMÍ, enda hafi ríkisstofnanir einungis takmarkaða fjármuni sem þær geti ráðstafað í þennan málaflokk. Einsýnt sé því að einkakaupasamningar LMÍ komi að verulegu leyti í veg fyrir virka samkeppni. Í þessu samhengi er vísað til þess að samkvæmt EES/EB-samkeppnisrétti sé það skilgreint sem einkakaupasamningur þegar skyldan til að kaupa af einu fyrirtæki lúti að meira en 80% varanna, sbr. m.a. reglur nr. 256/2002, um hópundanþágu fyrir flokka lóðréttra samninga og samstilltra aðgerða.

Þá er vísað til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 14/2003 *Erindi samtaka verslunarinnar – FÍS vegna meintra brota á samkeppnislögum í samningum innlendra ísframleiðenda og matvöruverslana*, sbr. og úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 13/2003, þar sem talið var að lóðréttir samningar sem bundu allt að 95% af hilluplássi í verslunum Kaupáss og Baugs röskuðu samkeppni og brytu í bága við 10. gr. samkeppnislaga. Í fyrirbyggjandi máli sé rúmlega helmingur viðkomandi markaðar skuldbundinn til að kaupa umrædd landfræðigögn af LMÍ. Í samræmi við ákvæði samkeppnislaga og fordæmi í samkeppnisrétti verði í þessu sambandi að hafa hliðsjón af samanlögðum áhrifum umræddra samninga, sbr. m.a. 6. mgr. 13. gr. samkeppnislaga.



Loftmyndir telja að samningarnir hafi í för með sér umtalsverðar samkeppnishindranir fyrir núverandi keppinauta og geri nýjum keppinautum mun erfiðara fyrir að komast inn á markaðinn. Aðstæður á viðkomandi markaði verði þannig að keppinautum LMÍ verði nánast fyrirmunað að selja þjónustu sína til þeirra aðila sem LMÍ hafi samning við. Þá beri að líta til þess að tækifæri keppinauta séu þegar takmörkuð vegna sterkrar stöðu LMÍ á markaðnum.

Telja Loftmyndir að full ástæða sé fyrir samkeppnisyfirvöld að grípa til aðgerða á grundvelli 10. gr. og a- og c-liðar 17. gr. samkeppnislaga, og leggja fyrir framangreinda aðila að gera nauðsynlegar breytingar á viðskiptasamningum sínum á milli, sbr. m.a. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 14/2003, svo virk samkeppni sé tryggð á viðkomandi markaði.

11. gr. samkeppnislaga

Loftmyndir telja sig ekki geta fullyrt að LMÍ sé markaðsráðandi. Stofnunin hafi hins vegar sterka stöðu sem styrkist mikið við undirritun einkakaupsamninganna við áðurnefndar sjö ríkisstofnanir. Í erindinu er vísað til þess að samkvæmt 11. gr. samkeppnislaga sé markaðsráðandi fyrirtækjum meinað að gera einkakaupasamninga. Samkeppnisyfirvöld hafi gripið til aðgerða gegn slíkum samningum, sbr. m.a. í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 40/2001, sbr. Hrd. nr. 323/2003 og ákvörðun samkeppnisráðs nr. 34/2001, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 2/2002. Af þessum málum sé fullljóst að sé fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu, þá sé því óheimilt að beita einkakaupasamningum með löngum gildistíma. Í umræddum málum hafi reynt á einkakaupasamninga sem giltu til tveggja ára.

Þá er gerð krafa um að samkeppnisyfirvöld grípi til aðgerða á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga.

14. gr. samkeppnislaga

Í erindi Loftmynda er vísað til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 30/1999 þar sem komist var að eftirfarandi niðurstöðu:

„Framkvæmi Landmælingar Íslands fjárhagslegan aðskilnað á milli samkeppnisrekstrar stofnunarinnar og annarra þátta í starfsemi hennar, sbr. 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, í samræmi við þau skilyrði sem samkeppnisráð setur fram í ákvörðun þessari, eigi síðar en 1. janúar 2000, telur ráðið ekki efni til íhlutunar í máli þessu.“

Þá segir í erindinu að skilyrðin sem ráðið vísi til hafi falist m.a. í að stofnuð yrði sérstök eining um samkeppnisrekstur LMÍ, sem skyldi hafa sjálfstætt reikningshald. Lögum nr. 95/1997 um landmælingar og kortagerð hafi verið breytt í kjölfar ákvörðunarinnar. Í 2. mgr. 10. gr. laganna segi nú að sé um að ræða gjaldtöku þar sem LMÍ sé í samkeppnisrekstri skuli stofnunin setja gjaldskrá og gefa hana út. Loftmyndir telja að ákvæði þetta nægi engan veginn til að uppfylla skilyrði þau sem samkeppnisyfirvöld hafi sett um fjárhagslegan aðskilnað á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga.



Líta Loftmyndir svo á að LMÍ hafi að einhverju leyti orðið við fyrirmælum samkeppnisráðs en á því virðist þó vera verulegur misbrestur. Þannig segi í ársskýrslu LMÍ fyrir árið 2000, að stofnunin hafi í um eitt ár rekið sérstaka einingu, samkeppnisrekstur. Kort LMÍ á ákveðnum mælikvörðum hafi verið skilgreind sem samkeppnisvörur og að tekjum, útgjöldum og innri kostnaði vegna þeirra sé haldið aðskildum frá öðrum rekstri í bókhaldi stofnunarinnar.

Loftmyndir telja að þessi skilgreining LMÍ á samkeppnisrekstri LMÍ sé röng. Í því sambandi er bent á að Loftmyndir selji, auk korta, loftmyndir í beinni samkeppni við LMÍ. Af ofangreindu megi hins vegar ráða að sú vara sé ekki skilgreind sem samkeppnisrekstur og sé því ekki fjárhagslega aðgreind frá vernduðum rekstri LMÍ. Þessu til stuðnings benda Loftmyndir á að í ársskýrslu LMÍ árið 2001 segi að samkeppnisrekstur hafi verið felldur undir stjórnsýslusvið til að tryggja skýran aðskilnað frá annarri sölustarfsemi stofnunarinnar. Að mati Loftmynda sé meirihluti sölustarfsemi LMÍ í samkeppni við Loftmyndir eða aðra aðila á viðkomandi markaði. Telja Loftmyndir rétt að samkeppnisyfirvöld geri LMÍ að skilja allan samkeppnisrekstur frá vernduðum rekstri í samræmi við ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1999.

Þá benda Loftmyndir á það að ráða megi af ársskýrslum LMÍ að fjárhagslegur aðskilnaður í samræmi við ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1999 sé ekki fyrir hendi. Þar séu einungis gefnar upp heildartekjur og heildargjöld, heildareignir og heildarskuldir o.s.frv. Loftmyndir telja því nauðsynlegt að samkeppnisyfirvöld rannsaki til hlítar hvernig LMÍ skilji fjárhagslega á milli samkeppnisrekstrar síns og annars rekstrar. Ennfremur telja Loftmyndir að samkeppnisyfirvöldum beri nauðsyn til að gera LMÍ að birta opinberlega sérstakan rekstrarreikning samkeppnisrekstrar líkt og almennt gerist, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/1996 *Erindi Apótekarafélag Íslands um fjárhagslegan aðskilnað sjúkrahússapóteka – sjúkrahússapótek Sjúkrahúss Reykjavíkur*, svo fullvíst sé að aðskilnaðar sé gætt með réttum hætti.

Vísað er til þess í erindinu að samkeppnisyfirvöld hafi skilgreint efnislegt inntak hugtaksins fjárhagslegur aðskilnaður samkvæmt 14. gr. samkeppnislaga. Þá segir að „...í ljósi ákvarðana og úrskurða sem gengið hafa má ætla að í fjárhagslegum aðskilnaði felist nú krafa um m.a.¹:

- (a) *Að samkeppnisrekstur sé rekinn í sérstakri efnahagslegri einingu (samkeppniseiningu) innan viðkomandi fyrirtækis.*
- (b) *Að stofnefnahagsreikningur sé gerður fyrir samkeppniseininguna. Eignir sem þeirri einingu eru lagðar til séu yfirfærðar á markaðsverði eða gegn öðru hæfilegu endurgjaldi.*

¹ Sjá t.d. ákvarðanir samkeppnisráðs nr. 11/1997, Internetþjónusta Pósts og síma, nr. 13/1997, Rannsóknarþjónustan Sýnir hf., og nr. 33/1999, Skógrækt ríkisins, o.fl.



- (c) *Að skuldir samkeppniseiningarinnar við fyrirtækið beri markaðsvexti. Óheimilt sé að samkeppniseining skuldi fyrirtækinu annað en lán vegna yfirtöku eigna í upphafi svo og lán vegna eðlilegra viðskipta.*
- (d) *Að samkeppniseining greiði fyrir sameiginlega nýtingu yfirstjórnar, stoðdeilda, fasteigna, tölvuvinnslu eða annað eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða.*
- (e) *Að einstaklingum sem sinna daglegri yfirstjórn samkeppniseiningar sé óheimilt að sinna daglegum störfum og stjórn fyrirtækisins.*
- (f) *Að öll viðskipti milli samkeppniseiningar og annarra sviða séu verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti milli óskyldra aðila væri að ræða.*
- (g) *Að keppinautar njóti sambærilegs aðgangs að aðstöðu og búnaði fyrirtækis og samkeppniseining viðkomandi félags nýtur."*

Loftmyndir benda á að markmið með fjárhagslegum aðskilnaði í skilningi 14. gr. samkeppnislaga sé að koma í veg fyrir að fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða nýtur opinberrar verndar af einhverjum toga geti nýtt þá aðstöðu sér í hag í samkeppni við aðra á sama markaði. Með öðrum orðum sé markmiðið að gera keppinauta viðkomandi fyrirtækis eins setta og ef umræddar samkeppnishömlur, sem telja verði óhjákvæmilegan fylgifisk einkaleyfis eða opinberrar verndar, væru ekki fyrir hendi.

Loftmyndir telja að sá takmarkaði fjárhagslegi aðskilnaður sem fyrir hendi sé í rekstri LMÍ fullnægi engan vegin ofangreindum skilyrðum.

Loftmyndir krefjast þess, m.t.t. framangreinds, að samkeppnisyfirvöld grípi til aðgerða gegn ólögætum einkakaupasamningum LMÍ. Ennfremur krefjast Loftmyndir þess að samkeppnisyfirvöld geri LMÍ að aðskilja samkeppnisrekstur sinn fjárhagslega frá vernduðum rekstri.

II. Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun sendi erindi Loftmynda til LMÍ með bréfi, dags. 5. maí 2004. Jafnframt óskaði stofnunin m.a. eftir að LMÍ upplýsti um hvernig skilið hafi verið á milli samkeppnisrekstrar stofnunarinnar og annarrar starfsemi sem njóti verndar. M.ö.o. var óskað eftir því að gerði yrði ítarleg grein fyrir því hvaða starfsemi LMÍ hafi verið skilgreind sem samkeppnisrekstur og á hvern hátt þeim rekstri hafi verið haldi aðskildum frá öðrum rekstri stofnunarinnar.

Samkeppnisstofnun barst svar frá Þórunni Guðmundsdóttur hrl. f.h. LMÍ, dags. 25. maí 2004. Þar er m.a. fjallað um lagaumhverfi og hlutverk LMÍ. Þar segir að LMÍ starfi samkvæmt lögum nr. 95/1997 um landmælingar og kortagerð. Lögunum sé



ætlað að tryggja að ávallt séu til staðar nauðsynlegar staðfræðilegar og landfræðilegar upplýsingar um landið og að unnið sé að söfnun og úrvinnslu upplýsinga er hafa gildi fyrir landmælingar og kortagerð á Íslandi. Nánar sé kveðið á um verkefni LMÍ í 4. gr. laganna. Á LMÍ hvíli þær lagalegu skyldur að útbúa leiðbeiningar um landmælingar og kortagerð og notkun staðla á því sviði, annast landfræðilegar og staðfræðilegar mælingar, halda við nauðsynlegum grunnupplýsingum um hnitakerfið, fjarkönnun, útgáfu og endurnýjun korta af landinu í prentuðu og stafrænu formi, svo nokkur dæmi séu nefnd.

Um samkeppni á markaðnum segir svo í athugasemdum LMÍ:

„Lengi vel var LMÍ eini aðilinn á markaðnum, sem gaf út kort, loftmyndir o.þ.h. það hefur hins vegar breyst hin síðari ár og nú eru nokkrir aðilar, sem annast slíka þjónustu. Það hefur hins vegar engin formleg könnun farið fram á því hvernig t.d. kortamarkaðurinn skiptist milli söluaðila. LMÍ áætla að stofnunin sé með um 50% af kortamarkaðinum, þar af er samkeppnisreksturinn hjá stofnuninni með innan við 20 milljón króna veltu á ári. Heildarvelta stofnunarinnar af kortaviðskiptum var á árinu 2003 um kr. 38,5 milljónir. Til samkeppnisrekstar teljast eftirtalin kort:

- 1. Ferðakort í mælikvarðanum 1:500.000, 1 blað, selst í 12-15 þúsund eintökum á ári.*
- 2. Aðalkort- hlutakort, í mælikvarðanum 1:250.000, 3 blöð, selst í um 8000 eintökum á ári.*
- 3. Sérkort, svo sem kort af Skaftafelli, Heklu, Landmannalaugum, alls 9 stykki.*

Þau kort sem ekki falla undir samkeppnisrekstur stofnunarinnar eru staðfræðikort í mælikvarðanum 1:50.000, um 200 blöð af öllu landinu. Þessi kort eru einkum notuð af björgunarsveitum og við rannsóknir ýmis konar. Þá eru svokölluð Atlasblöð, sem stafa frá danska herforingjaráðinu og eru um 87 blöð af öllu landinu, í mælikvarðanum 1:100.000. Síðan eru ýmis sérkort, eins og af Surtsey, jarðfræðikort o.s.frv. Þau kort sem ekki falla undir samkeppnisrekstur stofnunarinnar eru kort sem engan veginn svarar kostnaði að gefa út, en útgáfa þeirra fellur undir lögbundin verkefni LMÍ. Þá má nefna útgáfu þriggja geisladiska (Flugdiskur, Atlaskort og Aðalkort), sem falla utan samkeppnisreksturs stofnunarinnar. Alls hafa selst um 25 þúsund eintök af þessu diskum. Tekjur LMÍ af þeim kortum og diskum sem ekki falla undir samkeppnisrekstur stofnunarinnar vour um 18 milljónir á árinu 2003."

Um loftmyndir sérstaklega segir í athugasemdunum að LMÍ hafi minnkað mikið sölu og gerð þeirra og hafi látið öðrum þann markað eftir. Loftmyndasafn LMÍ hafi nú fyrst og fremst sögulegt samanburðar- og heimildagildi.



Því næst vikur LMÍ af stafræna gagnagrunninum IS 50V, sem er nánar tiltekið stafrænn gagnagrunnur af öllu Íslandi í mælikvarðanum 1:50.000. Tekið er fram að LMÍ hafi að beiðni umhverfísráðherra hafið vinnu við verkefnið á árinu 1999. Fyrsta útgáfa þess hafi verið tilbúin í lok árs 2003. Verkefnið hafi verið stutt af ríkisstjórninni með fjárveitingu til fimm ára og stýrihópi um íslenska upplýsingasamfélagið sem lagt hafi til fjármagn frá árinu 2000 til 2002. Fjölmarginir aðilar hafi unnið með LMÍ að 1. útgáfu verkefnisins á ýmsum fagsviðum. Innlendir og erlendir samstarfsaðilar, ráðgjafar og verktakar hafi einnig komið að málum. Vinna við grunninn hafi verið eitt stærsta verkefni stofnunarinnar síðustu árin. Meginmarkmiðið með grunninum hafi verið að hafa tiltækan stafrænan kortagrunn af landinu öllu sem hafi þekkt hnatstöðuviðmiðun og geti nýst við hin margvíslegustu verkefni í samfélaginu tengdum landfræðilegum upplýsingum.

Þá segir í athugasemdum LMÍ að ýmis verkefni á vegum opinberra og einkaaðila kalli hins vegar á nákvæmari kortagögn en í mælikvarðanum 1:50.000. Megi þar nefna umhverfismál, skipulagsmál, orkumál, samgöngumál, öryggis- og björgunarmál og vegna Landskrár fasteigna. Þá sé mikilvægt fyrir atvinnulífið að eiga kost á góðum kortagögnum til áframvinnslu og nýsköpunar. Kortagrunnur í mælikvarðanum 1:10.000 sé því nauðsynlegur en jafnframt sé mikilvægt að við öflun slíkra gagna sé gætt hagkvæmni og samræmis þannig að þau nýtist víða hjá opinberum aðilum vegna ýmissa lögbundinna verkefna.

Því næst er í erindinu vikið að hugmyndum um gerð hæðarlíkans sem duga myndi fyrir gerð korta í mælikvarðanum 1:10.000. Í þessu sambandi hafi t.d. samráðsnefnd ráðuneyta um þróun landupplýsingakerfa lagt fram tillögur vorið 2003 um nauðsynlegar aðgerðir stjórnvalda á þessu sviði. Þar hafi verið fjallað um mikilvægi þess að forsenda landupplýsingakerfa væru stafræn kortagögn og traust landshnita- og hæðarkerfi. Þá hafi sérstaklega verið bókað að tryggja þyrfti að komið yrði sem fyrst á samræmdu hæðarkerfi fyrir allt landið. Á fundi sem hafi verið haldinn í umhverfísráðuneytinu í júní 2003 hafi verið ræddar hugmyndir um gerð nákvæms hæðarlíkans af öllu landinu með þeirri aðferð að skanna landið úr flugvéllum með radartækni. Nákvæmni slíks hæðarlíkans gæti leyft hæðarlínur með allt að 1,5 metra millibili sem myndi duga fyrir gerð korta í mælikvarðanum 1:10.000. Síðar hafi komið í ljós að gerð slíks hæðarlíkans væri svo umfangsmikið verkefni að bjóða þyrfti það út á evrópska efnahagssvæðinu og vinna þyrfti samkvæmt stefnu ríkisstjórnarinnar um hagkvæm innkaup og lögum um opinber innkaup. Umhverfísráðuneytið hafi jafnframt talið að hér væri svo mikilvægt verkefni á ferðinni að nauðsynlegt væri að reyna til þrautar að fjármagna það með samskoti margra ráðuneyta eða stofnana. Einnig hafi legið fyrir að undanþágu hafi þurft frá fjármálaráðherra til að stofnanir þær sem tæku þátt hafi mátt skuldbinda sig fjárhagslega í allt að 10 ár. Sjö stofnanir auk LMÍ hafi undirritað viljayfirlýsingu. Síðan hafi tvær aðrar stofnanir bæst í hópinn. Samningar þessir hafi þó ekki öðlast gildi þar sem enginn þeirra sé að fullu undirritaður. Einnig kemur fram að verkið hafi ekki verið boðið út þar sem samþykki fjármálaráðueytis fyrir umræddri fjármögnunaraðferð þess liggja ekki formlega fyrir.



Í minnisblaði LMÍ „*Heimild til að skuldbinda stofnanir í 10 ár vegna hæðarlíkans af Íslandi*“, dags. 6. febrúar 2004, sé gerð grein fyrir stöðu málsins og hafi í raun lítið breytst frá því að þetta minnisblað hafi verið skrifað. Enn sem komið er hafi þó engir „*einkakaupsamningar*“ sem kvartandi kjósi að kalla svo, verið fullgiltir.

Í umfjöllun um ákvæði samkeppnislaga kemur fram að kvartandi telji að einkakaupsamningar LMÍ séu andstæðir 10. gr. samkeppnislaga og að þessir samningar bindi um helming viðkomandi markaðar. Hafa verði í huga að þessir meintu „*einkakaupssamningar*“ sem kvartað sé yfir hafi í raun ekki öðlast gildi. Þeir hafi ekki verið samþykktir af fjármálaráðuneytinu. LMÍ telji að ekki sé um einkakaupasamninga að ræða heldur sé um að ræða þátttöku nokkurra ríkisstofnana í verkefni sem lögum samkvæmt heyri undir lögbundnar skyldur LMÍ. LMÍ hafi engu að síður ákveðið að ef fjármálaráðuneytið staðfesti samningana þá muni stofnunin til öryggis sækja um undanþágu á grundvelli a. liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga.

Með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1999; *Kvörtun Máls og menningar hf. vegna Landmælinga Íslands*, hafi verið lagt fyrir LMÍ að framkvæma fjárhagslegan aðskilnað á milli samkeppnisrekstrar stofnunarinnar og annarra þátta í starfsemi hennar. Í ákvörðuninni hafi verið nánar tilgreind skilyrði sem LMÍ skyldi uppfylla og hafi LMÍ í einu og öllu farið að þeim tilmælum. Stofnuð hafi verið sérstök eining um samkeppnisreksturinn sem sé með sjálfstætt reikningshald. Öll viðskipti á milli samkeppnisrekstrar LMÍ og annarrar starfsemi stofnunarinnar séu verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti milli óskyldra aðila sé að ræða. Þá greiði samkeppnisreksturinn fyrir þá aðstöðu sem nýtt sé sameiginlega með annarri starfsemi LMÍ og sæki um leyfi til útgáfu og birtingar efnis í samræmi við gildandi gjaldskrá á sama hátt og keppinautar geri. Þá sé dagleg stjórn samkeppnisrekstrarins ekki í höndum sama starfsmanns og dagleg stjórn annarrar starfsemi LMÍ. Jafnframt hafi þess verið vandlega gætt að samkeppnisreksturinn hafi ekki aðgang að umsóknum annarra aðila um birtingarleyfi. Fjárhagslegur aðskilnaður samkeppnisrekstrar LMÍ hafi verið algjörlega í samræmi við þær kröfur sem samkeppnisráð hafi gert til LMÍ í áður nefndri ákvörðun sinni.

2.

Athugasemdir LMÍ voru sendar kvartanda til umsagnar og barst hún þann 14. júní 2004. Þar kemur m.a. fram að kvartandi sé að byggja upp stafrænt landfræðilegt gagnasafn af öllu Íslandi og hafi lokið við meirihluta þeirrar vinnu. Kvartandi selji jafnframt hæðarlíkön í beinni samkeppni við LMÍ, m.a. til sumra þeirra stofnana sem LMÍ hafi gert einkakaupsamning við.

Í umfjöllun kvartanda um samkeppnislög kemur m.a. fram að hluti þeirra ríkisstofnana sem LMÍ hafi gert einkakaupsamning við hafi undanfarin ár keypt viðkomandi þjónustu af einkafyrirtækjum, þ.á.m. kvartanda. Kvartandi sé því í beinni samkeppni við LMÍ um að veita viðskiptavinum þessa þjónustu og einkakaupsamningar LMÍ bindi amk. helming þeirra í 10 ár. Þetta sé aðalatriði málsins og skipti í því sambandi engu máli hvað LMÍ kjósi að kalla samningana.



Það séu áhrifin á samkeppni sem skipti máli og staðreyndin sé að samningarnir hindri eðlilega samkeppni á viðkomandi markaði.

Lögum nr. 95/1997, um landmælingar og kortagerð, sé ætlað að tryggja að ávallt séu til nauðsynlegar staðfræðilegar og landfræðilegar upplýsingar um landið, sbr. 1. gr. laganna. Lögbundin verkefni LMÍ verði að skýra í ljósi þess og þeirrar staðreyndar að kvartandi hafi svo til lokið við gerð samskonar gagna og LMÍ hafi gert einkakaupsamninga um. Skv. 7. gr. laga um landmælingar sé lögð sú skylda á aðila sem stundi landmælingar og kortagerð að tilkynna LMÍ um fyrirhuguð verkefni við mælingar og grunnkortagerð. Kvartandi og aðrir keppinautar neyðist því til að veita sínum aðalkeppinauti viðkvæmar viðskiptaupplýsingar. Þessi upplýsingargjöf skekki samkeppnisskilyrði á viðkomandi markaði enn frekar.

Kvartandi telur að skilyrði fyrir veitingu undanþágu til LMÍ samkvæmt 16. gr. samkeppnislaga séu ekki uppfyllt.

Kvartandi telur skilgreiningu LMÍ á samkeppnisrekstri í algeru ósamræmi við þá raunverulegu samkeppni sem fyrirtækið standi frammi fyrir á viðkomandi markaði. Framkvæmd ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 30/1999, Mál og menning, hafi að sjálfsgöðu miðast við þá samkeppni sem LMÍ hafi staðið frammi fyrir á þeim tíma. Aðstæður hafi hins vegar breytst verulega frá því fjárhagslegur aðskilnaður LMÍ hafi farið fram. Sala loftmynda hafi t.a.m. verið skilgreind utan samkeppnissviðs. Kvartandi og fleiri aðilar á markaði selji slíkar myndir í beinni samkeppni við LMÍ og um það sé stofnuninni fullkunnugt. LMÍ hafi litið fram hjá því og viðhaldið niðurgreiðslum á þeim myndum.

Kvartandi telur að til að tryggja fjárhagslegan aðskilnað samkeppnisrekstrar LMÍ frá öðrum rekstri verið öll vara og þjónusta LMÍ sem sé í samkeppni við aðrar vörur á markaði að skilgreinast sem samkeppnisrekstur. Skilgreining á samkeppnisrekstri sé einföld, þ.e. ef fyrir hendi sé staðgönguvara eða þjónusta á markaðnum í skilningi 4. gr. samkeppnislaga við þá vöru eða þjónustu sem LMÍ selji, þá beri LMÍ að fella þá vöru eða þjónustu undir samkeppnissvið sitt. Kvartandi áréttar í því sambandi að meirihluti sölustarfsemi LMÍ sé í samkeppni við hann eða aðra aðila á viðkomandi markaði. Telji kvartandi því nauðsynlegt að samkeppnisyfirvöld geri LMÍ að skilja allan samkeppnisrekstur sinn frá vernduðum rekstri í samræmi við ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1999. Þá verði jafnframt að gera þá kröfu, til að tryggja eðlilega endurnýjun og framþróun á markaðnum, að verkefni sem einkaaðilar geti sinnt verði einnig felld undir samkeppnisreksturinn.

3.

Athugasemdir kvartanda voru sendar LMÍ til umsagnar og barst hún þann 7. júlí 2004. Þar kemur m.a. fram að fjármálaráðuneytið hafi ekki enn staðfest viljayfirlýsingarnar sem gerðar hafi verið í tengslum við gerð hæðarlíkansins. Enn sem komið er ríki því fullkomin óvissa um það hvort af verkinu verði. Umsögn kvartanda megi skilja sem svo að félagið sé í raun langt komið með þetta verk og jafnvel búið að ljúka því a.m.k. að hluta. Ef af væntanlegu útboði verði hafi kvartandi því verulegt forskot á aðra bjóðendur.



LMÍ geri ráð fyrir því að kvartandi hafi boðið hæðarlíkan sitt til sölu á markaðnum. Rétt sé að taka fram að það séu aðeins nokkrir aðilar sem undirritað hafi viljayfirlýsingu gagnvart LMÍ um að taka þátt í verkinu. Því sé ljóst að LMÍ sé alls ekki í markaðsráðandi stöðu í gerð hæðarlíkana, því hjá kvartanda komi fram að hann sé eini aðilinn á markaðnum í dag sem geti boðið hæðarlíkan til sölu.

Að því er fjárhagslegan aðskilnað snerti þá telji LMÍ sig í einu og öllu hafa farið eftir þeim skyldum sem á stofnunina voru lagðar í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1999. Ríkisendurskoðun hafi eftirlit með rekstri LMÍ, m.a. með tilliti til fjárhagslegs aðskilnaðar og hafi ekki borist neinar athugasemdir frá Ríkisendurskoðun vegna málsins.

4.

Þann 16. júlí 2004 sendi Samkeppnisstofnun kvartanda bréf þar sem fram kom að fallist væri á röksemdir LMÍ um að efni fylgiskjala væru bundin trúnaði. Fylgiskjölín hafi öll að geyma viðkvæmar trúnaðarupplýsingar um væntanlegt útboð. Það sé grundvallarregla að við útboð beri að gæta jafnræðis bjóðenda. Sama eigi við um minnisblað forstjóra LMÍ því þar sé að finna viðkvæmar upplýsingar um kostnaðaráætlun verksins. Sé því ótækt að kvartandi geti fengið aðgang að trúnaðarupplýsingum á grundvelli samkeppnislaga.

Kvartanda var einnig gefin kostur á að koma að athugasemdum við umsögn LMÍ að öðru leyti. Þann 14. febrúar 2005 sendi Samkeppnisstofnun kvartanda bréf um a. m.k. fjögurra mánuða fyrisjáanlegar tafir yrðu á að erindi hans yrði afgreitt.

Þann 5. apríl 2005 sendi Samkeppnisstofnun LMÍ bréf þar sem tilkynnt var um að frekari málsmeðferð málsins muni frestast þar sem annars vegar lægi ekki enn fyrir formlega hvort umrætt verk yrði boðið út og hins vegar að vinna stæði yfir á vegum umhverfisráðuneytisins um endurskoðun á hlutverki LMÍ.

Bréf sama efnis, dags. 5. apríl 2005, var einnig sent til kvartanda.

5.

Samkeppnisstofnun sendi bréf, dags. 5. apríl 2005 til umhverfisráðuneytisins þar ráðuneytinu var gefin kostur á að koma að athugasemdum vegna málsins og var óskað eftir upplýsingum um störf nefndar um endurskoðun laga um landmælingar og kortagerð nr. 95/1997.

Þann 20. apríl 2005 barst Samkeppnisstofnun bréf umhverfisráðuneytisins þar sem fram kom m.a. að ofangreind nefnd hefði lokið störfum og skilað álitinu sínu til umhverfisráðherra þann 9. mars 2005 í formi greinargerðar og frumvarps til nýrra laga um landmælingar og grunnkortagerð. Álitid fylgdi bréfi ráðuneytisins. Nefndin legði til að lög um landmælingar og grunnkortagerð yrðu einfölduð og að hlutverk hins opinbera í landmælingum og grunnkortagerð, sem LMÍ sinnti, yrði afmarkað betur en í fyrri lögum. Ennfremur væri lagt til að LMÍ dragi sig úr þeim rekstri sem nú teljist vera samkeppnisrekstur. Með þessu vonaðist nefndin til að skýr verkaskipting yrði á milli LMÍ og annarra sem vinni við landupplýsingar og



kortagerð og að minni líkur yrðu á árekstrum stofnunarinnar við einkaaðila og málarekstri fyrir samkeppnisyfirvöldum. Hvað varði fjárhagslegan aðskilnað samkeppnisrekstrar hjá LMÍ þá vísi ráðuneytið til greinargerðar LMÍ um málið.

6.

Umsögn umhverfisaráðuneytisins var send kvartanda og LMÍ til athugasemda 29. apríl 2005 og 2.maí 2005.

Í athugasemdum LMÍ, dags. 9. maí 2005, er áréttað að stofnunin væri á leið út af samkeppnismarkaði og myndi einvörðungu sinna grunnverkefnum í framtíðinni. Reikna mætti með að frumvarp þess efnis yrði lagt fyrir Alþingi næsta haust. Að öðru leyti ítreki LMÍ þau sjónarmið sem fram hafi komið.

Í umsögn kvartanda, dags. 25. október 2005, kemur m.a. fram að hann lýsi ánægju sinni með tillögur nefndar sem falið hefði verið að endurskoða lög um landmælingar og kortagerð um að LMÍ drægi sig út úr þeim rekstri sem nú teldist vera samkeppnisrekstur. Kvartandi lýsir aftur á móti vonbrigðum sínum með að þessu markmiði væri ekki fylgt að fullu leyti í frumvarpsdrögum nefndarinnar. Skipti þar meginmáli að LMÍ myndi áfram sinna gerð, viðhaldi og miðlun á stafrænum þekjum í mælikvarðanum 1:50.000 ("IS 50V") og miðlun þeirra í minni mælikvarða. Kvartandi telji fullljóst að þetta verkefni væri í beinni samkeppni við einkaaðila á viðkomandi markaði. Þá fái hann ekki að fullu skilið hvaða rök lægju því til grundvallar að LMÍ væri falið að sinna þessu verkefni. Kvartandi rökstyður þetta nánar með því að staðganga væri á milli upplýsinga og gagna úr landfræðilegu upplýsingakerfi hans og IS 50V í skilningi samkeppnislaga. Eini munurinn á þessum gagnagrunnum væri sá að IS 50V væri að mestu leyti í mælikvarðanum 1:50.000 en grunnur kvartanda gæti náð 1:2.000-1:5.000 nákvæmni. Kvartandi byði sín gögn hins vegar einnig útþynnt í mælikvarðanum 1:50.000 og væri þá um fullkomnlega sambærilega vöru að ræða.

Einnig kemur fram hjá kvartanda að yrðu þau drög að frumvarpi sem nú lægju fyrir að lögum væri ljóst að LMÍ myndu áfram sinna samkeppnisrekstri sem ekki væri aðskilinn frá öðrum rekstri stofnunarinnar. Kvartandi telur því nauðsynlegt að samkeppnisyfirvöld geri LMÍ að skilja allan samkeppnisrekstur sinni frá vernduðum rekstri skv. 14. gr. samkeppnislaga. Í því sambandi vekur kvartandi athygli á gjaldskrá LMÍ nr. 454/2004 en kvartandi teldi útilokað að gjöld LMÍ samkvæmt þeirri gjaldskrá fyrir gögn úr IS 50V gagnagrunninum stæðu undir kostnaði, sérstaklega þegar tekið væri tillit til þess að allt að 75% afsláttur væri veittur í ákveðnum tilfellum.

Þann 9. nóvember 2005 sendi kvartandi bréf þar sem bent er á að í skipuriti LMÍ, dags. 1. maí 2005, væri samkeppnisrekstur felldur undir sérstakan dálk og segði þar að samkeppnisrekstur væri til bráðabirgða á árinu 2005. Kvartandi telur skipuritið sýna með hvaða viðhorfi og hvernig LMÍ skildu fjárhagslega á milli samkeppnisrekstrar síns og annars rekstrar. Samkeppnisrekstur væri ekki skilgreindur og ekki væri vísað til þess með neinum hætti hvað félli undir samkeppnisrekstur.



7.

Þann 26. október 2005 voru umhverfisráðuneytinu og LMÍ sendar athugasemdir kvartanda til umsagnar. Þann 10. nóvember 2005 var sömu aðilum sent bréf kvartanda frá 9. nóvember 2005 til athugasemda.

Samkeppniseftirlitinu barst umsögn LMÍ þann 22. nóvember 2005. Þar kemur m.a. fram að LMÍ myndu í framtíðinni, svo sem hingað til, vinna að þeim verkefnum sem löggjafinn fæli stofnuninni. Teldi löggjafinn tryggast að fela LMÍ gerð, viðhald og miðlun á stafrænum þekjum í mælikvarðanum 1:50.000, þá myndu LMÍ að sjálfsögðu vinna þá vinnu. Það væri hins vegar ekkert því til fyrirstöðu að kvartandi innti þetta verkefni einnig af hendi. Væri um samkeppnisrekstur að ræða þá yrði þessi hluti starfsemi LMÍ að sjálfsögðu aðskilinn frá öðrum verkefnum stofnunarinnar, rétt eins og gert væri með samkeppnisrekstur stofnunarinnar þegar þetta væri ritað.

Rétt sé eins og fram komi hjá kvartanda að samkeppnisrekstur væri ekki skilgreindur í skipuriti LMÍ. Ekki væri frekar að finna skilgreiningu á því hvað félli undir kassann „upplýsingatækni“ í skipuritinu. Til að afla frekari upplýsinga um hvað félli þar undir þyrfti að leita annað, t.a.m. gæti lesandi skipurits LMÍ leitað frekari upplýsinga á heimasíðu LMÍ. Þar kæmi m.a. fram að nauðsynlegt hefði verið að aðskilja samkeppnishluta starfseminnar bókhaldslega frá annarri starfsemi. Samkeppnisreksturinn hefði verið felldur undir stjórnsýslusvið sem sérstök vel afmörkuð rekstrareining til að tryggja skýran aðskilnað frá annarri sölustarfsemi stofnunarinnar. Hvað nákvæmlega félli þarna undir kæmi t.d. fram í gjaldskrá stofnunarinnar. Hún væri í tveimur hlutum, almenn gjaldskrá nr. 454/2004, sem gefin væri út af umhverfisráðuneytinu og gilti fyrir starfsemi stofnunarinnar aðra en samkeppnisvörur, og svo gjaldskrá fyrir sameppnisvörur sem stofnunin setti sjálf.

Í athugasemdum umhverfisráðuneytisins, dags. 23. nóvember 2005, kemur m.a. fram að frumvarp það sem vísað væri til í bréfi kvartanda hefði ekki verið lagt fyrir Alþingi og hefði því takmarkaða þýðingu við úrlausn þessa máls. Rétt væri þó að benda á að í 4. gr. frumvarpsins væri leitast við að skilgreina nákvæmlega hver skyldu vera lögbundin verkefni LMÍ. Meðal þeirra verkefna sem LMÍ skyldu samkvæmt frumvarpinu sinna væri gerð, viðhald og miðlun á tilteknum stafrænum þekjum í mælikvarðanum 1:50.000. Hefði það verið niðurstaða nefndarinnar, þar sem m.a. hefði átt sæti fulltrúi samtaka atvinnulífsins, að nauðsynlegt væri að hið opinbera tryggði að framangreind stafræn gögn væru ávallt til og þeim viðhaldið. Hefði nefndin ekki talið víst að markaðurinn myndi á öllum tímum sjá sér hag í að sinna þessu verkefni fyrir landið allt. Ráðuneytið liti svo á að þau verkefni sem gert væri ráð fyrir að LMÍ sinntu og talin væru upp í 4. gr. frumvarpsins gætu ekki talist atvinnurekstur í skilningi samkeppnislaga og því ættu samkeppnislög ekki við um þá starfsemi yrði frumvarpið að lögum í þeirri mynd sem það hefði borist frá nefndinni.



8.

Kvartanda voru sendar athugasemdir LMÍ, dags. 22. nóvember 2005, og umhverfisráðuneytisins, dags. 23. nóvember 2005, til upplýsinga þann 2. desember 2005.

Þann 11. júlí 2006 vöktu LMÍ athygli Samkeppniseftirlitisins á því að þann 3. júní 2006 hefðu verið samþykkt á Alþingi ný lög um landmælingar og grunnkortagerð. Lögin tækju gildi 1. janúar 2007. Verkefni LMÍ séu skilgreind í 4. gr. laganna og megi af því sjá að stofnunin muni draga sig út úr þeim rekstri sem nú teljist vera samkeppnisrekstur. Markmið með þessu sé m.a. það, svo sem segi í athugasemdum með frumvarpinu að lögnum, að draga úr þeim núningi við einkafyrirtæki og álitamál, sem gætu komið til kasta samkeppnisyfirvalda. Með lögum hafi því verið skilið á milli samkeppnisrekstrar LMÍ og annars rekstrar stofnunarinnar en umkvartanir kvartandans hafi lotið að þessum þætti.

III.

Niðurstöður

Þann 1. júlí 2005 tóku gildi ný samkeppnislög nr. 44/2005. Frá sama tíma féllu úr gildi samkeppnislög, nr. 8/1993, með síðari breytingum. Með því voru Samkeppnisstofnun og samkeppnisráð lögð niður og verkefni stofnunar og ráðs flutt til Samkeppniseftirlitsins. Við þessa breytingu varð 17. gr., a og b, liður eldri laga að 16. gr., a og b lið, gildandi laga. Að öðru leyti hefur lagabreytingin ekki áhrif í þessu máli. Tilvísun til samkeppnislaga hér að neðan er tilvísun til laga nr. 44/2005.

1.

Meginsjónarmið aðila

Kvörtun Loftmynda í máli þessu er tvíþætt. Annars vegar kvartar fyrirtækið yfir svokölluðum einkakaupsamningum sem LMÍ hafi gert við nokkrar ríkisstofnanir um kaup á hæðarlíkani og gildi þeir til 10 ára. Einkakaupsamningar þeir sem gerðir hafi verið nái til u.þ.b. helmings viðskipta á viðkomandi markaði. Einkakaupsamningarnir komi því í veg fyrir virka samkeppni og hafi í för með sér samkeppnishindranir fyrir núverandi keppnauta og geri nýjum keppnautum erfiðara um vik að komast inn á markaðinn. Umræddir samningar bjóti því í bága við 10. gr. samkeppnislaga og beri samkeppnisyfirvöldum að grípa til aðgerða á grundvelli núgildandi 16. gr. samkeppnislaga. Loftmyndir telja einnig að sterk staða LMÍ á markaðnum muni styrkjast til muna með undirritun einkakaupsamninga við sjö ríkisstofnanir. Markaðsráðandi fyrirtækjum sé meinað að gera einkakaupasamninga með löngum gildistíma samkvæmt 11. gr. samkeppnislaga og beri því samkeppnisyfirvöldum að bregðast við með beitingu 16. gr. samkeppnislaga.

Hins vegar kvarta Loftmyndir yfir því að LMÍ hafi ekki farið að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1999 þar sem kveðið hafi verið á um fjárhagslegan aðskilnað milli samkeppnisrekstrar stofnunarinnar og annarra þátta í starfsemi hennar, sbr. 14. gr. samkeppnislaga. LMÍ hafi borið að stofna sérstaka einingu um samkeppnisrekstur sinn og skyldi hann hafa sjálfstætt reikningshald. Lögum



nr. 95/1997 um landmælingar og kortagerð hafi verið breytt í kjölfar ákvörðunarinnar en kvartandi telur að þær breytingar hafi ekki uppfyllt skilyrði ákvörðunar samkeppnisráðs um fjárhagslegan aðskilnað. Kvartandi fer því fram á að samkeppnisyfirvöld taki ákvörðun um að LMÍ beri að skilja allan samkeppnisrekstur frá vernduðum rekstri í samræmi við ákvörðun samkeppnisráðs.

Í máli LMÍ kemur fram að starfandi hafi verið samráðsnefnd ráðuneyta um þróun landupplýsingakerfa og hafi sú nefnd bókað að tryggja þyrfti að komið yrði sem fyrst á samræmdu hæðarkerfi fyrir allt landið. Hafi síðan komið í ljós að verkið væri það umfangsmikið að bjóða þyrfti það út á Evrópska efnahagssvæðinu og vinna þyrfti samkvæmt stefnu ríkisstjórnarinnar um hagkvæmni við innkaup og lög um opinber innkaup. Til að fjármagna verkið hefðu mörg ráðuneyti og stofnanir átt að leggjast á eitt með samskotum. Undanþágu hefði þurft frá fjármálaráðuneytinu til að stofnanir þær sem þátt áttu að taka gætu skuldbundið sig í allt að 10 ár. Níu stofnanir auk LMÍ hafi undirritað viljayfirlýsingar. Samningar þessir hafi þó ekki öðlast gildi þar sem enginn þeirra sé að fullu undirritaður. Hafi því enn sem komið er engir einkakaupsamningar verið fullgildir. Verði af staðfestingu fjármálaráðuneytisins muni LMÍ engu að síður til öryggis sækja um undanþágu á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga.

Hvað varði fjárhagslegan aðskilnað LMÍ sem kveðið hafi verið á um í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1999, þá hafi LMÍ í einu og öllu farið að þeim fyrirmælum. Stofnuð hafi verið sérstök eining um samkeppnisreksturinn sem sé með sjálfstætt reikningshald. Öll viðskipti á milli samkeppnisrekstrarins og annarrar starfsemi séu verðlögð á markaðsverði eins og um viðskipti óskyldra aðila sé að ræða. Dagleg stjórn samkeppnisrekstrarins sé ekki í höndum sama starfsmanns og dagleg stjórn annarrar starfsemi LMÍ. Jafnframt hafi þess verið gætt að samkeppnisreksturinn hafi ekki aðgang að umsóknum annarra aðila um birtingarleyfi. Að beiðni umhverfisráðuneytisins hafi LMÍ hafið vinnu við starfrænan gagnagrunn, IS 50V, af öllu Íslandi í mælikvarðanum 1:50.000. Fyrsta útgáfa hafi verið tilbúin í lok árs 2003. Ríkisstjórnin hafi styrkt verkefnið með fjárveitingu til fimm ára þar sem litið hafi verið svo á að mikilvægt væri að hafa tiltækan stafrænan kortagrunn af landinu öllu sem hafi þekkta hnattstöðuviðmiðun og nýtist bæði einka- og opinberum aðilum.

Umhverfisráðuneytið líti svo á að þau verkefni sem gert sé ráð fyrir að LMÍ sinni og talin séu upp í 4. gr. laganna geti ekki talist atvinnurekstur í skilningi samkeppnislaga og því eigi samkeppnislög ekki við um þá starfsemi.

2.

Lagaumhverfi

Samkeppnislög taka til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort að hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum, sbr. 2. gr. samkeppnislaga. Atvinnurekstur er skilgreindur sem hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi eignarhalds og án tillits til þeirrar vöru, þjónustu eða réttinda sem sýslað sé með gegn endurgjaldi, sbr. 4. gr. laganna.



Önnur ákvæði samkeppnislaga sem vísað er til í máli þessu eru 10. gr., 11. gr., 16. gr. og 14. gr. Í 10. gr. er kveðið á um að allir samingar, hvort sem þeir eru bindandi eða leiðbeinandi, sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað séu bannaðir. A liður 16. gr. kveður á um heimild Samkeppniseftirlitisins til að grípa til aðgerða gegn samningum, skilmálum og hvers konar athöfnum sem brjóti í bága við 10., 11. og 12. gr. laganna.

Meðan á meðferð þessa máls stóð voru sett ný lög nr. 103/2006 um landmælingar og grunnkortagerð. Í greinargerð með frumvarpi til þeirra laga kemur m.a. fram að í ljósi þess hvað tæki á sviði landupplýsinga hafi tekið miklum framförum og vegna aukinnar sóknar einkafyrirtækja inn á þann markað hafi verið brýnt að skilgreina betur verkefni hins opinbera og draga skýra línu milli starfsemi ríkisins og einkaaðila. Með þessu frumvarpi séu verkefni LMÍ skýrð og einfölduð en stofnunin fari með lykilhlutverk af hálfu hins opinbera á sviði landmælinga og grunnkortagerðar. LMÍ muni draga sig út úr þeim rekstri sem nú teljist vera samkeppisrekstur og sé ætlunin með því að draga úr núningi við einkafyrirtæki og hættunni á álitamálum sem geti komið til kasta samkeppnisyfirvalda. LMÍ muni tryggja að veigamiklum grunnverkefnum verði sinnt, sem ekki sé víst að markaðurinn muni sjá sér hag í að sinna. Hins vegar geti einkafyrirtæki og aðrir aðilar komið að vinnu við slík grunnverkefni og einstaka þætti þeirra.

Í 4. gr. laganna um landmælingar og grunnkortagerð eru grunnverkefni LMÍ skilgreind. Samkvæmt 1. tl. skal stofnunin vera umhverfisráðuneytinu til ráðuneytis á þeim fagsviðum sem stofnuninni sé ætlað að starfa. Í 2. tl. er fjallað um það hlutverk LMÍ að reka sameiginlegt landshnitakerfi og hæðarkerfi fyrir allt Ísland. Í 3. tl. er fjallað um hlutverk LMÍ á sviði staðlamála. Í 4. tl. kemur fram það verkefni við grunnkortagerð sem LMÍ sé ætlað að sjá um. Leitast sé við að skýra nákvæmlega hvar mörk þessa verkefnis liggi til að forðast núning við hinn frjálsa markað. Stafrænn kortagrunnur í viðmiðunarmælikvarða 1:50.000 (IS 50V) hafi verið í vinnslu hjá LMÍ síðan árið 1999 og sé endurskoðun hafin. Grunnurinn teljist vera hluti af grunnkortagerð Íslands og auk þess að nýta gögnin í mælikvarða 1:50.000 sé hægt að einfalda hluta gagnanna og birta í minni mælikvörðum, t.d. 1:100.000, 1:250.000 eða 1:500.000. Gögnin nýtist hins vegar alla jafna ekki fyrir stærri mælikvarða, t.d. 1:10.000. Stofnunin geti við framkvæmd þessa verkefnis aflað gagna frá einkaaðilum, svo sem loftmynda og gervitunglaganga, og falið einkaaðilum að vinna einstaka verkþætti. Upptalning ákvæðisins í liðum a-g byggist á þeim sjö meginlögum, þekjum, sem kortagrunnurinn IS 50V innihaldi. Samkvæmt 5. tl. fellur það innan verksviðs LMÍ að veita aðgang að þeim gögnum sem stofnunin varðveiti við gildistöku laganna. Um er að ræða bæði nýleg og gömul gögn svo sem loftmyndir, niðurstöður mælinga, stafræn gagnasöfn og kort. Í 6. tl. er fjallað um það hlutverk sem LMÍ er falið við að skrásetja og miðla upplýsingum um landfræðileg gagnasöfn af Íslandi. Samkvæmt 7. tl. er það eitt af hlutverkum LMÍ að eiga faglegt samstarf við háskóla, stofnanir, fyrirtæki og alþjóðleg samtök í samræmi við verkefni stofnunarinnar.



Í 6. gr. laganna er fjallað um miðlun upplýsinga og afnotarétt. Þar segir að LMÍ miðli upplýsingum og veiti aðgang að gögnum sem séu í vörslu stofnunarinnar við gildistöku laganna auk þeirra gagna sem falli undir 2., 4. og 6. tl. 4. gr., enda brjóti afhending þeirra ekki gegn lögvernduðum rétti þriðja aðila.

7. gr. fjallar síðan um fjármögnun LMÍ. Kostnaður við starfsrækslu LMÍ greiðist annars vegar af fjárveitingum úr ríkissjóði og hins vegar af gjaldtöku fyrir þau verkefni sem stofnuninni er ætlað að inna af hendi. Stofnunin mun afla sértekna með sölu á sérhæfðri þjónustu við vinnslu og afgreiðslu gagna sem eru í vörslu stofnunarinnar við gildistöku laganna auk þeirra gagna sem falla undir 4. tl. 4. gr. Samkvæmt bráðabirgðaákvæði skulu LMÍ bjóða fyrir 1. janúar 2007 út lager prentaðra korta og geisladiska LMÍ og réttindi honum tengd. Eftir þann tíma er ekki gert ráð fyrir að stofnunin miðli annarri framleiðsluvöru en starfrænum þekjum í mælikvarðanum 1:50.000, sbr. 4. tl. 4. gr., en það mun stofnunin gera samkvæmt þjónustugjöldum. Þar sem um þjónustugjald er að ræða má ekki taka hærra gjald en nemur öllum föstum og breytilegum kostnaði af framleiðslu, fjölföldun og dreifingu gagna auk sanngjarnrar hlutdeildar í afskriftum á fjárfestingum í vélum og tækjum sem þörf er á við ljósritun eða afritun gagna.

Í nefndaráliti umhverfisnefndar um frumvarp til landmælinga og grunnkortagerðar, kemur m.a. fram að nefndin leggi áherslu á að þegar fram líði stundir verði gögn LMÍ öllum aðgengileg án sérstakrar greiðslu eða heimildar til samræmis við frumvarp forsætisráðherra um breytingar á upplýsingalögum nr. 55/1996. Gögn stofnunarinnar muni því teljast til almannaeyingar (e. public domain).

3.

Samningsdrög Landmælinga Íslands um afnot af hæðarlíkönunum

Í ljósi þess að ekki hefur verið skrifað undir samningsdrög þau sem fyrri hluti kvörtunar máls þessa snýst um og óljóst er hvernig farið verður með verkefni það sem kveðið er á um í drögum kemur vart til álita, að svo komnu máli, að framið hafi verið brot gegn samkeppnislögum hvað þetta atriði varðar. Upplýst hefur verið að e.t.v. verði umrætt verkefni boðið út. Komi til samþykkis fjármálaráðuneytisins á því að staðið verði að málum eins og kvartandi hefur bent á mun, skv. upplýsingum LMÍ, verða óskað eftir að þeir samningar sem hér um ræðir komi til skoðunar Samkeppniseftirlitsins og þá metið hvort að þeir samræmist samkeppnislögum. Í ljósi þessa er að mati Samkeppniseftirlitis ekki ástæða til að fjalla frekar um þessi samningsdrög í þessu máli.

4.

Gildissvið samkeppnislaga

Umhverfisráðuneytið telur að þar sem lögbundin verkefni LMÍ geti ekki talist til atvinnurekstrar falli starfsemi LMÍ utan gildissviðs samkeppnislaga. Í lögum nr. 103/2006 um landmælingar og grunnkortagerð kemur fram í 7. gr. að LMÍ afli sér tekna, m.a. með sölu á sérhæfðri þjónustu við vinnslu og afgreiðslu gagna sem eru í vörslu stofnunarinnar við gildistöku laganna auk þeirra gagna sem falli undir 4. tl. 4. gr., og með þjónustugjöldum fyrir afgreiðslu gagna. Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 103/2006 kemur fram að eftir 1. janúar 2007 sé ekki gert ráð fyrir að stofnunin miðli annarri framleiðsluvöru en stafrænum þekjum í



mælikvarðanum 1:50.000, sbr. 4. tl. 4. gr., og það muni stofnunin gera samkvæmt þjónustugjöldum. Fram kemur einnig að þar sem um þjónustugjald sé að ræða megi ekki taka hærra gjald en sem nemi öllum föstum og breytilegum kostnaði af veittri þjónustu eða afgreiðslu gagna. Í þjónustugjaldi felst að mati Samkeppniseftirlitsins endurgjald í skilningi samkeppnislaga. Þegar af þeirri ástæðu telur Samkeppniseftirlitið að um atvinnurekstur sé að ræða og falli starfsemi LMÍ þar af leiðandi undir gildissvið samkeppnislaga.

5.

Fjárhagslegur aðskilnaður

Liggur því fyrir að athuga hvort skilyrði 14. gr. samkeppnislaga um fjárhagslegan aðskilnað séu uppfyllt í máli þessu. Í 14. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 kemur fram að þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er Samkeppniseftirlitinu heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálsri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.

Forsendur þess að Samkeppniseftirlitið geti mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað skv. 14. gr. eru tvenns konar. Í fyrsta lagi þarf hlutaðeigandi fyrirtæki eða stofnun að vera opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Í annan stað þarf fyrirtækið að stunda rekstur sem er í frjálsri samkeppni við aðra aðila.

LMÍ eru opinber stofnun og fær fjárframlög frá ríkinu á fjárlögum. Fyrra skilyrðið fyrir beitingu 14. gr. er því augljóslega uppfyllt í þessu tilviki.

Hvað varðar síðara skilyrðið þá er ljóst að með nýlegri lagasetningu um LMÍ var markmiðið að afmarka og þrengja starfsemi LMÍ frá því sem áður var. LMÍ er eins og fram kemur í greinargerð með gildandi lögum um stofnunina ekki lengur ætlað að starfa á samkeppnismarkaði. Löggjafinn hefur hins vegar ákveðið að LMÍ skuli sinna nánar skilgreindum grunnverkefnum sem að hans mati séu það mikilvæg að sinna verði. Gögn sem tengjast landmælingum af grunnkortsgerð fyrir allt landið sem kveðið er á um í lögnum og áður hefur verið vikið að þurfi ávallt að vera til og þeim viðhaldið. Ekki sé hægt að leggja slíka kröfu á einkafyrirtæki og ekki alltaf víst að einkafyrirtæki sjái sér hag í að sinna þeim.

Eftir gildistöku laga nr. 103/2006 er starfsemi LMÍ á sviði landmælinga og kortagerðar alfarið hluti af lögbundnum verkefnum stofnunarinnar, sbr. m.a. 4. tl. 4. gr. laganna. Sökum þessa mun stofnunin muni ekki starfa í frjálsri samkeppni við aðra aðila í skilningi 14. gr. samkeppnislaga. Þegar horft er til þessa telur samkeppniseftirlitið að að lagagrundvöll skorti til þess að beita 14. gr. samkeppnislaga í máli þessu, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. nr. 6/1996 *Grindavíkurbær gegn samkeppnisráði* og nr. 11/1998 *Elín Sigurðardóttir gegn samkeppnisráði*.



**IV.
Ákvörðunarorð**

„Ekki eru efni til að hafast frekar að í máli þessu.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson