



DET KONGELIGE ARBEIDS-  
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENT

Landbruksdepartementet  
Postboks 8007 Dep  
0030 OSLO

Landbruksdepartementet	
Saksnr.: 2003 / 3213	Doknr.: 33
Mottatt: 03 JUN 2004	
Saksbeh.: ASR/UEI/BLO	Ark.: 481
Kopi:	Avskr.:

Deres referanse  
200303213-/BLD

Vår referanse  
200401123-/AKH

Dato 2/6-04

**Høring - Samarbeidsformer i skogforskningen - Høstelandsgruppas innstilling**


Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) viser til brev av 11.03.04 vedr. ovennevnte sak. AAD har følgende merknader:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet viser til Konkurransetilsynets uttalelse av 18. mai 2004. Vi er som tilsynet opptatt av at Landbruksdepartementet i den videre prosess gjennomgår alternativene grundig med hensyn til spørsmålet om konsentrasjon og nødvendig skille mellom forvaltningsmessige og konkurranseutsatte aktiviteter.

Når det gjelder spørsmålet om konsentrasjon bør en neppe stille seg slik at det blir mangel på valgmuligheter for etterspørrere av skogforskningstjenester. Erfaringsmessig vil en eventuell slik situasjon med mangel på alternativer også virke negativt inn på prestasjonene på tilbudssiden. En mangel ved det tilsendte materiale er at det ikke drøfter forholdene til tilsvarende miljøer i andre nærstående land med utviklet skogbruksmiljø.

Etter vår oppfatning taler mye for at skille mellom forvaltningsoppgaver og konkurranseutsatte aktiviteter bør skje ved at den konkurranseutsatte delen skilles ut som eget selskap. Vi viser her til den mer detaljerte drøfting av dette i Konkurransetilsynets uttalelse.

Med hilsen

  
Solgunn M. Tverfjell (e.f.)

  
Per-Roar Schaug

Postadresse	Kontoradresse	Telefon	Organisasjons-,personal- administrasjons- og ledelsesenheten	Saksbehandler
Postboks 8004 Dep N-0030 OSLO	Akersg. 59	22 24 90 90 Org no. 972 417 785	Telefaks 22 24 27 14	Per-Roar Schaug 22 24 48 51



Arbeids- og administrasjonsdepartementet  
v/ Helge Aske  
Postboks 8004 Dep.  
0030 Oslo

ARB. OG ADMINISTRASJONSDEPT.
ARKIVKODE 008 LD
EKSP.
19 MAI 2004
SAKSB.
SAKSNR. 200401123-4

Deres ref.: 200401123 Vår ref.: 2004/300  
-HAS MA1-M1 ANJO 431

Saksbeh.: Anne Johansen

Dato: 18. mai 2004

## ■ Høring - samarbeidsformer i skogforskningen

Vi viser til Deres brev av 24. mars 2004, hvor Landbruksdepartementets (LDs) høringsbrev av 11. mars fulgte vedlagt. LDs høringsbrev og Høstelandgruppas rapport omhandler henholdsvis departementets egne, samt Høstelandsgruppas, vurderinger av og forslag til framtidig tilknytningsform for Skogforsk.

### **Bakgrunn**

Regjeringen har foreslått at Skogforsk skal omorganiseres, da i utgangspunktet som et aksjeselskap. Hensikten bak omorganiseringen er å gi instituttet en friere stilling enn i dag. Skogforsk er i dag underlagt LD, og er organisert som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, jf. Skogforsks årsmelding 2002. Instituttet har en rekke forvaltningsoppgaver for LD, jf. Høstelandgruppas rapport side 13. Skogforsks hovedoppgaver er å styrke det vitenskapelige grunnlaget for forvaltning av skogressursene, verdiskapning basert på skog og miljøinnsats i skog. I tillegg utfører de, dog i liten grad, forskning på oppdrag fra det private næringsliv, i hovedsak de ulike skogeierforbundene og industri. Det fremgår av Høstelandgruppas rapport at en større fristilling av Skogforsk enn hva som er tilfellet i dag, forhåpentligvis vil føre til en større fokusering på inntekter i stedet for bevillinger fra instituttets side. En slik økt konkurranseorientering vil kunne gjøre instituttet mer attraktivt for andre enn offentlige oppdragsgivere, noe som gjør det mulig å hente ut flere oppdrag og dermed inntekter fra det private næringsliv.

LD har på denne bakgrunn satt ned et utvalg, kalt Høstelandsgruppa, som har vurdert aktuelle fremtidige tilknytningsformer for Skogforsk og resten av norsk skogforskning.

På sidene 3-5 og 22-27 i rapporten kommer Høstelandgruppa med tre mulige alternativer;

- 1) et fristilt Skogforsk AS

- 2) et senter for skog og landskap ved NLH<sup>1</sup>, organisert som en stiftelse
- 3) Skogforsk som en del av Bioforsk AS

Anbefalingen fra gruppen er et senter for skog og landskap ved NLH, jf. sidene 30-31 i rapporten.

LD selv har kommet med to forslag til mulige tilknytningsformer, omtalt på side 2 og 3 i høringsbrevet:

- 1) et forvaltningsorgan for skog-, areal- og ressursforvaltning
- 2) å innlemme Skogforsk som et senter i Bioforsk AS

Vi er bedt om å vurdere både Høstelandgruppas anbefaling og de alternativene som departementet vurderer som aktuelle å jobbe videre med.

### ***Konkurransetilsynets vurderinger***

Vi vil i vårt innspill ikke gå inn på hver enkelt foreslåtte organiseringsform, men i stedet mer generelt kommentere hvilke hensyn det fra et konkurransemessig perspektiv vil være viktig å vektlegge.

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at det er viktig å unngå at offentlig virksomhet organiseres på en måte som virker konkurransebegrensende eller –hindrende. Det følger også av regjeringens handlingsplan om konkurransepolitikken at det er viktig å sørge for at offentlig virksomhet blir organisert og drevet på en måte som fremmer konkurranse.

Hva gjelder fremtidig tilknytningsform for Skogforsk, vil vi særlig peke på to fenomener som kan virke skadelig på konkurransen, og dermed føre til en mindre effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser; en for sterk konsentrasjon av forskningsmiljøene innen et forskningsområde og såkalt kryssubsidiering mellom kommersiell virksomhet og forvaltning. Disse vil bli omtalt i det følgende.

### ***Konsentrasjon av forskningsmiljøet***

Høstelandgruppas innstilling hva gjelder fremtidig tilknytningsform for Skogforsk, er et senter for skog og landskap. Forslaget går ut på at en rekke institutter med mer som driver med skogrelaterte problemstillinger, herunder Skogforsk og INA<sup>2</sup>, skal fusjoneres og danne et slikt senter. Høstelandgruppa mener at en slik sammenslåing vil resultere i et sterkt faglig miljø.

Skogforsk og INA er de to største forskningsinstitusjoner innen skog i Norge i dag. En sammenslåing som nevnt ovenfor vil dermed muligens resultere i et sterkt faglig miljø. Det fremgår imidlertid av Høstelandgruppas rapport at Skogforsk ser på INA som sin største konkurrent. Etter Konkurransetilsynets vurdering vil en slik løsning dermed også føre til et konsentrert marked for skogforskning. Som en følge av en sterk konsentrasjon, kan en risikere uheldige effekter for kunder – herunder næringsliv og offentlig forvaltning –, konkurrenter og samfunnet som helhet. Dette fordi kun én stor aktør innen skogforskning vil kunne resultere i blant annet høyere priser, redusert mangfold og svekket kvalitet på forskningsoppdrag, siden forskningsinstitusjonen da ikke møter konkurranse verken på pris eller kvalitet. Sett fra kundenes side, kan det derfor være viktig med flere konkurrerende forskningsmiljø innen et forskningsområde. Flere forskningsmiljøer innen et område vil øke konkurransen og dermed

---

<sup>1</sup> Norges Landbrukshøyskole

<sup>2</sup> Institutt for naturforvaltning ved Norges Landbrukshøyskole (NLH).

redusere faren for ovennevnte problemer, samt øke sannsynligheten for en dynamisk, videreutviklende forskning.

Konkurransetilsynet utelukker ikke at en sammenslåing mellom Skogforsk og INA faller inn under bestemmelsene i konkurranselovens kapittel 4 om kontroll med foretakssammenslutninger.

#### *Krysssubsidiering*

Offentlige institutter som mottar statsstøtte til å drive forskningsvirksomhet, kan ha mulighet til å finansiere sin kommersielle virksomhet med de statlige bevilningene. Dermed kan de operere med lavere priser enn de som reflekterer faktiske produksjonskostnader, noe som gjør det vanskelig for andre aktører som ikke mottar støtte å konkurrere. Dette er en type konkurransehindring som offentlige institutters virksomhet(er) skaper/kan lett skape.

Skogforsk er et forskningsinstitutt som mottar støtte fra staten til å drive med grunnforskning, samt til å utføre en del offentlige forvaltningsoppgaver. I tillegg utfører instituttet forskningsprosjekter på oppdrag fra både offentlige institusjoner og private aktører (se blant annet rapporten sidene 12-15, hvor Skogforsk omtales). Dersom Skogforsk i sin fremtidige organisasjonsform vil ha de samme oppgaver som i dag, vil det være en fare for at statlige overføringer brukes til å dekke kostnader ved kommersiell virksomhet. Dette vil kunne svekke/hindre konkurransen i markedet for forskning på skog.

På høringsnotatets side 29 er det påpekt at omgjøringen av Arbeidsforskningsinstituttet fra forvaltningsorgan til aksjeselskap vakte EFTAs overvåkningsorgans (ESAs) interesse, grunnet nettopp faren for krysssubsidiering mellom forvaltning og kommersiell virksomhet. Som en følge av dette er reglene for bruk av Arbeidsforskningsinstituttets bevilninger endret slik at krysssubsidiering av oppdrag ikke skal forekomme. Uavhengig av hvilken organiseringsmåte som blir valgt for Skogforsk bør instituttet, på lik linje med Arbeidsforskningsinstituttet, organiseres på en måte som gjør at faren for overføring av statlige midler til kommersielle oppdrag blir minst mulig.

Et virkemiddel for å oppnå dette er å skille den kommersielle delen av Skogforsks virksomhet fra den mer forvaltningsmessige. Konkurransetilsynet har i lignende saker, jf. vedlagte kopi av brev av 6. juni 2002 vedrørende mulige konkurransebegrensende virkninger av Meteorologisk institutts kommersielle virksomhet, uttalt at ved kun et regnskapsmessig skille vil det være vanskelig å kontrollere at det faktisk er et fullstendig skille mellom kostnader som påføres som følge av kommersiell virksomhet, og kostnader i forbindelse med andre oppgaver. Av denne grunn er vi i utgangspunktet av den oppfatning at den mest hensiktsmessige måten å fjerne disse hindringene på, er å skille ut den konkurranseutsatte delen av virksomheten i et eget selskap, for eksempel et statseid aksjeselskap.

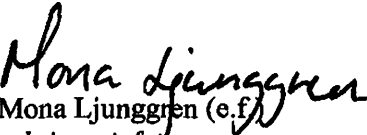
LD har i sitt forslag om å organisere Skogforsk som et forvaltningsorgan for skog-, areal- og ressursforvaltning, påpekt at det bør åpnes for å legge virksomhet av rent forretningsmessig art inn i et adskilt aksjeselskap 100 prosent eid av staten. Tilsynet stiller seg positiv til en utskillelse av den kommersielle virksomheten i et eget selskap, men har ingen synspunkter hva gjelder om det er staten eller private aktører som står som eiere av selskapet.

En eventuell utskillelse krever imidlertid at alle relevante forhold rundt problemstillingen utredes. Det må foretas en avveining mellom samdriftsfordeler og eventuelle begrensninger i konkurransen som følger av de ulike organiseringsformer. I avveiningen må en også ta hensyn til eventuelle kostnader knyttet til en omorganisering. Dette krever en grundig kartlegging av forholdene i det/de relevante marked(er).



Vi har for øvrig ingen merknader.

Med hilsen

  
Mona Ljunggren (e.f.)  
seksjonssjef

  
Anne Johansen  
førstekonsulent

Vedlegg:

Kopi av brev av 6. juni 2002 fra Konkurransetilsynet til Arbeids- og  
administrasjonsdepartementet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet  
Postboks 8004 Dep  
0030 Oslo

Deres ref..

Vår ref.: 2002/198  
M2 579

Saksbeh.: Rolf Sverre Asp Dato: 6. juni 2002

■ **Meteorologisk institutt – konkurranseloven § 2-2 d – påpekning av mulige konkurranseregulerende virkninger av instituttets kommersielle virksomhet**

### 1 Innledning

Konkurransetilsynet skal med hjemmel i konkurranseloven § 2-2 d påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å forsterke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter. Det følger videre av Regjeringens handlingsplan om konkurransepolitikken at det er viktig å sørge for at offentlig virksomhet blir organisert og drevet på en måte som fremmer konkurranse. Med bakgrunn i dette ber tilsynet Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) ta opp med Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) problemstillingen som er beskrevet nedenfor.

Konkurransetilsynet er kjent med at Meteorologisk institutt (MI) arbeider med å skille ut MIs markedsavdeling i et eget aksjeselskap, og at saken skal opp på et etatstyringsmøte mellom MI og UFD 18. juni 2002. UFD har signalisert at det imøteser tilsynets konkurransemessige vurderinger i forkant av dette møtet, og disse er derfor gitt nedenfor. Tilsynet konkluderer med at MIs kommersielle virksomhet, av konkurransemessige hensyn, bør skilles ut i et eget selskap.

### 2 Bakgrunn

Storm Weather Center AS (Storm) henvendte seg i desember 2000 til Konkurransetilsynet og ba tilsynet vurdere konkurransesituasjonen mellom Storm og MI. Storm er av den oppfatning at MI ikke utsettes for samme konkurransevilkår som Storm. Denne oppfatningen begrunner de med at MIs salg og produktutvikling ikke drives etter "ordinære forretningsmessige prinsipper", fordi MI ifølge Storm kan dumpe sine priser uten å løpe samme risiko som et 100 prosent privateid selskap.

### 3 Oppsummering av Konkurransetilsynets vurderinger

MI og Storm opererer begge på tilbudssiden i markedet for bearbejdede vær- og klimatjenester i Norge. MI er den største aktøren, og Storm ser ut til å være eneste konkurrent. Av hensyn til konkurransen i dette markedet bør det derfor ikke legges hindringer i veien for at Storm og potensielle andre konkurrenter skal kunne tilby sine tjenester. Konkurransetilsynet vurderer det slik at MIs virksomhet skaper eller lett kan skape slike hindringer. Hovedårsaken til dette er at MI har mulighet til å finansiere sin kommersielle virksomhet med bevilgningene instituttet får over statsbudsjettet. Dermed kan MI operere med lavere priser enn de som reflekterer faktiske produksjonskostnader. En annen årsak til at MIs virksomhet kan skape konkurransehindringer, er at MI etter tilsynets oppfatning har incentiv til å gi MIs kommersielle virksomhet tilgang til rådata på andre vilkår enn konkurrentene.

Med bakgrunn i ovenstående er Konkurransetilsynets vurdering at MIs kommersielle virksomhet bør skilles ut i et eget selskap, for eksempel et statsaksjeselskap. Det nye selskapet bør ikke ha tilgang til rådata fra forvaltningsorganet MI på andre vilkår enn selskapets konkurrenter, og det må kunne etterprøves at MI opererer med like priser overfor alle etterspørere av slike rådata. Selskapet bør heller ikke på andre vilkår enn konkurrentene kunne benytte seg av forvaltningsorganets øvrige ressurser, for eksempel markedsføring på MIs hjemmesider.

En eventuell utskillelse krever imidlertid at alle relevante forhold rundt problemstillingen utredes. Det må blant annet vurderes om samdriftsfordelene mellom MIs forvaltningsvirksomhet og den kommersielle virksomheten tilsier at det ikke bør foretas en utskillelse. Tilsynet anbefaler at AAD overfor UFD tar initiativ til en slik utredning, og at UFD gjennomfører utredningen så snart som mulig. Som nevnt innledningsvis arbeider allerede MIs styre med denne problemstillingen, og dersom det er ønskelig, er også tilsynet villig til å bistå i dette arbeidet.

Flere av de meteorologiske instituttene i Europa har vært underlagt en slik vurdering i løpet av de siste årene. For eksempel har Statskontoret i Sverige nylig lagt frem en rapport om Sveriges meteorologiske og hydrologiske institutt (SMHI).<sup>1</sup> Statskontoret vurderer hvordan SMHIs virksomhet best kan organiseres for blant annet å oppnå virksom konkurranse, oppnå at den kommersielle virksomheten ikke skal være politisk styrt og at den kommersielle virksomheten ikke skal drive myndighetsutøvelse. Med bakgrunn i disse vurderingene kommer Statskontoret frem til at dette i størst grad kan oppnås ved å legge SMHIs kommersielle virksomhet i et eget selskap.

Av andre lands konkurransemessige vurderinger av tilsvarende markeder, kan nevnes finske konkurransemyndigheter, som i 2001 foreslo at det finske meteorologiske instituttet skulle skille ut sin kommersielle virksomhet i et eget selskap.<sup>2</sup> I Sveits slo konkurransetilsynet i 1999 fast at det sveitsiske meteorologiske instituttet hadde misbrukt sin dominerende stilling overfor private tilbydere av værtjenester.<sup>3</sup> I Danmark derimot, har Konkurrencestyrelsen kommet til at Danmarks meteorologiske institutt ikke misbruker en dominerende stilling overfor sine konkurrenter. Konkurrencestyrelsen anbefalte likevel

<sup>1</sup> Statskontorets rapport 2002:3: "Prognos för SMHI – myndighet, bolag eller både och?".

<sup>2</sup> Se det finske konkurransetilsynets årbok 2001 på [www.kilpailuvirasto.fi](http://www.kilpailuvirasto.fi).

<sup>3</sup> Se [www.wettbewerbskommission.ch/site/g/medienn/pcarchiv/archiv0/SMA.html](http://www.wettbewerbskommission.ch/site/g/medienn/pcarchiv/archiv0/SMA.html).

våren 2002 at instituttet skulle foreta en regnskapsmessig utskillelse av den kommersielle virksomheten.<sup>4</sup>

#### **4 Aktørene i det relevante markedet**

##### **4.1 Meteorologisk institutt**

MI er et statlig forvaltningsorgan underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet og har ansvaret for den offentlige meteorologiske tjenesten for sivile og militære formål i Norge.

Instituttet skal blant annet utarbeide værvvarsler, studere Norges klima og gi klimatologiske utredninger, drive meteorologiske observasjonsstasjoner, drive forskning og utvikling i det omfang det anses nødvendig for å løse de faglige og praktiske oppgaver, spre resultatene av sitt arbeid, utføre oppdrag og yte spesialtjenester for offentlige og private interesser, mot full kostnadsdekning fra brukeren, samt delta i det internasjonale meteorologiske samarbeidet.

MI samarbeider internasjonalt med flere organisasjoner. Som ledd i at Norge er medlem av World Meteorological Organization (WMO) er MI forpliktet til å gi fri tilgang til en rekke data for ikke-kommersielle formål. Norge er også medlem i European Centre for Medium Range Weather Forecasts (ECMWF) og EUMETSAT (Europeisk organisasjon for utnyttelse av meteorologiske satellitter). MI har den daglige kontakten på faglig og administrativt nivå i disse organisasjonene. MI er dessuten med i ECOMET, en økonomisk interessegruppe for meteorologiske tjenester, og EUMETNET, et nettverk mellom de meteorologiske instituttene i Europa for en mer kostnadseffektiv utnyttelse av ressursene.

Instituttet er delt inn i seks enheter: meteorologidivisjonen, observasjonsdivisjonen, forsknings- og utviklingsdivisjonen, IT-divisjonen, markedsavdelingen og administrasjonsdivisjonen.

Når det gjelder MIs arbeid med å yte spesialtjenester for offentlige og private interesser, er det markedsavdelingen som har ansvaret, og denne aktiviteten skal være brukerfinansiert. I disse spesialtjenestene inngår varsel og prognoser tilrettelagt for brukerne, flyværtjenester, klimatjenester og diverse forespørsler og konsekvensutredninger.

Markedsavdelingens virksomhet er konkurranseutsatt, og avdelingen tilbyr sine produkter innenfor hele MIs fagfelt til allmennheten og til samfunnssektorene media, transport, energi, offshore/maritim, fiskeri/polar, landbruk, offentlig/helse, industri/handel, bygg/anlegg, turisme/fritid og forsikring. Storm konkurrerer med MI innenfor enkelte av disse sektorene.

MIs såkalte kjernetjenester finansieres over statsbudsjettet. Av instituttets oppgaver er det bare spesialtjenestene for offentlige og private interesser som ikke er blant MIs kjerne-tjenester. For eksempel hører oppdragsforskning, som ga en inntjening på 42,2 millioner kroner i 2001 eksklusive refusjon for flyværtjenester fra Luftfartsverket på 69,7 millioner kroner, inn under de offentlige kjernetjenestene. Ingen av kjernetjenestene er ifølge MI konkurranseutsatt, og ansvaret for disse tjenestene er lagt til andre enheter enn markedsavdelingen.

---

<sup>4</sup> Se [www.ks.dk/konkuromr/afg/2002/04-24/9.10-hwj.htm](http://www.ks.dk/konkuromr/afg/2002/04-24/9.10-hwj.htm)



MI har hatt en jevn økning i omsetningen<sup>5</sup> de siste årene, fra 259 millioner kroner i 1996 til 365 millioner kroner i 2001. Salgsinntektene økte fra 26,3 til 41,1 millioner kroner i perioden 1996 til 2000. Salgsinntektene for 2000 er imidlertid i ettertid justert til 34,9 millioner kroner. Reduksjonen skyldes ifølge MI en noe annen definisjon av salgsinntekter etter at markedsavdelingen ble skilt ut som en egen avdeling. Differansen på 6,2 millioner kroner betraktes nå som oppdragsinntekter og regnes ikke som en del av den ordinære, kommersielle salgsvirksomheten. I 2001 økte salgsinntektene etter denne nye definisjonen til 35,1 millioner kroner. Både i 2000 og 2001 sto markedsavdelingen for 33,5 millioner kroner av salgsinntektene.

#### **4.2 Storm Weather Center AS**

Storm er et værvarslingsselskap som selger produkter og varslingstjenester til mediebedrifter. Selskapet opererer også innenfor markedene kraft, offshore og landbruk. Selskapet ble etablert i 1997, og operativ drift startet i 1998. Storm eies av Tempelkroken Invest AS (90,5 prosent av aksjene) og Siri M. Kalvig (9,5 prosent av aksjene).

Produktene som Storm selger er bearbejdede meteorologiske rådata. Disse rådataene er ubehandlede data som Storm kjøper hovedsakelig fra MI, selv om de kjøper inn slike data fra andre instanser også. Ifølge Storm betaler de ca 1,5 millioner kroner per år til MI for rådataene.

Storm anser MI som sin største konkurrent innenfor de nasjonale markedsplassene, mens det svenske meteorologiske og hydrologiske institutt (SMHI) oppfattes som en viktig konkurrent i det skandinaviske markedet. Av øvrige konkurrenter nevnes UK Met Office og Oceanroutes, som er to andre utenlandske selskap.

Regnskapstallene for de siste fire årene viser at Storm har hatt en jevn økning i sine driftsinntekter, fra 6,2 millioner kroner i 1998 til 15,3 millioner kroner i 2001. Både i 1998 og 2000 viser imidlertid årsresultatene et underskudd på henholdsvis 818 000 kroner og 1,4 millioner kroner. For 1999 og 2001 viser årsresultatene et overskudd på henholdsvis 563 000 kroner og 365 000 kroner.

### **5 Konkurransemessige vurderinger**

Konkurransetilsynet anser det relevante geografiske markedet for meteorologiske rådata å omfatte hele Europa, og det er de nasjonale meteorologiske instituttene som er tilbydere. Etterspørrene av slike rådata er de meteorologiske instituttene kommersielle virksomheter, samt andre leverandører av bearbejdede vær- og klimatjenester.

Det relevante geografiske markedet for bearbejdede vær- og klimatjenester anses i hovedsak å omfatte Norge, men i noen grad også de øvrige landene i Europa, primært Skandinavia. Etterspørrene er enkeltpersoner og virksomheter innenfor en rekke ulike sektorer, blant annet media, transport, offshore, landbruk, industri og turisme. Det er spesielt vær- og klimatjenester for offshoremarkedet som etterspørres i utlandet, selv om norsk offshoresektor ofte velger norsk værleverandør. I markedet for bearbejdede vær- og

<sup>5</sup> Med omsetning menes her MIs totale utgifter. Utgiftene blir i hovedsak finansiert over statsbudsjettet (55,8 prosent i 2000). De resterende utgiftene blir finansiert med inntekter fra oppdragsvirksomheten, salg av vær- og klimatjenester, refusjon for flyværtjenester (fra Luftfartsverket) og diverse andre refusjoner.

klimatjenester i Norge synes det ikke å være andre aktører på tilbudssiden enn MIs markedsavdeling og Storm.

Storm peker i sine brev til Konkurransetilsynet av 6. desember 2000 og 2. mars 2001, samt brev til MI av 23. oktober 2000, på tre forhold som kan være av konkurransemessig betydning. For det første hevder Storm at MI delvis overfører kostnadene ved sin kommersielle produksjon, til virksomheten det utøver i egenskap av å være et statlig forvaltningsorgan. For det andre hevder Storm at markedsavdelingen i MI ikke står overfor den samme risikoen som Storm, fordi MI har staten i ryggen som kan dekke inn et eventuelt underskudd. For det tredje hevder Storm at det eksisterer et samarbeid om prisen på de dataene som Storm er avhengig av i sin produksjon. Prissamarbeidet skal ifølge Storm foregå mellom MI og andre meteorologiske institutter i Europa, gjennom organisasjonen ECOMET.

Konkurransetilsynet ser nedenfor nærmere på disse tre forholdene.

### **5.1 Subsidiering av konkurranseutsatt virksomhet – merkostnadskravet**

Merkostnaden ved produksjonen av en vare/tjeneste kan defineres som de totale besparelsene en kan oppnå ved å eliminere produksjonen av varen/tjenesten, mens produksjonen av alle andre varer og tjenester holdes konstant. Merkostnadskravet innebærer at den reelle merkostnaden ved å fremstille en vare/tjeneste, ikke er større enn prisen på varen/tjenesten.

En nødvendig forutsetning for at den konkurranseutsatte delen av MI ikke skal kunne operere som en "subsidiemottaker", er at MIs produksjon av konkurranseutsatte vær- og klimatjenester oppfyller merkostnadskravet. Konkurransetilsynet mener derfor at merkostnadskravet bør være et minstekrav til produksjonen av konkurranseutsatte vær- og klimatjenester i MI.

Konkurransetilsynet har ikke grunnlag for å hevde at merkostnadskravet ikke er oppfylt ved produksjonen av disse tjenestene i MI. For å kunne beregne om kravet er oppfylt, må de faktiske produksjonskostnadene i større grad klargjøres.

MI synes i 2001-regnskapet å ha kommet langt i å skille ut markedsavdelingen regnskapsmessig fra den øvrige virksomheten ved instituttet. Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved et regnskapsmessig skille, i forhold til et juridisk skille, er at eventuelle samdriftsfordeler mellom instituttets forvaltningsoppgaver og den kommersielle virksomheten ivaretas. Det synes imidlertid å være svært vanskelig, om ikke umulig, å fullstendig skille mellom kostnader som påføres MI som følge av MIs kommersielle virksomhet, og kostnader som påføres i forbindelse med MIs forvaltningsoppgaver. Og om det teoretisk sett kan være mulig å skille dem, er det vanskelig å kontrollere at det gjøres. Et separat regnskap hindrer derfor ikke fullt ut, etter tilsynets oppfatning, at MIs kommersielle drift delvis kan bli finansiert over offentlige budsjetter, både fordi de ulike typer tjenester er så nært knyttet opp mot hverandre, og fordi tjenestene delvis blir produsert av de samme medarbeiderne. Det ligger derfor til rette for at MI, på tross av at markedsavdelingen er skilt ut regnskapsmessig, kan tilby sine konkurranseutsatte tjenester til en pris som ikke oppfyller merkostnadskravet.

Videre er det vanskelig å etterprøve om MI opererer med de samme prisene ved salg av rådata til MIs markedsavdeling som til Storm.<sup>6</sup> MI produserer rådataene med finansiering fra det offentlige, og ifølge MI selges disse for samme pris til egen markedsavdeling som til Storm. Det ville i større grad gjort det mulig å etterprøve om MI priser rådataene likt, hvis instituttet hadde operert med like prisberegningsoppsett.

## 5.2 Risiko

Storm hevder at markedsavdelingen i MI ikke i samme grad som privateide aktører behøver å ta inn over seg den faktiske risikoen knyttet til ulike prosjekter og investeringer.

I forbindelse med driften av MIs kommersielle virksomhet står etter Konkurransetilsynets oppfatning staten ved forvaltningsorganet MI overfor samme risiko som eierne av Storm, og for å hindre samfunnsøkonomisk effektivitetstap bør ledelsen i de to virksomhetene i størst mulig grad handle i eiernes interesser. Hvorvidt ledelsen i MIs markedsavdeling i samme grad som ledelsen i Storm gjør dette, er usikkert. MIs ledelse synes i større grad enn ledelsen i privateide virksomheter å stå overfor det som i økonomisk litteratur kalles "soft budget constraint", og det kan tenkes at MIs ledelse derfor tar høyere risiko enn ledelsen i Storm. At en virksomhet står overfor "soft budget constraint", innebærer at et eventuelt underskudd i virksomheten vil bli dekket inn gjennom eksterne overføringer, og virksomheten kan derfor for eksempel ikke gå konkurs. Likevel må det ikke nødvendigvis være slik at ledelsen i et statlig forvaltningsorgan som MI i mindre grad handler i tråd med statens interesser, enn ledelsen i en privateid bedrift som Storm handler i tråd med sine eieres interesser. Andre faktorer av betydning for om ledelsen agerer i tråd med eiernes interesser, kan for eksempel være muligheten for kontroll av ledelsen og ledelsens incentiver.

MIs markedsavdeling har en større markedsandel og høyere omsetning enn Storm, og det er grunn til å tro at de også har flere oppdrag å spre risikoen på enn Storm. Ledelsen i MIs markedsavdeling kan derfor i det enkelte oppdrag være villig til å påta seg høyere risiko enn Storm. Dette er ikke i strid med konkuranseloven.

Et gjennomiktig, detaljert og kontrollerbart separat regnskap for MIs kommersielle drift kunne sikret at ledelsen i MIs markedsavdeling ikke tar på seg større risiko enn de ville gjort dersom avdelingen var skilt ut som et eget selskap. Som nevnt synes det imidlertid å være svært vanskelig, om ikke umulig, å fullstendig skille mellom kostnader som påføres MI som følge av MIs kommersielle virksomhet, og kostnader som påføres i forbindelse med MIs forvaltningsoppgaver. Det er derfor grunn til å tro at overføringene MI mottar fra staten virker og vil virke som en slags sikkerhet for å dekke inn eventuelle underskudd i MIs markedsavdeling. På bakgrunn av dette kan det være grunn til å tro at ledelsen i MIs markedsavdeling i mindre grad enn de ville gjort dersom avdelingen var skilt ut som et eget selskap, tar hensyn til den risikoen virksomheten faktisk står overfor.

## 5.3 ECOMET

ECOMET ble etablert i 1995 og er ett av samarbeidsorganene MI er medlem av. I dag har ECOMET 20 nasjonale meteorologiske institutter i Europa som medlemmer, blant annet

<sup>6</sup> MI har lagt frem for tilsynet dokumentene "Kartlegging og prisberegning av data og produkter" henholdsvis til Storm og til MIs markedsavdeling. Dokumentene inneholder forretningshemmeligheter og er derfor unntatt offentlighet jf. offentlighetsloven § 5a første og annet ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

instituttene i Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island. Medlemmene er i henhold til ECOMET-avtalen forpliktet til å gjøre tilgjengelig for alle kommersielle aktører de data og produkter som er tilgjengelig for vedkommende institutts kommersielle del. Disse offentliggjøres i ECOMET-katalogen, som oppdateres årlig.

Ifølge ECOMETs "Internal Rules of Operation" (ECOMET-reglene) kommer det frem hvordan MI skal forholde seg til for eksempel Storm. MI kan tilby tredjeparter såkalte "sublicences", som innebærer tilgang til, og mulighet for videreformidling av, opplysninger og data fra ECOMET-katalogen. MI og Storm har en slik lisensavtale, som innebærer at Storm får tilgang til utvalgte produkter fra MI mot en avtalt pris.

ECOMET skal løpende holdes orientert om avtaler som medlemmene inngår med tredjeparter, og det legges føringer i forhold til prisfastsettelsen på produktene som omsettes. Prisene skal ifølge avtalen i størst mulig grad reflektere kostnadene ved å fremskaffe og overføre dataene. Dersom medlemmene mener prisene ikke reflekterer kostnadene, kan det enkelte medlem, for eksempel MI, anmode hovedforsamlingen om å granske prisen på bestemte data.

Europakommisjonen har vurdert samarbeidet i ECOMET og de såkalte ECOMET-reglene. Den mener, i motsetning til Storm, at ECOMET-reglene sikrer likeverdig behandling av privat sektor og de meteorologiske instituttenes kommersielle deler, når det gjelder tilgang til meteorologiske data og produkter. Videre hevder Europakommisjonen at ECOMET-samarbeidet sikrer at det ikke foregår prissamarbeid mellom de meteorologiske instituttene i Europa og at regnskapsførselen blir tilstrekkelig gjennomiktig, slik at det kan bevises at det ikke foregår kryssubsidiering. Europakommisjonen utstedte 20. oktober 1999 et "Comfort Letter" der den på bakgrunn av dette uttaler at samarbeidet ikke er i strid med EUs konkurranselovgivning.

Konkurransetilsynet har ikke gjort noen nærmere vurdering av eventuelle konkurransemessige konsekvenser knyttet til MIs medlemskap i ECOMET. Tilsynet har heller ikke vurdert eventuelle konkurransemessige konsekvenser av MIs medlemskap i EUMETNET og MIs rolle som Norges kontakt på faglig og administrativt nivå med World Meteorological Organization (WMO), European Centre for Medium Range Weather Forecasts (ECMWF) og EUMETSAT (Europeisk organisasjon for utnyttelse av meteorologiske satellitter). Eventuelle konkurransemessige konsekvenser av MIs nevnte roller ville imidlertid blitt redusert dersom MIs markedsavdeling i større grad enn i dag ble skilt ut fra MIs øvrige virksomhet.

## 6 Konklusjon

Av hensyn til konkurransen i markedet for bearbejdede vær- og klimatjenester, bør det ikke legges hindringer i veien for at Storm og potensielle andre konkurrenter skal kunne tilby sine tjenester. Konkurransetilsynet vurderer det slik at MIs virksomhet skaper eller lett kan skape slike konkurransehindringer, og at den mest hensiktsmessige måten å fjerne disse hindringene på, er å skille ut MIs kommersielle virksomhet i et eget selskap, for eksempel et statsaksjeselskap.

En eventuell selskapsmessig utskillelse av MIs markedsavdeling krever imidlertid en grundig utredning av alle relevante forhold rundt problemstillingen. Tilsynet kjenner til at MIs styre allerede arbeider med dette, og at saken skal opp på etatstyringsmøte mellom MI

og UFD 18. juni 2002. Tilsynet anbefaler likevel, uavhengig av behandlingen i MIs styre, at AAD overfor UFD tar initiativ til at en utredning gjennomføres så snart som mulig, og at det på bakgrunn av denne utredningen avgjøres om MIs markedsavdeling skal skilles ut eller ikke. Dersom det er ønskelig, er tilsynet villig til å bistå i utredningsarbeidet.

Med hilsen

Knut Eggum Johansen  
*konkurransedirektør*

Lasse Ekeberg  
*avdelingsdirektør*

**Kopi (uten vedlegg):**

- Storm Weather Center AS
- Meteorologisk institutt
- Utdannings- og forskningsdepartementet

**Vedlegg:**

- Brev fra Storm til Konkurransetilsynet av 6. desember 2000 (med vedlegg)
- Brev fra Konkurransetilsynet til MI av 5. februar 2001 (uten vedlegg)
- Brev fra Konkurransetilsynet til Storm av 5. februar 2001
- Brev fra MI til Konkurransetilsynet av 19. februar 2001 (uten vedlegg)
- Brev fra Storm til Konkurransetilsynet registrert 2. mars 2001 (uten vedlegg)