

Lulebo AB, Lunet AB och Luleå kommun
Advokat Kaisa Adlercreutz
MAQS Law Firm Advokatbyrå AB
Box 11918
404 39 Göteborg

Ifrågasatt konkurrensbegränsning gällande kommunal bredbandsverksamhet - Luleå

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket avskriver ärendet från vidare handläggning.

Bakgrund

Telenor Sverige AB (Telenor) bedriver bredbandsverksamhet i Luleå kommun framförallt genom dotterbolaget B2 Bredband AB (Bredbandsbolaget). Telenor har i ett klagomål som kom in till Konkurrensverket den 22 februari 2010 bland annat gjort gällande att Lunet AB (Lunet) och/eller Lulebo AB (Lulebo) tillämpar vissa förfaranden som omfattas av bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i 3 kap. 27-28 §§ konkurrenslagen (2008:579), KL. Telenor har mot bakgrund av detta hemställt att Konkurrensverket i enlighet med 3 kap. 32 § KL ska väcka talan mot Lunet och/eller mot Lulebo.

Lulebo är det kommunala bostadsbolaget i Luleå kommun. Lunet ansvarar för driften av nätinфраstruktur i Luleå kommun (det så kallade stadsnätet) och erbjuder tillträde till nätet på olika sätt (bland annat genom så kallade svartfibertjänster och kapacitetstjänster).

Klagomålet utreddes inledningsvis inom ramen för ärende med dnr 159/2010. Ärendet skrevs av den 29 juni 2010. Samma dag beslutade Konkurrensverket att inom ramen för ett initiativärende utreda vidare vissa frågor som hade aktualiserats. Vad som utretts inom aktuellt ärende är dels om Lunet tillämpar ett förfarande som innebär diskriminerande prissättning, dels om det utgör en konkurrenssnedvridning att Lulebos hyresgäster erbjuds fri nätanslutning på det sätt som är fallet i Luleå kommun och att Lulebo inkluderar en internetjänst i den hyra som Lulebos hyresgäster betalar oavsett om tjänsten nyttjas eller inte. Verket har utrett om nämnda förfaranden står i strid med 3 kap. 27 § KL.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se

**Ärendet***Inledning*

Lulebo har till föremål för sin verksamhet att inom Luleå kommun äga och förvalta bostäder samt att bedriva därmed förenlig verksamhet. Bolagets syfte är att främja bostadsförsörjningen i kommunen. Lulebo är den största fastighetsägaren i Luleå kommun och nästan var tredje kommuninvånare bor i någon av Lulebos fastigheter. Lulebo äger och förvaltar 259 fastigheter med knappt 11 000 lägenheter och 276 kommersiella lokaler.

Lunet är ett aktiebolag som har till föremål för sin verksamhet att erbjuda digitala tjänster samt bygga och äga fiberoptiskt kabelnät samt bedriva därmed förenlig verksamhet. Utöver driften av stadsnätet tillhandahåller Lunet grossisttjänster som huvudsakligen kan delas in i produktkategorierna svart fiber, kapacitetstjänster och tillgång till det öppna stadsnätet.

Lunet ägs till 50 procent av Luleå Energi och till 50 procent av Lulebo. Luleå Energi respektive Lulebo är i sin tur helägda dotterbolag till Luleå kommunföretag AB.

Lunets prissättning

Konkurrensverket har utrett Lunets prismodeller och prissättning vad framförallt avser grossisttjänsterna svart fiber och tillgång till det öppna stadsnätet. Verket har begärt in och analyserat ingånget avtal om förmedling av tjänster i stadsnätet som har träffats mellan Lunet och Lulebo. Verket har särskilt analyserat effekterna av den ekonomiska kompensation som Lulebo månatligen enligt avtalet ska erlagga till Lunet.

Lulebos erbjudande om nätanslutning och internetjänst inkluderat i hyran

Konkurrensverket har vidare utrett förfarandet att Lulebos hyresgäster erbjuds nätanslutning och internetjänst inkluderat i den bostadshyra som Lulebos hyresgäster betalar oavsett om anslutningen eller tjänsten nyttjas av hyresgästen. Utredningen har bland annat avsett att fastställa bakgrunden till förfarandet och att analysera konkurrens effekterna.

Skäl för beslutet*Inledning*

Enligt 3 kap. 27 och 32 §§ KL kan Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket förbjuda en kommun att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande om detta snedvrider, eller riskerar att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller om det hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av sådan konkurrens. Förbud får dock inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.



Enligt 3 kap. 28 § KL gäller detsamma ett förfarande eller en verksamhet i en annan offentlig aktör om en kommun har ett direkt eller indirekt dominerande inflytande över den juridiska personen exempelvis genom ägarskap.

Som exempel på förfaranden som kan omfattas av 3 kap. 27 § KL nämns i förarbetena till regeln bland annat diskriminering och förfaranden som är selektiva. Om det under utredningens gång skulle framkomma att något av de ständiga förbuden i KL har överträtts, bör ett ingripande istället ske med stöd av något av dessa.¹ Enligt 2 kap. 7 § KL kan missbruk bestå i att tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel (innefattande så kallad prisdiskriminering). Enligt samma bestämmelse kan missbruk även bestå i att begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna.

Lunets priser och övriga villkor

Vid utredningen av Lunets prissättning och övriga villkor har Konkurrensverket bland annat tagit del av och analyserat de prisvillkor till vilka Lunet tillhandahåller bredbandstjänster till Lulebo. I denna del av utredningen har även beaktats att Lunet tillhandahåller grossisttjänsterna svart fiber och kapacitetstjänster enligt fastställda prislistor samtidigt som det förekommer att Lunet efter en individuell förhandling tillhandahåller svart fiber enligt priser och villkor som kan vara mer fördelaktiga än vad som gäller enligt standardprislistan. Ett exempel på individuellt avtal om svart fiber är ett avtal som Lunet har ingått med Bredbandsbolaget.

Enligt Konkurrensverkets bedömning talar ersättningsnivåerna i avtalet mellan Lunet och Lulebo för att det i detta fall inte kan vara fråga om ett prissättningsförfarande som strider mot 3 kap. 27 § KL. Med hänsyn härtill och till vad som i övrigt framkommit i ärendet bedömer Konkurrensverket att det saknas tillräckliga skäl för att utreda denna fråga vidare. Konkurrensverket finner inte heller anledning att utreda om prisvillkoren strider mot 2 kap. 7 § KL.

Lulebos erbjudande om nätanslutning och internetjänst inkluderat i hyran

Konkurrensverket har härutöver utrett om Lulebos förfarande att erbjuda sina hyresgäster nätanslutning och internetjänst inkluderat i bostadshyran kan utgöra ett sådant förfarande som kan förbjudas enligt 3 kap. 27 § KL.

Tillhandahållande av bredbandstjänster till boende i Lulebos fastigheter inleddes år 2000 genom att Bredbandsbolaget påbörjade ett samarbete med Lulebo. Samarbetsavtalet innebar att Bredbandsbolaget åtog sig att svara för investeringar i nätinфраstruktur som möjliggjorde tillhandahållande av bredbandstjänster till de boende i Lulebos fastigheter. Nedlagda nätinфраstrukturinvesteringar avsåg bland annat fastighetsnät och aktiv utrustning i Lulebos fastigheter. Från den tidpunkt

¹ Prop. 2008/09:231, s. 43



då fastighetsnäten anlades hade Bredbandsbolaget en exklusiv rätt att nyttja dessa under en period om fem år. Under avtalstiden var Lulebos fastighetsbestånd således anslutet till det som enligt vad som utvecklas mer nedan kallas ett slutet nät, där Bredbandsbolaget svarade för tillhandahållande av såväl nät och anslutning som slutkundstjänster.

Lulebo har i ärendet uppgett att företaget under avtalstiden med Bredbandsbolaget insåg att de bredbandstjänster som företaget tillhandahöll var dyra. Vidare mottog Lulebo klagomål från hyresgästerna genom hyresgästföreningen som ansåg att utbudet av tjänster var för begränsat. Mot denna bakgrund genomförde Lulebo från år 2006 flera utredningar som syftade till att föreslå den bästa lösningen för att bredband skulle ingå som standard i lägenheten. Utredningarna innefattade att redovisa för- och nackdelar med så kallade öppna (operatörsoberoende) respektive slutna (operatörsexklusiva) nät. Lulebo har vidare uppgett att företaget med utredningarna som grund kom fram till att den billigaste och kvalitativt bästa lösningen för hyresgästerna var att upphandla en operatör som skulle tillhandahålla en internetjänst och skapa en grundläggande infrastrukturplattform från vilken hyresgästerna själva kunde välja tjänsteleverantörer. Lulebo ingick därefter – till synes utan föregående upphandling – den 1 mars 2008 ett avtal med Lunet som kommunikationsoperatör. Avtalet gäller i fem år och förlängs därefter med två år i taget om uppsägning inte sker. Avtalet är inte exklusivt och vertikalt integrerade aktörer som Bredbandsbolaget kan alltså fortsätta att parallellt erbjuda internetjänster till Lulebos hyresgäster.

Vidare valde Lulebo att upphandla en grundläggande internetjänst (så kallad bastjänst) i syfte att tillhandahålla denna kollektivt till samtliga hyresgäster inkluderat i hyran. Utöver bastjänster kan hyresgästerna välja andra internetjänster från Lunets plattform. Lulebo har anfört att förhållandet att en bastjänst erbjuds kollektivt till samtliga lägenheter möjliggör och bidrar till utvecklandet av olika typer av fastighetstjänster. Erbjudandet till samtliga hyresgäster kan således ses om en del av Lulebos utveckling av bland annat administrationen av fastighetsrörelsen. Bastjänsten upphandlas med jämna mellanrum.

Hyresgästföreningen Region Norrland har i ett yttrande i ärendet också bland annat framhållit att hyresgäster vänt sig till föreningen för att få tillgång till billigare internet. Överenskommelsen som sedermera träffades mellan Lulebo och hyresgästföreningen om en kollektiv lösning innebar, enligt föreningen, att priset per månad för en internetaccess som motsvarar en överföringshastighet om ca 10 Mbit/s nästan halverades i förhållande till de priser som Bredbandsbolaget hade erbjudit. Föreningen har vidare uppgett att dagens hyresgäster ser det som en stor fördel att ha internet inkluderat i hyran och att föreningen företräder samtliga



hyresgäster i förhandlingarna med Lulebo samt får genom den nuvarande lösningen full kontroll över prisbilden genom de årliga förhandlingarna.

Konkurrensverket gör i denna del följande bedömning.

En väsentlig utgångspunkt för verkets bedömning har varit den vid första påseende omedelbara effekten för konkurrensen på bredbandsmarknaden i Luleå kommun till följd av att Lulebo valt att tillämpa en modell som inkluderar nätanslutning och internetjänst i bostadshyran. När de boende i Lulebos fastigheter erhåller dessa tjänster samtidigt som ersättningen för dessa är inkluderad i hyran kan det antas att betalningsviljan minskar för andra motsvarande tjänster som inte ingår i hyran. Förfarandet synes således försvåra Bredbandsbolagets förutsättningar att erbjuda sina tjänster till ifrågavarande hyresgäster. Lulebo har dessutom såvitt Konkurrensverket förstått ingått avtal med Lunet utan föregående upphandling, vilket har begränsat privata aktörers möjlighet att tillhandahålla de tjänster som Lunet nu tillhandahåller till Lulebo.

För att analysera de sammantagna effekterna för konkurrensen innefattande förutsättningarna att kunna göra gällande att förfarandet i detta enskilda fall strider mot 3 kap. 27 § KL bör emellertid bland annat följande beaktas.

På bredbandsmarknaden i Sverige finns för närvarande två huvudmodeller för att ansluta exempelvis ett fastighetsbestånd till ett fast bredbandsnät. Den ena modellen utgörs av anslutning till ett slutet nät, där en och samma aktör står för såväl nät och anslutning som slutkundstjänster. Leverantören får då oftast exklusivitet, till exempel bland annat när det gäller försäljning av slutkundstjänster, under en bestämd period.

Den andra modellen innebär anslutning till ett öppet nät. Ett öppet nät är ett nät som görs tillgängligt för och kan användas av olika tjänsteleverantörer för att leverera olika produkter och tjänster utan att dessa aktörer har exklusivitet.

Den grundläggande idén med ett öppet nät är att flera tjänsteleverantörer utnyttjar en gemensam infrastruktur så att det skapas förutsättningar för konkurrens på tjänstenivå. Ett öppet nät möjliggör tillhandahållandet av en plattform på vilken slutanvändare och tjänsteleverantörer förs samman. Ett öppet nät skiljer sig således från ett slutet bredbandsnät, genom att operatören av det öppna nätet (kommunikationsoperatören) inte exklusivt levererar och erbjuder egna tjänster och genom att operatören låter andra aktörer leverera slutkundstjänster i nätet.

Lulebo har sedan år 2000 valt att erbjuda sina hyresgäster bredbandstjänster som bygger på anslutning till ett slutet nät där en och samma aktör står för såväl nät och anslutning som slutkundstjänster. Därefter har Lulebo, efter överväganden där även hyresgästföreningen har involverats, beslutat sig för att välja en annan



lösning där olika tjänsteleverantörer kan erbjuda slutkundstjänster utan att dessa aktörer har exklusivitet. Genom den senare lösningen kan hyresgästerna till skillnad från vad som tidigare var fallet – således välja mellan vissa tjänsteleverantörer.

Lulebo har vidare valt att inhandla aktuella bredbandstjänster kollektivt för samtliga hyresgäster. För hyresgäster kan en kollektivt inhandlad bredbandstjänst leda till lägre priser förutsatt att leverantörerna tar lägre priser för kollektiv anslutning än för individuell anslutning. Den kollektivt inhandlade lösningen har i detta fall sannolikt lett till lägre priser än för individuell anslutning. Bastjänsten upphandlas även med jämna mellanrum.

Vid en sammantagen bedömning av ovan angivna omständigheter saknas enligt Konkurrensverket tillräckliga skäl att vidare utreda om Lulebos förfarande att erbjuda sina hyresgäster nätanslutning och internettjänst inkluderat i bostadshyran utgör ett sådant förfarande som kan förbjudas enligt 3 kap. 27 § KL. Konkurrensverket finner inte heller anledning att utreda om förfarandet strider mot 2 kap. 7 § KL.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit konkurrenssakkunnige Erik Westerström.

Dan Sjöblom

Erik Westerström

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats

Kopia till: Telenor AB