

Patent- och marknadsdomstolen
Box 8307
104 20 Stockholm

Ansökan om stämning

Kärande

Konkurrensverket, 103 85 Stockholm

Svarande

Hässleholms kommun, org.nr. 212000-0985
Stadshuset
281 80 Hässleholm

Ombud: Advokaten K.A. och jur. kand. A.D.
Front Advokater
Kungstorget 2
411 17 Göteborg

Saken

Förbud enligt 3 kap. 27 och 29 §§ konkurrenslagen (2008:579) mot konkurrensbegränsande förfarande i offentlig säljverksamhet

Yrkande

1. Konkurrensverket yrkar att Patent- och marknadsdomstolen jämlikt 3 kap. 27 och 29 §§ konkurrenslagen (2008:579) ska förbjuda Hässleholms kommun att på det sätt som skett neka upplåtelse av mark till företag som vill etablera och sälja fiberanslutning till slutkund i Hässleholms kommun och därmed jämförliga förfaranden.
2. Konkurrensverket yrkar att förbudet ska förenas med vite om 25 miljoner kronor.

Innehåll

Ansökan om stämning	1
Kärande.....	1
Svarande	1
Saken	1
Yrkande.....	1
Grunder.....	3
Utveckling av grunderna för talan.....	3
Bakgrund	3
Försäljning av fiberanslutning.....	4
Etablering av fiber till småhus	4
Affärsmodellen för etablering till småhus	5
Företag och flerbostadshus.....	5
Fiberaktörer	6
Närmare om förhållandena i Hässleholm.....	6
Närmare om fiberaktörerna	6
Offentlig säljverksamhet.....	8
Offentlig aktör	8
Säljverksamhet i företag.....	8
Tillgång till mark och kanalisation	9
Ledningsrätt.....	9
Utbyggnadslagen.....	10
Relevant marknad och dominerande ställning.....	11
Produktmarknaden	11
Den geografiska marknaden	20
Konkurrensbegränsningen.....	22
Konkurrensbegränsande effekter av förfarandet.....	22
Allmänt försvarbara skäl saknas	24
Hela kommunen ska omfattas	26
Anslutningsavgiften ska vara likvärdig	27
Fibernetet ska vara öppet	28
Konkurrensverkets sammantagna bedömning och vitet.....	28
Bevisuppgift	29
Bilagor	29

Grunder

3. Hässleholms kommun är en offentlig aktör som bedriver säljverksamhet av ekonomisk och kommersiell karaktär. Säljverksamheten består av dels markupplåtelse, dels nedläggning av fiber och försäljning av fiberanslutning till slutkund i form av småhus, flerbostadshus och företag.
4. Hässleholms kommun bedriver säljverksamhet i konkurrens med privata företag på den relevanta marknaden för etablering och försäljning av fiberanslutning till slutkund i Hässleholms kommun. En förutsättning för att etablera och sälja fiberanslutningar är tillgång till mark. För att privata aktörer ska kunna konkurrera med kommunens säljverksamhet på den relevanta marknaden måste de genom markavtal och gräv tillstånd få tillgång till kommunens mark.
5. Hässleholms kommun nekar sedan oktober 2015 nya privata företag tillgång till kommunens mark genom att inte ingå markavtal och bevilja gräv tillstånd för nedläggning av fiber. Privata företag utan markavtal hindras därigenom från att konkurrera med kommunens egen fiberverksamhet. Det finns flera företag som saknar markavtal men som vill, eller som tidigare velat, etablera egna fibernät och sälja fiberanslutningar till slutkunder i Hässleholms kommun.
6. Kommunens förfarande snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens, och hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens på marknaden för etablering och försäljning av fiberanslutning till slutkund i Hässleholms kommun.
7. Förfarandet är inte försvarbart från allmän synpunkt.

Utveckling av grunderna för talan

Bakgrund

8. Kommunfullmäktige i Hässleholms kommun beslutade i maj 2015 att genomföra en plan för fiberetablering i kommunen. Enligt planen ska kommunen erbjuda minst 95 procent av kommuninvånarna anslutning till ett kommunalt fibernät i egen regi senast år 2020.¹
9. I kommunens fiberplan fastslås att en likvärdig anslutningsavgift om 19 900 kronor ska tillämpas för alla småhus i kommunen, oavsett om dessa befinner sig i tätort eller i glesbygd. Kostnaden för att ansluta ett småhus är enligt kommunen i snitt 16 000 kronor i tätort, respektive 50 000 kronor i glesbygd. I december 2016 utökades kommunens fiberplan till att även omfatta

¹ Hässleholms kommun, brev dnr 2015/733 "Nedläggning av fiber i Hässleholms kommun" (2015-10-07), bevis 9.

försäljning till flerbostadshus och företagskunder. Prissättning för dessa kundgrupper sker individuellt.

10. Hässleholms kommun meddelade i oktober 2015 att kommunen inte kommer att teckna markavtal och bevilja grävstillstånd för fiberetablering för privata företag som inte sedan tidigare har markavtal med kommunen.²
11. Under sommaren 2016 köpte Hässleholms kommun det privata företaget Hessleholm Network AB, som sedan tidigare hade markavtal med kommunen och som fram till dess hade sålt fiberanslutningar i konkurrens med kommunen.
12. Hässleholms kommuns etablering av fiber innebär att kommunen anlägger ett eget fibernät. Detta innebär både att bygga ut nät till olika geografiska områden och att ansluta fastigheterna i områdena.
13. Kommunen ansvarar för etablering av fiberförbindelsen till kundens bostad/lokal. Fiberförbindelsen dras till en anslutningspunkt i kundens bostad/lokal och kopplas in i en kundnod. En kundnod är en optisk/elektrisk omvandlare som gör att kunden kan koppla in sin kundutrustning för att ta emot tjänster från de tjänsteleverantörer som erbjuds i kommunens fibernät.

Försäljning av fiberanslutning

Etablering av fiber till småhus

14. Etablering av fibernät och försäljning av fiberanslutningar till småhus sker i flera steg.
15. **Planering.** Fiberföretag identifierar lämpliga geografiska områden att sälja fiberanslutning i och avgränsar dem utifrån kostnaderna för utbyggnad och kundernas efterfrågan. Företaget räknar på hur många kunder inom projektområdet som behöver ansluta sig för att en etablering ska vara lönsam, s.k. täckningsgrad. Täckningsgraden tillsammans med de på platsen rådande markförutsättningarna är vad som avgör om de aktuella husen bedöms vara kommersiellt intressanta.
16. **Försäljning.** När ett område har identifierats får fastighetsägarna där ett försäljningserbjudande om att ansluta sig till företagets fibernät. Företaget strävar i detta skede efter att uppnå minst den i planeringsfasen bestämda täckningsgraden. Olika företag tillämpar olika modeller för att knyta upp kunderna. Det kan t.ex. ske genom bindande avtal eller genom icke-bindande intresseanmälningar.

² Hässleholms kommun, brev dnr 2015/733 "Nedläggning av fiber i Hässleholms kommun" (2015-10-07), bevis 9.

17. **Etablering.** Först när en tillräckligt hög täckningsgrad (ofta minst 30 procent av de tilltänkta kunderna) har uppnåtts går företaget vidare med etablering av nätet, dvs. nedläggning av fiberkabel och anslutning av kund. Företaget löser här frågan om tillgång till mark genom avtal med markägaren/ägarna, om det inte sedan tidigare finns sådana avtal.
18. **Efteranslutning.** När fiber etableras i ett område kan företaget förbereda för anslutningar även för dem i området som inte tecknat avtal om anslutning. Dessa hus kan sedan efteranslutas till företagets nät mot en anslutningsavgift, som normalt är högre än den ursprungliga anslutningsavgiften. Grävarbeten och installation utförs då från tomtgräns, där nätägaren förberett för en eventuell framtida anslutning.

Affärsmodellen för etablering till småhus

19. Den anslutningsavgift som kunden betalar täcker sällan fiberföretagets kostnad för etableringen. Utbyggnaden kan subventioneras eftersom företaget knyter upp kunden och får framtida intäkter genom att upplåta sitt nät till tjänsteleverantörer. Fiberföretaget får på så sätt in näthyra från dem som levererar de tjänster som slutkunden efterfrågar, t.ex. internet, tv, och telefoni. Det finns också fiberföretag som har som affärsidé att sälja det färdig etablerade nätet vidare.
20. Olika aktörer konkurrerar om att först knyta till sig tillräckligt många kunder för att påbörja en etablering. Det har blivit allt vanligare att flera aktörer samtidigt erbjuder de boende i ett område fiberanslutning. Den som då först erhåller tillräcklig täckningsgrad är sedan normalt den som kommer att bygga fibernätet i området.
21. Fiberaktörerna konkurrerar om kunderna med priset för anslutningen och med priser på slutkundstjänster, dvs. internet, tv och telefoni. Aktörerna kan också tillämpa olika prismodeller. Exempelvis kan vissa aktörer erbjuda kunden att själv utföra grävarbetet på den egna tomten medan andra leverantörer kan erbjuda en lägre anslutningsavgift mot att kunden, utöver vad denne betalar för att abonnera på olika slutkundstjänster, även betalar en särskild näthyra till nätägaren varje månad.
22. Företagens erbjudanden kan också skilja sig åt vad gäller driftsäkerhet, service och vilken utrustning i form av routers etc. som ingår.

Företag och flerbostadshus

23. Vid företagsförsäljning och försäljning till flerbostadshus upprättas inte projektområden. Affären blir alltså inte beroende av anslutningsgraden för kringliggande fastigheter på samma sätt som för småhus.

24. Företagsförsäljning och försäljning till flerbostadshus sker oftast genom konkurrensutsättning och särskilda offerter upprättas. Priset för att få en fiberanslutning till ett flerbostadshus utgår i regel från investeringskostnaderna för grävarbete och anslutning, och regleras ofta i form av en hyra som tas ut under ett antal år.
25. Vid företagsförsäljning identifieras i regel andra behov än de som småhuskunden har, såsom efterfrågan på mer avancerade och pålitliga bredbandstjänster för affärssystem, logistikfunktioner och betalkortstransaktioner.

Fiberaktörer

Närmare om förhållandena i Hässleholm

26. Hässleholms kommun nekar sedan oktober 2015 markavtal till nya privata företag som konkurrerar med kommunens egen fiberverksamhet. Teliakoncernen och Tele2 AB har sedan tidigare markavtal med kommunen och bedriver viss med kommunen konkurrerande verksamhet inom sina affärsområden.
27. TDC Sverige AB och EON Sverige AB har sedan tidigare markavtal med kommunen rörande fibernedläggning, men bedriver inte verksamhet i konkurrens med kommunen.
28. IP-Only Telecommunication AB, Fibertjänst Sverige AB, Telenor Sverige AB och Com Hem Holding AB saknar markavtal men vill etablera fibernät och sälja fiberanslutningar i Hässleholms kommun. Svensk Infrastruktur AB och Comne Work AB, som även de saknar markavtal, var tidigare intresserade av att etablera fibernät och sälja fiberanslutningar i kommunen.

Närmare om fiberaktörerna

Teliakoncernen

29. Teliakoncernen bedriver fiberetablering och försäljning av fiberanslutningar under flera varumärken. Inom koncernen säljs fiber, kommunikationsoperatörstjänster och slutkundstjänster. Försäljning av fiberanslutningar sker via TeliaSonera Sverige AB (Telia) och TeliaSonera Skanova Access AB (Skanova) sköter grävarbeten, installation samt äger och driftar all fiberinfrastruktur. Telia säljer fiberanslutningar i hela landet och Skanova är nätägare i ca 277 kommuner. Telia har sedan början på 1990-talet ett markavtal med Hässleholms kommun.

IP-Only Telecommunication AB

30. IP-Only Telecommunication AB (IP-Only) har bedrivit fiberverksamhet sedan 2002 och är i dag en nätägare som säljer fiberanslutningar i 45 kommuner. Företagets affärsidé är främst att bygga, äga och drifta det passiva nätet och

sedan hyra ut nät till tjänsteleverantörer. Bolaget agerar som kommunikationsoperatör men bedriver ingen egen verksamhet som tjänsteleverantör.

Fibertjänst Sverige AB

31. Fibertjänst Sverige AB (Fibertjänst) säljer fiberanslutningar till bl.a. villakunder och flerbostadshus och är verksamma i hela Sverige. Företaget är ett renodlat fiberetableringsföretag och avyttrar fibernätet efter etablering. Fiberanslutningarna säljs under eget namn men företaget förbehåller sig rätten att överlåta nätet efter etablering.

Telenor Sverige AB

32. Telenor Sverige AB (Telenor) har under lång tid arbetat med att tillhandahålla s.k. slutkundstjänster i form av internet, tv och telefoni. Tidigare hade företaget enbart fiberförsäljning till företag och flerbostadshus, men sedan våren 2016 bedriver företaget även försäljning av fiberanslutningar till småhus.

Com Hem Holding AB

33. Com Hem Holding AB (Com Hem) har sedan lång tid levererat slutkundstjänster och ägt fast infrastruktur, främst i form av koaxialkabel. Företaget har under det senaste året påbörjat en fibersatsning och erbjuder fiber till småhus, flerfamiljshus och företag.

Comne Work AB

34. Comne Work AB (Comne) är ett företag som sedan 2001 har bedrivit fiberverksamhet i Östra Göinge, en kommun som angränsar till Hässleholm. Bolaget säljer fiberanslutningar till villakunder, företag och kommunala verksamheter. Comne sålde sommaren 2016 sin befintliga fiberinfrastruktur i Östra Göinge till Telia.

Svensk Infrastruktur AB

35. Svensk Infrastruktur AB (Svensk Infrastruktur) anlägger egen fiberinfrastruktur och säljer fiberanslutningar, främst i Mälardalen, och är nätägare i 16 av landets 290 kommuner.

Tele2 AB

36. Tele2 AB (Tele2) levererar mobila anslutningar till företag och privatpersoner, samt fasta internetanslutningar och IP-telefoni till företag. Bolaget konkurrerar med Hässleholms kommun när det gäller företagsförsäljning.

Offentlig säljverksamhet

Offentlig aktör

37. Bestämmelsen i 3 kap. 27 § konkurrenslagen, KL, omfattar stat, kommun och landsting. Hässleholms kommun är i egenskap av kommun en sådan aktör som omfattas av regeln.

Säljverksamhet i företag

38. Bestämmelsen i 3 kap. 27 § KL omfattar säljverksamhet som utförs av ett företag enligt den definition som anges 1 kap. 5 § KL. I förarbetena till KL anges att begreppet företag ska ha samma innebörd som uttrycket "undertaking" i EU-rätten.³
39. Av EU-rätten följer att företagsbegreppet ska tolkas vidsträckt. I princip omfattas varje juridisk eller fysisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur.⁴ Till säljverksamhet får enligt förarbetena till KL även räknas andra utbudsverksamheter, t.ex. uthyrning.⁵
40. Hässleholms kommun säljer fiberanslutning till kunder i den egna kommunen.⁶ Verksamheten innebär att fiberanslutning säljs på en marknad i konkurrens med privata företag. Kommunens försäljning av fiberanslutning till småhus, flerbostadshus och företag är sådan offentlig säljverksamhet som avses i 3 kap. 27 § KL.
41. Hässleholms kommun upplåter genom markavtal nyttjanderätt till kommunägd mark. Kommunens markavtal är civilrättsliga avtal mellan kommunen och ledningsägare som bl.a. reglerar ersättningsnivåer för tillträdet. Hässleholms kommuns markavtal med de privata bolagen anger det pris som företaget ska betala för markutnyttjandet.⁷ Hässleholms upplåtelse av mark för fiberetablering är sådan offentlig säljverksamhet som avses i 3 kap. 27 § KL.
42. Hässleholms kommun har sedan den 7 oktober 2015 nekat markavtal till privata företag som vill börja etablera fiber i kommunen.⁸ Kommunens förfarande sker i Hässleholms kommuns offentliga säljverksamhet, som består av fiberförsäljning och markupplåtelse.

³ Prop. 1992/93:56 s. 66.

⁴ Prop. 1992/93:56 s. 66 och prop. 2008/09:231 s. 56 och 57.

⁵ Prop. 2008/09:231 s. 34.

⁶ Hässleholms kommun, avtal om fiberanslutning av småhus till fibernät i Hässleholms kommun, bevis 1, och Hässleholms kommun, svar på åläggande, s. 4, fråga nr 23, bevis 2.

⁷ Markavtal, Bevis 3.

⁸ Hässleholms kommun, brev dnr 2015/733 "Nedläggning av fiber i Hässleholms kommun" (2015-10-07), bevis 9.

Tillgång till mark och kanalisation

43. För att kunna etablera fiber och sälja fiberanslutningar krävs tillgång till mark. Hässleholms kommun äger en betydande del av den gatu- och parkmark samt de grönområden, som finns i kommunens tätorter. Det är främst i dessa strategiska markområden som privata företag behöver lägga ner kanalisation och fiberkablar vid etablering av fiber i tätorterna. Även vid etablering av fiber utanför tätorterna är det ofta nödvändigt med tillgång till kommunal mark för att ansluta nätet till befintliga noder inne i tätorten.
44. Mot bakgrund av ovanstående är det inte möjligt att agera på marknaden utan att få tillgång till kommunal mark.

Ledningsrätt

45. Ledningsrätt är en form av tvingande markupplåtelse. Ledningsrätt regleras i ledningsrättslagen (1973:1144) och innebär att part, även om denne inte kommer överens med markägaren, kan få etablera ledningar i dennes mark. En ansökan om ledningsrätt prövas genom att Lantmäteriet gör en ledningsförrättning. Lantmäteriets beslut kan sedan överklagas till mark- och miljödomstolen.
46. För de ledningsrättsbeslut som meddelades 2015 var den genomsnittliga handläggningstiden drygt 2,5 år, från att ansökan inkommit till att ledningsrätten, efter ev. överprövning, införts i fastighetsregistret.
47. Den 1 juli 2016 genomfördes en lagändring som innebär att Lantmäteriet, enligt huvudregeln, ska avgöra en fråga om ledningsrätt avseende fiberetablering inom fyra månader från dess att en fullständig ansökan inkom till myndigheten. I och med att Hässleholms kommun nekar nya privata företag markavtal kan det antas att kommunen även skulle ställa sig negativ till en ledningsrätt och överklaga eventuella beslut från Lantmäteriet till Mark- och miljööverdomstolen. En sådan överprövning omfattas inte av några lagstadgade tidsfrister.
48. För privata företag som är intresserade av att etablera fibernät i Hässleholms kommun kan ledningsrätt inte ersätta frivilliga markavtal och grävstillstånd, och ledningsrättsinstitutet är inte något som används för att anlägga fibernät i tätorter. Det är en tidskrävande process som inte anses vara kommersiellt gångbar på den snabbväxande fibermarknaden.
49. Eftersom ledningsrätt är en tvingande och exklusiv rätt saknas den flexibilitet som frivilliga överenskommelser har. Om någon ändring i ledningsrätten behöver ske måste en ny ansökan göras. En ledningsrätt kan därmed hindra eller begränsa kommunens framtida stadsplanering. Fiberföretaget kan inte heller justera sina planer. Ledningsrätt är därför ett instrument som inte lämpar sig att använda i tätorter, varken för företag eller för en kommun.

50. Mot bakgrund av ovanstående utgör ledningsrätt inte något alternativ till markavtal med Hässleholms kommun för tillgång till kommunens mark.

Utbyggnadslagen

Tillgång till annans kanalisation

51. När lagen (2016:534) om åtgärder för bredbandsutbyggnad, den s.k. utbyggnadslagen, trädde i kraft den 1 juli 2016 infördes en möjlighet att få tillgång till annan nätägares kanalisation för att bygga ut fibernät. Ett privat företag som vill använda annans kanalisation kan ansöka om det hos nätinnehavaren, som ska medge tillträde på rättvisa och rimliga villkor.⁹
52. En förutsättning för att alla kunna använda sig av utbyggnadslagen är att det redan finns kanalisation där ett företag vill etablera fibernät. Det företag som får tillgång till ett annat fiberföretags kanalisation måste etablera till områden som den nätägaren redan har valt att etablera till och får alltså inte själv välja var utbyggnad ska ske. Eftersom nätägaren redan har etablerat infrastrukturen har denne ett "first-mover-advantage" i de anslutna områdena. Därmed får företaget som anlägger nät i annans kanalisation inte samma förutsättningar för att uppnå en lönsam anslutningsgrad.
53. Förutom att det är svårt att planera sin etablering utifrån var någon annan aktör har anlagt kanalisation, måste det även finnas plats i kanalisationen för att tillträde ska kunna erhållas. Nätinnehavaren har nämligen rätt att avslå begäran om tillträde under vissa förutsättningar, t.ex. om det föreligger brist på utrymme i kanalisationen.
54. Tillträde till kanalisationen kan även nekas om nätinnehavaren istället upplåter svartfiberkapacitet. Det förekommer att företag hyr svartfiber av en nätägare och sedan säljer egna fiberanslutningar från nätägarens fibernät. De företag som hyr svartfiber och säljer fiberanslutning på detta sätt verkar på den s.k. eftermarknaden och agerar utifrån en annan affärsidé än nätägare som bygger eget nät och säljer fiberanslutningar. För de företag som inte själva äger fibernätet är affärsidén oftast att knyta upp kunder för att kunna sälja slutkundstjänster till dem, inte att sälja renodlade fiberanslutningar och upplåta fibernätet till andra operatörer.
55. Mot bakgrund av ovanstående utgör utbyggnadslagens bestämmelser om tillgång till annans kanalisation inte ett kommersiellt realistiskt alternativ till markavtal med Hässleholms kommun för tillgång till kommunens mark eller infrastruktur.

⁹ 2 kap. 1 § lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät.

Samordning av bygg- och anläggningsprojekt

56. Utbyggnadslagen innehåller också bestämmelser om samordning av bygg- och anläggningsprojekt i vissa fall. En nätinnehavare som är ett offentligt organ och som utför ett bygg- eller anläggningsprojekt ska på rättvisa, icke-diskriminerande och öppet redovisade villkor medge samordning av projektet och en bredbandsutbyggares projekt, om en bredbandsutbyggare (fiberaktör) begär det. Detsamma gäller för en nätinnehavare som utför ett bygg- eller anläggningsprojekt som finansieras helt eller delvis med offentliga medel. Nätinnehavaren får avslå bredbandsutbyggarens begäran om den begärda samordningen inte är rimlig.¹⁰
57. En fiberaktör som vill samordna sin utbyggnad av bredband med en näthinnehavare måste emellertid ha ett eget tillstånd att nyttja marken. Eftersom Hässleholms kommun inte ingår nya markavtal är samordning redan av det skälet inte något alternativ för de privata fiberaktörer som vill etablera sig i Hässleholms kommun.

Slutsats

58. För att etablera ett eget fibernät och sälja fiberanslutningar i konkurrens med Hässleholms kommun krävs tillgång till kommunal mark. För det företag som vill agera på marknaden finns inget kommersiellt realistiskt alternativ till kommunal markupplåtelse genom markavtal.

Relevant marknad och dominerande ställning

59. Vid bedömningen av en konkurrensbegränsning enligt 3 kap. 27 § KL är det effekterna på konkurrensen på den relevanta marknaden som ska bedömas. Vid avgränsning av relevant marknad avgränsas dels produktmarknaden, dels den geografiska marknaden.¹¹

Produktmarknaden

60. I den relevanta produktmarknaden ingår produkter som på grund av sina egenskaper, sitt pris och den tilltänkta användningen, av kunderna betraktas som utbytbara.¹²
61. Avgränsning av relevant produktmarknad utgår från den snävast tänkbara produktmarknaden, ofta kallad kandidatmarknaden. Sedan görs en analys av om utbytbarheten på efterfrågesidan och/eller utbudssidan medför att kandidatmarknaden ska utvidgas.
62. Hässleholms kommun etablerar fibernät och säljer fiberanslutningar till småhus och avser också att sälja fiberanslutningar till flerfamiljshus och

¹⁰ 3 kap. 1 § lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät.

¹¹ Prop. 2008/09:231 s. 58.

¹² Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning, p. 7, EGT C 372, 9.12.1997, s. 5.

företag. Även de flesta privata företag som etablerar fibernät för försäljning av fiberanslutningar erbjuder anslutning till småhus, flerfamiljshus och företag.

63. Frågan är därför om det finns andra tekniker för anslutning till ett bredbandsnät som dessa kunder betraktar som tillräckligt utbytbara mot anslutning via ett fibernät för att de ska ingå på samma relevanta marknad.

Teknisk jämförelse - överföringshastighet, svarstid och stabilitet

64. För att förstå hur efterfrågan på fiberanslutning förhåller sig till efterfrågan avseende andra tekniker är det nödvändigt att titta närmare på hur olika tekniker påverkar de slutkundstjänster som levereras via dem. Med slutkundstjänster avses i detta sammanhang bl.a. internet, telefoni och tv. Kunderna efterfrågar fiberanslutning för att få tillgång till dessa slutkundstjänster.
65. Vid köp av bredbandsanslutning är det viktigt för köparen vilken slags överföringshastighet (nedladdningshastighet och uppladdningshastighet¹³) och vilka svarstider som levereras, dvs. hur den valda överföringsteknikens påverkar slutkundstjänsten.¹⁴ Något som också har betydelse är anslutningens potential att i framtiden kunna erbjuda snabbare uppladdnings-/nedladdningshastighet i takt med att utvecklingen går framåt.
66. Behovet av överföringshastighet varierar beroende på köparnas beteendemönster. Strömmad film kräver t.ex. en hög nedladdningshastighet, särskilt i höga upplösningar, och jämna svarstider för att slippa buffring. Online-spel ställer än högre krav på anslutningen då data sänds både upp- och nedströms och långa svarstider leder till fördröjningar i spelet, s.k. lagg. Även antalet användare och antalet terminaler¹⁵ som används på samma fasta anslutning påverkar upplevelsen för varje användare.

Post- och telestyrelsen, PTS, har identifierat två tydliga trender:

- Användare av internet kräver allt högre hastighet för att kunna nyttja kapacitetskrävande tjänster, i form av bl.a. strömmad film, video och online-spel.
- Det blir allt vanligare med fler terminaler i samma hushåll, dvs. fler apparater som måste dela på samma kapacitetsutrymme. Det är också

¹³ Antal Mbit/s som anslutningen klarar av att leverera antingen ner, dvs. från nätet till terminalen (t.ex. dator, telefon, surfplatta), eller upp, dvs. från terminalen till nätet.

¹⁴ PTS – 15-7200, Ingår bredband levererat över fiber respektive koppar på samma slutkundsmarknad?, s. 51–56, bevis 4.

¹⁵ Apparater med tillgång till internet, t.ex. datorer, surfplattor, smarta tv-apparater och mobiler.

troligt att antalet anslutna terminaler kommer att öka i framtiden med utbredningen av nya apparater som är uppkopplade mot internet.¹⁶

67. Fiber kan erbjuda mycket höga överföringshastigheter, men tjänsteleverantörer erbjuder idag vanligtvis abonnemang med 100 Mbit/s, en överföringshastighet som i de flesta fall skulle kunna tiofaldigas utan större ingrepp.¹⁷ Det finns idag abonnemang med 1 Gbit/s. År 2016 var den faktiska genomsnittliga svarstiden för fiber 13 millisekunder (ms).¹⁸ Fiber kan dessutom användas över långa avstånd utan stora tapp i överföringshastighet, upp till 7–8 mil, utan signalförstärkning.
68. Koaxialkabel (kabel-tv-nät) kan erbjuda överföringshastigheter upp till 500 Mbit/s., dock endast över kortare avstånd. Överföringshastigheten för koaxialkabel minskar snabbt med avståndet till noden,¹⁹ vilket skiljer tekniken från fiber. Även svarstiderna skiljer sig åt mellan de olika teknikerna. År 2016 var den faktiska genomsnittliga svarstiden för kabel-TV (koaxialkabelnät i en fastighet kopplat till fiber) 17 ms.²⁰
69. De koaxialkabelnät som finns idag är främst fastighetsnät i flerfamiljshus, dvs. nät inne i själva fastigheten. Dessa fastighetsnät är oftast anslutna till ett fibernät. I undantagsfall förekommer viss nyetablering av koaxialkabel inuti flerfamiljshus. En anledning till detta är att koaxialkabel alltför ger en bra tv-plattform och fastighetsägaren vill kunna ge hyresgästerna valmöjligheter. Det rör sig i dessa fall dock alltid om en dubbelanslutning av både fiber och koaxialkabel vid nybyggnation, aldrig enbart en koaxialkabelanslutning. Koaxialkabel utgör alltså i dessa fall ett komplement och inte ett substitut till fiberanslutning.
70. Eftersom frågan nu rör vilka tekniker som utövar ett konkurrenstryck på den som anlägger fibernät för att ansluta fastigheter är fastighetsnäten inte relevanta. Det relevanta är om koaxialkabelnät fram till fastigheten utövar något konkurrenstryck på fibernät.
71. xDSL är ett samlingsbegrepp för bredband via kopparkabel i det traditionella telefonnätet. Någon utbyggnad av xDSL-nätet förekommer inte idag.

¹⁶ PTS – 15-7200, Ingår bredband levererat över fiber respektive koppar på samma slutkundsmarknad?, s. 12–29, bevis 4.

¹⁷ PTS – 15-7200, Ingår bredband levererat över fiber respektive koppar på samma slutkundsmarknad?, s. 10, bevis 4.

¹⁸ Bredbandskollen, Surf hastigheter i Sverige, 2008–2016, s. 39, bevis 8.

¹⁹ PTS-ER-2016:10, Bredbandskartläggning 2015, s. 23, bevis 5.

²⁰ Bredbandskollen, Surf hastigheter i Sverige, 2008–2016, s. 39, bevis 8.

Tvårtom har Telia börjat avveckla sitt kopparnät som är det nät som utnyttjas av xDSL-tekniken.²¹

72. Den vanligaste xDSL-tekniken i Sverige är ADSL, som kan leverera nedladdningshastigheter på upp till 24 Mbit/s.²² Den faktiska överföringshastigheten minskar dock snabbt med avståndet mellan abonnenten och telestationen och 2016 var den faktiska medelhastigheten för ta emot data via xDSL endast 14 Mbit/s.²³ xDSL hade 2016 en genomsnittlig svarstid om 39 ms.²⁴
73. VDSL är en annan typ av xDSL-teknik som kan erbjuda hastigheter upp till 60 Mbit/s beroende på närheten till operatörens nod. VDSL är inte utbyggt i samma omfattning som ADSL och kan bara erbjudas kunder som bor nära en VDSL-uppdaterad telestation. Endast 18 procent av befolkningen i Sverige skulle kunna få bredband över VDSL, och i realiteten är endast 4 procent av alla bredbandsabonnemang VDSL-baserade.²⁵
74. Skillnaden i prestanda mellan fibernät och andra fasta nät för bredbands-access är således betydande och kommer i framtiden att öka. Redan denna skillnad talar för att andra fasta överföringstekniker inte är annat än begränsat utbytbara mot fiber.

Utvecklingen av efterfrågan för olika fasta överföringstekniker

75. Kundernas efterfrågan avseende abonnemang via de olika anslutningsteknikerna har varierat starkt över tid. Tidigare hade främst abonnemang via xDSL stor utbredning, men sedan 2014 är fiber den vanligaste anslutningstekniken (se tabellen nedan).
76. Detta beror på att det blivit allt viktigare för kunderna med en anslutning som kan leverera slutkundstjänster med hög överföringshastighet (både nedladdnings- och uppladdningshastighet) och erbjuda korta svarstider.
77. Att efterfrågan på bättre överföringsteknik ökar framgår av att betalningsviljan för fiber under senare år ökat hos kunderna, vilket drivit upp investeringsviljan hos nätägare och utbyggnaden av fiberinfrastruktur har varit intensiv.²⁶ De senaste årens ökade efterfrågan på fiberanslutning av småhus kan också förklaras av att villaägare i större utsträckning ser fiberanslutning som en investering i en framtidssäker infrastruktur som höjer

²¹ PTS – 15-7200, Ingår bredband levererat över fiber respektive koppar på samma slutkundsmarknad?, s. 45, bevis 4.

²² PTS – 15-7200, Ingår bredband levererat över fiber respektive koppar på samma slutkundsmarknad?, s. 39, bevis 4.

²³ Bredbandskollen, Surf hastigheter i Sverige 2008-2016, s. 16, bevis 8.

²⁴ Bredbandskollen, Surf hastigheter i Sverige 2008-2016, s. 39, bevis 8.

²⁵ PTS – 15-7200, Ingår bredband levererat över fiber respektive koppar på samma slutkundsmarknad?, s. 22, bevis 4.

²⁶ PTS-ER-2016:13, Rapport om fiberutbyggnaden till enfamiljshus, s. 13–16, bevis 7.

värdet på huset.²⁷ Den kraftigt ökande efterfrågan på abonnemang via fiberanslutningar på bekostnad av abonnemang via andra fasta överföringstekniker framgår av diagrammet nedan.

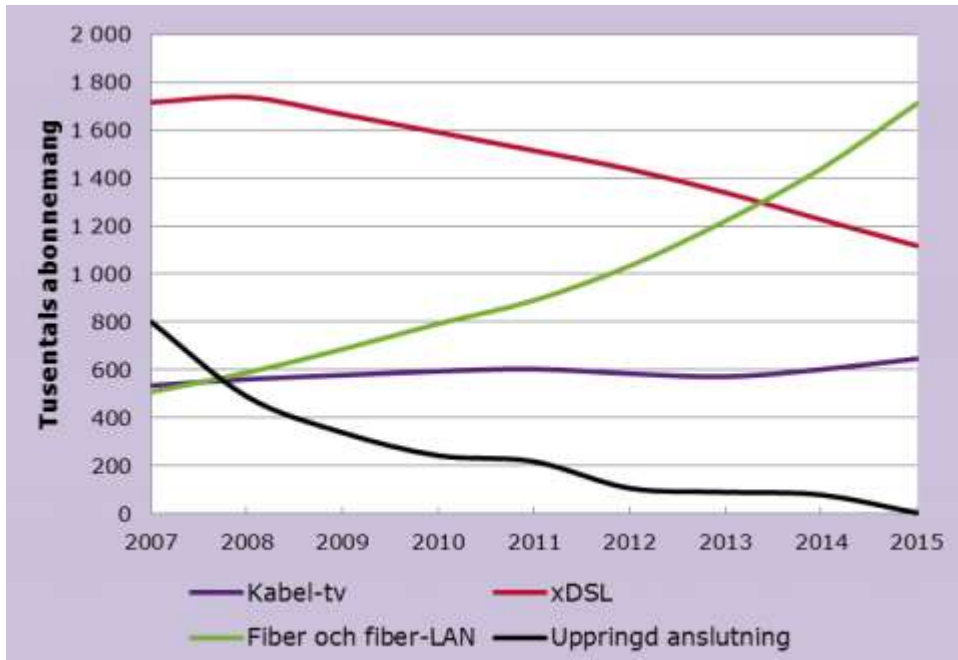


Bild tagen ur PTS-ER-2016:18 – Svensk telekommarknad 2015, s. 27, bevis 7.

78. Som framgår ökar antalet fiberanslutningar kraftigt och xDSL-abonnemang minskar stadigt, medan antalet bredbandsabonnemang via koaxialkabel (i tabellen benämnt kabel-tv) håller sig relativt stadigt.
79. Anledningen till att antalet xDSL-abonnemang minskar kraftigt är att kunderna efterfrågar fiber, eftersom de upplever att deras befintliga anslutning inte ger tillräcklig prestanda.²⁸ Som nämnts ovan kan VDSL i gynnsamma fall ha relativt hög prestanda. Trots detta ökar antalet abonnemang via fiber även i de områden där VDSL är tillgängligt.
80. Telias fibersatsning har inneburit att företaget byggt fibernät parallellt med det xDSL-nät som företaget har haft sedan tidigare. Telia har från 2010 till 2014 investerat mer än fem miljarder kronor i utbyggnaden av sitt fibernät, och under perioden 2014 till 2018 planerar företaget att investera ytterligare nio miljarder kronor. Det faktum att den dominerande aktören på xDSL valt att börja avveckla xDSL-nätet och istället blivit den ledande fiberaktören visar också på att olika xDSL-tekniker inte utövar något betydande konkurrenstryck på fiberanslutningar.

²⁷ PTS-ER-2016:13, Rapport om fiberutbyggnaden till enfamiljshus, s. 18, bevis 7.

²⁸ PTS-ER2016:13, Rapport om fiberutbyggnaden till enfamiljshus, s. 13, bevis 7.

81. Enligt privata fiberaktörer utgör andra fasta kommunikationstekniker inte ett alternativ till fiberanslutning för kunderna.

Priser för att ansluta till olika fasta överföringstekniker

82. Eftersom det inte anläggs andra fasta bredbandsnät än fiber är den som vill ha abonnemang via annan fast bredbandsanslutning beroende av att det redan finns en sådan anslutning etablerad. Det innebär att befintliga alternativ till fiber inte kräver någon ny investeringskostnad.
83. Priset på en fiberanslutning varierar idag mellan ca 15 000 kr och 25 000 kr beroende på de lokala förhållandena. Att de som idag har tillgång till bredband via äldre tekniker ändå i stor utsträckning väljer att göra en så stor investering visar att äldre överföringstekniker inte är utbytbara mot fiber.
84. Kostnaden för att ha ett internetabonnemang är generellt något lägre i ett fibernät än i nät med xDSL-teknik. I relation till investeringskostnaden för en fiberanslutning är skillnaden, om man bortser från skillnader i överföringshastighet och kvalitet, emellertid inte väsentlig. Som framgår av tabellerna i bilaga A kostar idag bredband via xDSL med hastigheten 60 Mbit/s 409–489 kr per månad hos några av de ledande aktörerna, medan bredband via fiber med hastigheten 100 Mbit/s kostar 369–379 kr/mån.
85. Som framgår av bilaga A är prisskillnaden för bredband via xDSL och fiber lägre, och om man gör rätt val obefintlig, vid jämförbara hastigheter, runt 10 Mbit/s. Detta innebär att en kund som byter från xDSL till fiber i bästa fall kan minska sin kostnad för leverans av bredband med omkring 1 000 kr per år. Ställt i relation till investeringskostnaden på omkring 20 000 kr visar det att den lägre kostnaden för slutkundstjänster inte kan vara en tillräcklig drivkraft för att motivera investeringen i fiber. Även detta stödjer slutsatsen att fiberanslutningar inte befinner sig på samma relevanta produktmarknad som anslutningar med äldre överföringstekniker.
86. Det kan alltså konstateras att redan den investeringskostnad som krävs för att ansluta till ett fibernät, jämfört med att ansluta till en äldre fast teknik, innebär att äldre fasta överföringstekniker inte utövar något betydande konkurrenstryck på fiberanslutningar. Om så vore fallet skulle inte kunder som har möjlighet att ansluta till andra typer av fasta nät välja att investera i storleksordningen 20 000 kr för att få en fiberanslutning.
87. Av vad som ovan anförts beträffande prestandaskillnader, efterfrågan och priser framgår att det pågår ett teknikskifte från äldre, långsammare, överföringstekniker till fiber, men inte tvärtom. Dvs. kunder som har tillgång till äldre överföringstekniker anser att fiber är ett alternativ, medan kunder som har tillgång till fiber inte anser att äldre överföringstekniker är ett

alternativ. Utbyrbarheten mellan fiber och de äldre örföringsteknikerna är alltså asymmetrisk.

88. **Sammanfattning.** Prestanda- och prisskillnaden mellan fiber, koaxialkabel och xDSL, kundernas efterfrågan på allt snabbare anslutningar och frånvaron av nyetablering av koaxialkabelnät och xDSL-nät innebär att dessa anslutningar inte utövar ett tillräckligt konkurrenstryck på fiberanslutning för att ingå på samma relevanta marknad. Även det förhållandet att Telia investerar i fiber trots ett stort xDSL-innehav visar att det befintliga xDSL-nätet inte konkurrerar med fiber.
89. Mot bakgrund av det ovan anförda konstateras att andra fasta örföringstekniker för data inte ingår på samma relevanta marknad som fiberanslutning.

Mobila anslutningar ingår inte på den relevanta marknaden

90. Mobila anslutningar saknar den fasta anslutningspunkt till kundens hus som fasta anslutningar kräver. Istället skickas signaler från en mast till och från kundens mottagare, typiskt sett en telefon, surfplatta eller ett mobilt bredband inkopplat i en dator.
91. Mobila anslutningar erbjuds i regel med en begränsad mängd data per månad som kunden kan skicka och ta emot. Alternativt kan örförings-hastigheten begränsas efter viss förbrukad datamängd. Fasta anslutningar har typiskt sett inte några begränsningar i total datamängd som användaren kan nyttja. Mot bakgrund av den ökade efterfrågan på kapacitetskrävande tjänster samt att det blir vanligare med flera samtidigt uppkopplade terminaler i varje hushåll, medför de mobila anslutningarnas begränsningar i datamängd att dessa inte lämpar sig som enda anslutning, annat än för hushåll med mycket begränsad bredbandsanvändning.
92. Fasta anslutningar är ofta ett mer pålitligt alternativ vad gäller örföringshastighet. Medan fasta anslutningar marknadsförs genom att hastighetskapaciteten uttryckligen anges, marknadsförs mobila anslutningar med hur mycket total surfmängd användaren erhåller och med en förväntad hastighet som är lägre än vad som kan garanteras med fasta anslutningar.
93. Den genomsnittliga faktiska nedladdningshastigheten i 4G-nätet var 2016 17 Mbit/s vilket kan jämföras med 86 Mbit/s i fibernät.²⁹
94. Fast bredband erbjuder också snabbare och mer enhetliga svarstider än mobila anslutningar. Den genomsnittliga faktiska svarstiden 2016 för fiber

²⁹ Bredbandsollen, Surf-hastigheter i Sverige 2008–2016, s. 16, bevis 8.

var 13 ms medan den var 45 ms för mobilt bredband.³⁰ Som nämnts ovan kräver tjänster som tv eller online-spel en tillförlitlig svarstid, dvs. att fördröjningen i nätet måste vara konstant under användandet av dessa tjänster. Även om en mobil bredbandstjänst under gynnsamma förhållanden kan leverera god överföringshastighet kan en förändring av svarstiden momentant innebära att exempelvis uppspelningen av en video tillfälligt stannar upp. Sådana förändringar i svarstider ger en sämre användarupplevelse och mindre tillförlitlighet.³¹

95. I dagsläget är det vanligt att en användare har både en fast anslutning, företrädesvis i hemmet, och en eller flera mobilanslutningar, t.ex. till en mobiltelefon eller till en surfplatta, som nyttjas när personen befinner sig utanför hemmet. Mobila internetanslutningar ses alltså som ett komplement till fasta anslutningar. Detta understryks av att antalet fasta anslutningar inte har minskat trots att antalet mobila anslutningar har ökat kraftigt de senaste åren.
96. Det totala antalet abonnemang via fasta bredbandstekniker ökade kraftigt 2000–2008, men därefter har antalet nya abonnemang inte ökat nämnvärt. Åren 2008–2014 ökade antalet fasta bredband med ca 0,3 miljoner abonnemang, från 2,9 till 3,2 miljoner. Under samma tidsperiod ökade antalet mobila bredbandsabonnemang kraftigt från knappt 1 miljon till drygt 8 miljoner abonnemang. Trenderna för abonnemang via de olika anslutningsteknikerna framgår av diagrammet nedan.³²

³⁰ Bredbandskollen, Surfhastigheter i Sverige 2008–2016, s. 39, bevis 8.

³¹ PTS – 15-7200, Ingår bredband levererat över fiber respektive koppar på samma slutkundsmarknad?, s. 54, bevis 4.

³² PTS – 15-7200, Ingår bredband levererat över fiber respektive koppar på samma slutkundsmarknad?, s. 19, bevis 4.

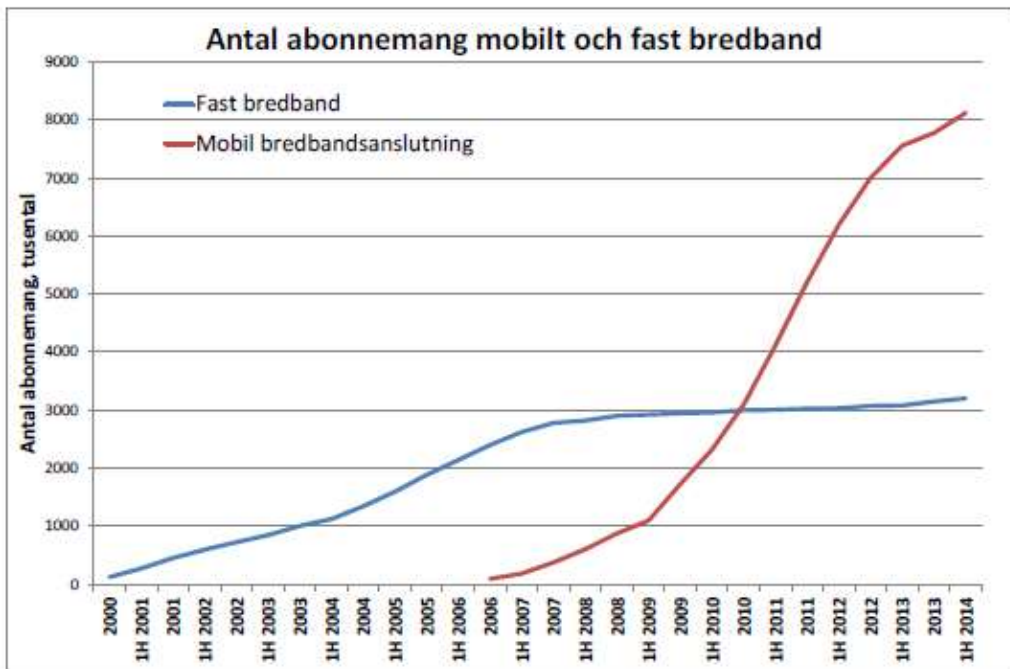


Bild tagen ur PTS – 15-7200, Ingår bredband levererat över fiber respektive koppar på samma slutkundsmarknad?, s. 19.

97. Även med hänsyn till att vissa personer kan ha flera mobiltelefonabonnemang innebär antalet mobila bredbandsanslutningar att de flesta hushåll som har en fast bredbandsanslutning också har ett mobilt bredbandsabonnemang. Det visar att fast bredband respektive mobilt bredband ska ses som komplement till varandra och att de fyller delvis olika behov.
98. Att fast bredband och mobilt bredband i hög grad utgör komplement är också helt naturligt. Det förbrukas ofta betydligt mer data i hemmet än utanför. Det blir då en väsentlig prisskillnad om all förbrukning ska ske via mobilt bredband jämfört med kostnaden för bredband via fast anslutning. Av tabellen nedan framgår ordinarie pris våren 2017 för olika mobila bredbandsabonnemang hos de största aktörerna.

Bolag	Maxtak	Kostnad
Telia	5 GB/mån	99 kr/mån
	12 GB/mån	149 kr/mån
	24 GB/mån	249 kr/mån
	40 GB/mån	349 kr/mån
		*Anslutningsavgift 250 kr tillkommer.
Tele2	5 GB/mån	149 kr/mån
	20 GB/mån	199 kr/mån
	50 GB/mån	299 kr/mån
	100 GB/mån	399 kr/mån
	200 GB/mån	599 kr/mån
Telenor	40 GB/mån	249 kr/mån
		*Anslutningsavgift 250 kr tillkommer.

99. Ett mobildataabonnemang om 40–50 GB/mån kostar i storleksordningen 250–350 kr per månad. Ordinarie pris för bredband via fiber med en hastighet på 100 Mbit/s ligger ofta omkring 369 kr/mån, se bilaga 1. Då är datamängden som kan användas obegränsad, till skillnad från mobilt bredband. Det går också att ansluta ett antal terminaler (mobiltelefoner, surfplattor, TV-apparater) till ett fibernät utan att prestandan påverkas nämnvärt.
100. Det kan konstateras att det finns betydande skillnader i prestanda, användningsområde och kostnad för att få slutkundstjänster levererade avseende bredband via fiber, respektive via mobilt bredband. Sammantaget med utvecklingen av antalet mobilabonnemang visar detta att mobilt bredband är ett komplement till fast bredband och inte ett substitut. Mobilt bredband ingår därmed inte på den relevanta produktmarknaden.

Slutsats

101. Den relevanta produktmarknaden utgörs av etablering och försäljning av fiberanslutning till slutkund. På den marknaden ingår inte försäljning av fiberanslutning på den s.k. eftermarknaden.

Den geografiska marknaden

102. Den relevanta geografiska marknaden omfattar det område inom vilket de berörda företagen tillhandahåller de relevanta produkterna eller tjänsterna, inom vilken konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade och som kan skiljas från angränsande geografiska områden framför allt på grund av väsentliga skillnader i konkurrensvillkoren.³³

³³ Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad, p. 8.

103. Liksom vid avgränsning av relevant produktmarknad utgår avgränsningen av relevant geografisk marknad från den snävast tänkbara marknaden, den så kallade kandidatmarknaden.
104. Hässleholms kommuns förfarande att neka företag som inte sedan tidigare har markavtal för etablering av fibernät omfattar hela Hässleholms kommun. På marknaden för etablering av fiber och försäljning av fiberanslutningar i Hässleholms kommun verkar, förutom Hässleholms kommun, Telia.
105. Kandidatmarknaden utgörs därför av Hässleholms kommun. Frågan är därefter om utbytbarhet på efterfrågesidan och/eller utbudssidan medför att den geografiska marknaden ska utvidgas till att vara större än Hässleholms kommun.
106. Normalt är efterfrågesubstitutionen den viktigaste faktorn vid utvidgning av den relevanta marknaden. Kandidatmarknaden ska prövas "[...] mot en analys av efterfrågans särdrag (betydelsen av nationella eller lokala preferenser, kundernas aktuella inköpsmönster, produktdifferentiering/varumärken m.m.) för att fastställa huruvida företag inom olika områden verkligen utgör alternativa försörjningskällor för konsumenterna. [...] Den fråga som måste besvaras är [...] om parternas kunder skulle kunna börja anlita företag någon annanstans på kort sikt och till försumbara kostnader."³⁴
107. Det föreligger ingen efterfrågesubstitution som kan utvidga den relevanta geografiska marknaden. En kund som efterfrågar fiberanslutning kan endast efterfråga det på den plats där dennes fastighet är belägen. En kund i Hässleholms kommun som efterfrågar en fiberanslutning är alltså hänvisad till fiberaktörer som erbjuder fiberanslutning i Hässleholms kommun.
108. Frågan är därefter om det föreligger möjligheter till utbudssubstitution som ger skäl att utvidga marknaden. Vid en bedömning av möjligheterna till utbudssubstitution från företag verksamma utanför den geografiska kandidatmarknaden måste det säkerställas att dessa "[...] inte skulle möta hinder om de skulle vilja öka sin försäljning på konkurrensmässiga villkor inom hela den geografiska marknaden. [...]."³⁵ Prövningen handlar om att identifiera eventuella svårigheter och hinder som kan skydda företag inom ett visst geografiskt område mot konkurrens från företag utanför det området.
109. Ett absolut hinder för fiberföretag som vill etablera sig inom Hässleholms kommun är att kommunen vägrar potentiellt konkurrerande fiberföretag

³⁴ Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad, p. 29.

³⁵ Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad, p. 30.

markavtal för etablering av fiber. För en aktör som vill etablera fiber i Hässleholms kommun är det nödvändigt att få tillgång till kommunens mark. Det föreligger således inte möjlighet till utbudssubstitution i detta ärende.

110. Då det saknas alternativa försörjningskällor för konsumenterna i Hässleholms kommun finns det således inget skäl att utvidga den geografiska marknaden till ett område som är större än kandidatmarknaden.

Konkurrensbegränsningen

111. Bestämmelsen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i 3 kap. 27 § KL har tillkommit mot bakgrund av behovet att i domstol kunna lösa konflikter som uppstår när det offentliga bedriver säljverksamhet i konkurrens med privata aktörer.³⁶
112. Enligt 3 kap. 27 § KL första stycket får domstol förbjuda ett förfarande i en säljverksamhet bedriven av en offentlig aktör om detta snedvrider, eller är ägnat att snedvrida en effektiv konkurrens på marknaden, alternativt hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Ett förfarande som är försvarbart från allmän synpunkt kan dock inte förbjudas.
113. En grundläggande förutsättning vid tillämpningen av 3 kap. 27 § KL är förekomsten av, eller fara för, negativa effekter på konkurrensen. Det ska undersökas om det företagna förfarandet skadar drivkrafterna för konkurrensen och mekanismerna på marknaden, eller om det föreligger risk för sådan skada. De konkurrensnedvridande eller konkurrenshämmande effekterna ska vara av någon betydelse för att ett förbud ska komma i fråga.³⁷

Konkurrensbegränsande effekter av förfarandet

114. Hässleholms kommuns förfarande, att neka markavtal för fiberetablering, innebär att privata företag utan markavtal inte kan etablera och sälja fiberanslutningar i konkurrens med kommunens egen säljverksamhet. Detta innebär att det inte finns något företag som kan utöva något konkurrenstryck mot kommunens fibererbjudande, förutom i begränsad utsträckning Telia.
115. IP-Only hade tecknat avtal med knappt 1 000 hushåll i Hässleholms kommun som företaget inte har kunnat leverera fiberanslutning till pga. kommunens förfarande.³⁸ Efter att kommunens beslut att inte ge nya privata företag markavtal och grävstillstånd fick genomslag på marknaden har IP-Only inte tecknat avtal med fler kunder.

³⁶ Prop. 2008/2009:231 s 33.

³⁷ Prop. 2008/09:231 s. 37 f.

³⁸ "IP-Onlys beställningar inkl landsbygdsprojektet i Hässleholms kommun 20160405 med markägare", bevis 10.

116. IP-Only har sedan juni 2016 gett sina kunder möjlighet att kostnadsfritt frånträda de ingångna avtalen med anledning av att företaget inte kan leverera utlovad fiber.³⁹ Ett antal kunder har valt att frågå avtalet.
117. Fibertjänst har försökt etablera sig i Hässleholms kommun som en självständig fibernätsaktör, men inte lyckats p.g.a. att kommunen nekat bolaget markavtal och grävstillstånd. För att få tillgång till kommunal mark har Fibertjänst istället fått använda Telias markavtal. Efter att Fibertjänst fått denna möjlighet via Telia nekades företaget grävstillstånd av kommunen. Fibertjänst överlät då sina projektområden i Hässleholms kommun, omfattande ca 350 kunder, till Telia.
118. Telenor vill etablera eget fibernät och sälja fiberanslutningar i Hässleholms kommun. Hässleholms kommun har dock nekat Telenor markavtal och grävstillstånd. Telenors ambition är att erbjuda såväl tätort som glesbygd i Hässleholms kommun fiberanslutningar. Företagets affärsidé är att etablera ett eget fibernät i kommunen. Telenor har hittills tecknat avtal med flera hundra kunder i Hässleholms kommun.
119. Com Hem har identifierat ett tillräckligt stort kundunderlag i Hässleholms kommun och ser därför en möjlighet att etablera sig. Flera kommuninvånare har visat intresse för företagets fibersatsning. Företaget avser att kunna erbjuda fiberanslutningar till villor, företag och bostadsrättsföreningar.
120. Svensk Infrastruktur och Comne har tidigare varit intresserade av att etablera egna fibernät i konkurrens med Hässleholms kommun. Kommunens agerande har dock lett till att bolagen avhållit sig från att etablera sig i kommunen.
121. De privata företagen IP-Only, Telenor, Com Hem och Fibertjänst kan inte etablera fibernät och sälja fiberanslutningar i konkurrens med kommunen. Detsamma gäller andra privata företag utan markavtal med kommunen som eventuellt vill sälja fiberanslutningar från eget nät i Hässleholms kommun. Samtliga dessa aktörer och andra potentiella aktörer hindras p.g.a. kommunens förfarande att konkurrera med kommunens fiberverksamhet.
122. Till följd av detta försvinner det konkurrenstryck som dessa företag annars hade utövat på marknaden. Förfarandet leder således till konkurrenssnedvridande och/eller hämmande effekter.
123. För att det ska vara fråga om en överträdelse av 3 kap. 27 § KL krävs inte att det visas att konsumenterna lidit skada av det aktuella förfarandet. I det här fallet kan dock konstateras att den konkurrensskada som kommunens

³⁹ IP-Only, brevmail "Status för fiberutbyggnaden i Hässleholm", bevis 11.

förfarande lett till inneburit påtagliga nackdelar för konsumenterna.

Utbyggnaden av fibernät i kommunen har fördröjts, vilket inte är i linje med statsmakternas intentioner om en snabb och välutvecklad digital infrastruktur. Förfarandet avviker från vad som förekommer i andra kommuner och påverkar negativt möjligheterna för medborgarna i Hässleholms kommun att vara en del i denna digitala utveckling.

124. Om IP-Only hade fått markavtal med kommunen skulle de kunder som tecknat avtal med IP-Only redan ha haft fiber etablerad. Även Com Hem och Telenor skulle ha kunnat påbörja etableringen av fiber. Nu får dessa kunder i stället vänta på att kommunen får tid och resurser att etablera fiber till dem.
125. Konsumenterna har också fråntagits möjlighet att välja den fiberaktör som de vill. Som framgått är många konsumenter intresserade av att välja de erbjudanden som IP-Only, Com Hem och Telenor har.

Allmänt försvarbara skäl saknas

126. Enligt 3 kap. 27 § KL kan en kommun förbjudas att tillämpa ett visst förfarande i en offentlig säljverksamhet. Förbud får dock inte meddelas för förfaranden som är försvarbara ur allmän synpunkt.⁴⁰
127. Vid bedömning av om ett förfarande är försvarbart från allmän synpunkt måste både rättsliga och andra förutsättningar som kan gälla för förfarandet prövas. Om kommunens förfarande är en direkt följd av en specialreglering, eller en avsedd effekt av en specialreglering, kan förfarandet inte förbjudas. Vad gäller etablering av fibernät saknas sådan specialreglering.
128. Vid bedömningen ska hänsyn tas till den offentliga aktörens motiv för att vidta förfarandet.⁴¹ Här undersöks om motiven till förfarandet är externa, dvs. rör det allmännas behov av att den aktuella säljverksamheten bedrivs av kommunen, eller interna, dvs. baserar sig i den offentliga aktörens egenintresse. Externa motiv kan i vissa fall göra ett förfarande försvarbart medan interna motiv inte beaktas.⁴²
129. Eventuella externa motiv, dvs. det allmänintresse som påstås ligga bakom att förfarandet företas, måste i sin tur vägas mot konkurrenshänsyn. I denna avvägning ska det beaktas om det finns andra sätt att tillgodose allmänintresset än genom det förfarande som skadar konkurrensen. Om så är fallet kan förfarandet inte anses försvarbart från allmän synpunkt.⁴³

⁴⁰ Prop. 2008/09:231 s. 37 f.

⁴¹ Prop. 2008/09:231 s. 37 f.

⁴² Prop. 2008/09:231 s. 38.

⁴³ Prop. 2008/09:231 s. 38.

130. Prövningen bör ha sin utgångspunkt i förfarandets långsiktiga verkningar på förutsättningarna för en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden, inte vad som sker på kort sikt. Skadas konkurrensen, måste de skäl som åberopas för att låta beteendet fortgå ha en verklig tyngd och vara av klart angelägen karaktär. Ju större skadorna på konkurrensen är, desto större styrka bör krävas i fråga om de nämnda skälen.⁴⁴
131. Hässleholms kommun har uppgett att den egna fibersatsningen allvarligt skulle försvåras om nya privata företag fick markavtal med kommunen.⁴⁵ Kommunen har vidare uppgett att den ekonomiska planen för fiberverksamheten inte kan genomföras om fiberutbyggnaden sker i konkurrens med privata företag.
132. Att kommunen vill säkerställa ekonomi i sin egen fibersatsning är att kategorisera som ett internt skäl, och ska därför inte beaktas. Att neka upplåtelse av mark med detta syfte är alltså inte försvarbart från allmän synpunkt.
133. Kommunen motiverar utestängningen av privata företag med att den egna fiberverksamheten ska uppfylla följande mål. Kommunen vill säkerställa att
- hela kommunen ska omfattas av fibersatsningen,
 - anslutningsavgiften ska vara likvärdig oavsett plats i kommunen,
 - fibernätet ska vara öppet.
134. Regeringen antog 2009 en nationell bredbandsstrategi med målet att minst 90 procent av alla hushåll och företag i Sverige senast 2020 skulle ha tillgång till bredband med en hastighet av 100 Mbit/s. I december 2016 presenterades en ny bredbandsstrategi, och målet höjdes till att 95 procent ska ha tillgång till 100 Mbit/s år 2020.⁴⁶ Dessutom sattes ytterligare ett mål upp om att 98 procent av alla hushåll och företag 2025 ska ha tillgång till 1 Gbit/s, dvs. tio gånger snabbare bredband än vad som gällde enligt den tidigare strategin.⁴⁷
135. I bredbandsstrategin framhålls att utgångspunkten är en marknadsstyrd utbyggnad kompletterad med offentliga insatser.⁴⁸ Följande anges som princip avseende rollfördelningen:

⁴⁴ Prop. 2008/09:231 s. 38.

⁴⁵ Hässleholms kommun, brev dnr 2015/733 "Nedläggning av fiber i Hässleholms kommun" (2015-10-07), bevis 9.

⁴⁶ Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi, s. 8, bilaga B.

⁴⁷ Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi, s. 10, bilaga B.

⁴⁸ Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi, s. 4, bilaga B.

136. "Det är viktigt att privata investeringar inte förhindras och trängs ut samtidigt som det offentligas ansvar för medborgares tillgång till och användning av digitala tjänster måste beaktas. Det innebär att en balanserad försiktighetsprincip bör råda i fråga om hur offentliga aktörer ska investera i bredbandsinfrastruktur för att tillgodose bredbandsbehov."⁴⁹
137. I strategin anges vikten av att beakta att det är fråga om en konkurrensutsatt marknad, där parallella alternativ inte får förhindras.⁵⁰ Det anges vidare särskilt att konkurrensneutraliteten innebär "transparens kring tillstånd och avgifter, inklusive åtkomst till mark".⁵¹
138. Hässleholms kommun har uppgett att inget privat företag vill ta ett helhetsgrepp avseende fiberutbyggnad i kommunen. Kommunens inställning är att endast kommunen kan genomföra en sådan utbyggnad. Enligt kommunen föreligger därmed ett marknadsmisslyckande.
139. Flera privata företag vill etablera fibernät och sälja fiberanslutningar i Hässleholms kommun. Så har också skett i andra kommuner. Fiberutbyggnad kan alltså genomföras i en kommun utan att privata företag stängs ute.
140. Nedan följer en närmare genomgång av kommunens angivna mål och Konkurrensverkets bedömning av huruvida de innebär att kommunens förfarande är försvarbart från allmän synpunkt.
- Hela kommunen ska omfattas
141. Hässleholms kommun har uppgett att det saknas privata företag som vill etablera och sälja fiberanslutningar i hela kommunen, dvs. i både tätort och glesbygd. Kommunens uppfattning är att kommunen, som ensam aktör, måste sköta fiberutbyggnaden för att målet om total utbyggnad ska uppnås.
142. Privata företag ska få avgöra om deras fiberförsäljning ska ske till kunder i hela Hässleholms kommun eller endast till en begränsad del av kommunen. En total fiberutbyggnad behöver inte tillhandahållas endast av kommunen, utan kan genomföras genom olika lösningar och av flera privata företag. Att flera olika aktörer kan konkurrera om att först nå olika områden och kundgrupper med sin försäljning är positivt för konkurrensen. Att flera företag samtidigt etablerar fiber till olika områden kan också leda till att kunderna snabbare får fiber.
143. Det kan konstateras att det finns intresse från privata företag att etablera fiber i Hässleholm i både tätort och glesbygd. Planerna är konkreta och företag har

⁴⁹ Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi, s. 13, bilaga B.

⁵⁰ Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi, s. 15, bilaga B.

⁵¹ Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi, s. 16, bilaga B.

redan tecknat avtal med kunder, både i tätort och i glesbygd. Hade IP-Only, Com Hem, Telenor, Fibertjänst, och andra privata företag fått markavtal och kunnat etablera fiber hade fler kunder i dagsläget redan haft en fiberanslutning.

144. Fiberaktörer kan ansöka om ekonomiskt stöd vid fiberutbyggnad i glesbygd. Ansökan sker till länsstyrelsen, som fördelar bidrag inom ramen för EU:s landsbygdsprogram. Under 2014–2020 uppgår stödet till 3,25 miljarder kronor. Detta är statens sätt att säkra att utbyggnad sker i mindre lönsamma delar av landet. Det finns även stödmedel att ansöka om genom Europeiska regionala utvecklingsfonden.
145. Det kan ifrågasättas om Hässleholms kommuns angivna motiv är ett sådant externt skäl som ska prövas. Om motivet kategoriseras som ett belagt allmänintresse kan det konstateras att det finns privata aktörer som är intresserade av etablera fiber i alla delar av kommunen. Det finns alltså andra sätt att tillgodose intresset av fiberanslutning än genom att Hässleholms kommun utestänger privata fiberaktörer för att gynna sin egen fiberverksamhet. Redan härigenom kan det aktuella beteendet inte anses försvarbart från allmän synpunkt.
146. Skadas konkurrensen måste dessutom de skäl som åberopas för att låta beteendet fortgå ha en verklig tyngd och vara av klart angelägen karaktär. Vid denna prövning väger, mot bakgrund av vad som anförts ovan, konkurrensintresset tyngre än kommunens påstådda allmänintresse. Kommunens förfarande är därför inte försvarbart ur allmän synpunkt.

Anslutningsavgiften ska vara likvärdig

147. Hässleholms kommun har uppgett att det saknas privata företag som vill etablera och sälja fiberanslutningar till ett enhetligt pris i hela kommunen, dvs. i både tätort och glesbygd. Kommunens uppfattning är därför att kommunen som ensam aktör måste sköta fiberutbyggnaden för att målet om likvärdig anslutningsavgift ska uppnås.
148. Det saknas lagstiftning som anger vilket pris som ska sättas vid försäljning av fysisk fiberanslutning av hushåll. Lagstiftaren har således avhållit sig från att prisreglera marknaden. Det är inte kommunens uppgift att agera prisreglerare på marknaden.
149. På en väl fungerande marknad påverkas det pris som aktörerna sätter av konkurrens från andra aktörer. Hässleholms kommun försvårar privata företags etablering för att skydda sin egen prissättningsmodell, alltså att anslutningsavgiften ska vara densamma oavsett vad etableringen kostar.

150. Det kan ifrågasättas om motivet är ett sådant externt skäl som ska prövas. Om motivet kategoriseras som ett belagt allmänintresse ska det prövas mot det konkurrensintresse som förfarandet skadar. Vid denna prövning väger, mot bakgrund av vad som anförts ovan, konkurrensintresset tyngre än kommunens påstådda allmänintresse. Kommunens förfarande är därför inte försvarbart ur allmän synpunkt.

Fibernätet ska vara öppet

151. Kommunens mål att fibernätet ska vara öppet innebär att fler tjänsteleverantörer ges möjlighet att etablera sig i det färdiga fibernätet, vilket i sin tur innebär konkurrens på marknaden för försäljning av slutkundstjänster (tv, telefoni och internet).
152. Privata företag har normalt öppna nät, dvs. de släpper in flera tjänsteleverantörer. Samtliga företag som har visat intresse för att etablera sig i Hässleholms kommun tillhandahåller öppna nät.
153. Kommunens mål att fibernätet ska vara öppet skulle alltså uppnås även om privata aktörer fick möjlighet till fiberetablering i Hässleholms kommun. Mot bakgrund av detta saknar målet relevans för försvarsbarhetsbedömningen

Slutsats

154. Sammantaget saknas allmänt försvarbara skäl för Hässleholms kommuns förfarande.

Konkurrensverkets sammantagna bedömning och vitet

155. Att Hässleholms kommun hindrar privata aktörer från att få tillgång till mark för fiberetablering i kommunen genom att neka markavtal utgör ett förfarande som snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens; och hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten och utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden för etablering och försäljning av fiberanslutning till slutkund i Hässleholms kommun. Förfarandet är inte försvarbart från allmän synpunkt och Hässleholms kommun ska därför förbjudas att neka privata aktörer tillgång till mark på så sätt som skett.
156. Det finns anledning att, i enlighet med 3 kap. 29 § KL, utsträcka förbudet till att även omfatta beteenden som väsentligen överensstämmer med förfarandet. Detta eftersom förbudet annars kan bli verkningslöst, t.ex. genom att Hässleholms kommun, istället för att neka företag markavtal och grävstillstånd, kan uppställa avtalsvillkor som är så orimliga att de väsentligen överensstämmer med ett nekat tillträde till mark.
157. Det yrkade förbudet bör förenas med vite. Syftet med vitet är främst att framtvinga rättelse utan att vitet behöver dömas ut. När vitesbeloppet

fastställs ska vitets syfte beaktas, dvs. att få parten att uppfylla huvudförpliktelsen.

158. Av 3 § lagen (1985:206) om viten (viteslagen) framgår att vitet ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa det föreläggande som är förenat med vitet.

159. Hässleholms kommun har avsatt 190 miljoner kronor för att genomdriva den egna fibersatsningen. Av förarbetena till viteslagen framgår att vitet ska bestämmas så högt att det inte blir ekonomiskt fördelaktigt för adressaten att underlåta att iaktta det.⁵²

160. Marknaden för etablering och försäljning av fiberanslutning till slutkund är snabbrikelig och det är viktigt att värna om att konkurrensen inte snedvrids. Det är därför angeläget att förbudet efterlevs. Ett vitesbelopp om 25 miljoner kronor är skäligt och bör förmå Hässleholms kommun att efterfölja förbudet.

Bevisuppgift

161. Konkurrensverkets preliminära bevisuppgift återfinns i bilaga C.

Per Karlsson

Magnus Jonson

Malin Björk

Bilagor

Bilaga A – Tabell över abonnemangskostnader

Bilaga B – Regeringens bredbandsstrategi 2016 "Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi"

Bilaga C – Preliminär bevisuppgift

Bilaga D – Bevisbilagor 1–11

⁵² Prop. 1984/85:96 s. 27.