

## **Bredband i Örebro län**

- en kartläggning på uppdrag av Telenor

**November 2009**

**A-focus**, etablerat 2000, är ett svenskt konsult- och researchföretag med inriktning på telekom, Internet och media. A-focus erbjuder tjänster inom utredningar, marknadsundersökningar, analys och rådgivning till TV- och teleoperatörer, tillverkare och myndigheter. Den kompetens som är utmärkande för A-focus är framförallt kombinationen av:

**Marknadskunskap:** Expertkunskap och insikt om marknaden för elektronisk kommunikation, television och Internet, dess marknadskrafter och förutsättningar.

**Metodik:** Stor kunskap om praktiska angreppssätt, verktyg och modeller samt resultatriktad arbetsmetodik. I detta inkluderas även kunskap och erfarenhet av utrednings- och undersökningsmetodik samt rådgivning.

**Regulatorisk kunskap:** Kunskap och erfarenhet om TV- och telekommarknadens regulatoriska omvärld, regelverkens tillämpning och dess inverkan på marknaden.



A-focus AB, +46 (0)8 679 9900, [office@a-focus.se](mailto:office@a-focus.se), [www.a-focus.se](http://www.a-focus.se)

## Innehållsförteckning

<b>1. BAKGRUND .....</b>	<b>4</b>
<b>2. INLEDNING .....</b>	<b>5</b>
<b>3. BEHOV AV SAMLADE INVESTERINGAR .....</b>	<b>7</b>
<b>4. REGLERING .....</b>	<b>9</b>
<b>5. KOMMUNERS VERKSAMHET INOM OMRÅDET .....</b>	<b>13</b>
<b>6. OM ÖREBRO LÄN.....</b>	<b>17</b>
<b>7. PROBLEMOMRÅDEN .....</b>	<b>21</b>
7.1. SELEKTIVT GRÄVFÖRBUD.....	21
7.2. AVSIKTSFÖRKLARING MELLAN ÖREBRO LÄN OCH TELIASONERA.....	26
7.3. VERTIKAL INTEGRATION.....	30
7.4. HÄMMANDE REDUCERING AV MARKNADSUNDERLAGET .....	33
<b>8. SLUTSATSER .....</b>	<b>36</b>

## 1. Bakgrund

A-focus har fått i uppdrag av Telenor att beskriva de faktiska förutsättningarna för utmanande operatörer att i Örebro län kunna etablera fast eller mobilt bredband till hushåll och företag på likvärdiga villkor.

Örebro län har valts ut som exempel för att belysa problem som förekommer där offentliga aktörer agerar på ett sätt som hämmar möjligheterna för privata aktörer att etablera sig, att expandera eller att konkurrera på lika villkor. Telenor ser att detta har direkta konsekvenser idag, och det riskerar att på sikt allvarligt hämma den fria konkurrensen och investeringsviljan. Genom uppdraget vill Telenor konkret visa hur situationen kan se ut, hur olika beslut kan påverka marknadsutvecklingen och vilka risker felaktiga beslut eller brist på beslut från offentlig verksamhet medför.

A-focus har betydande erfarenhet inom området, och har bland annat genomfört en studie på uppdrag av Konkurrensverket avseende "Hur kommuners ageranden påverkar förutsättningarna för infrastrukturkonkurrens inom området elektronisk kommunikation" (2008). A-focus har även arbetat med relaterade frågor i andra sammanhang, bland annat bidragit i PTS i arbete med svart-fiber rapporterna "Svart fiber - marknad och konkurrenssituation" (2008) och "Svart fiber - ett år senare" (2009), samt "Utvärdering av förutsättningar för tillträde till TeliaSoneras tillgångar av kanalisering" (2009). A-focus har tidigare även arbetat med Bredbandsutredningen för Regeringen.

Informationsinsamlingen i denna studie har genomförts dels med sekundärdata-efterforskningar, dels med insamling av primärdata genom telefonintervjuer och personliga intervjuer med ett urval av operatörer, stadsnät, kommuner samt andra företag och organisationer verksamma i branschen (se bilaga 1). De problem som har uppkommit är i allt väsentligt relaterade till situationer som återfinns i stadsmiljö varför också rapporten i huvudsak har detta fokus.

## 2. Inledning

Utvecklingen inom området elektronisk kommunikation har under de senaste åren gått mot krav på allt högre hastigheter och kapacitet (bandbredd). Allt talar för att denna utveckling kommer att fortsätta under överskådlig tid, vilket ställer allt högre prestanda-krav på näten och därmed behov av överföringsmedia som kan klara av mycket höga hastigheter. I dagsläget är detta synonymt med fiber, åtminstone på avstånd över cirka hundra meter.

### **Olika aktörers behov av fiberinfrastruktur**

Fiberbaserad infrastruktur har betydelse för många slutkundsmarknader. Aktörer som har behov av fiber omfattar framför allt:

- *Operatörer av fast telefoni och Internettjänster:* Deras kapacitetsbehov drivs främst av slutkundernas ökade krav på högre datakommunikationshastigheter, dvs. fast bredband. Hastighetsbehoven överstiger allt oftare vad som normalt sett kan hanteras med kopparkabel och därför behövs fiber.
- *Operatörer av kabel-tv och LAN-nät:* Dessa aktörer erbjuder i allt större utsträckning s.k. triple-play, dvs TV, internetaccess och fast telefoni, till boende i en flerfamiljsfastighet, vilket kräver förbindelser med mycket höga hastigheter till fastigheten.
- *Operatörer av trådlösa nät:* Även för dessa aktörer ställs det allt högre krav hastigheter i kombination med en total ökad mängd trafik. Det innebär dels att allt fler av operatörernas befintliga basstationer i tätorter kommer att behöva anslutas med fiber, men även att operatörerna gradvis kommer att behöva förtäta sina nät i tätorter, vilket innebär fler basstationer med behov av fiberanslutning.

### **Marknadens förädlingsnivåer**

Marknaden för elektronisk kommunikation beskrivs vanligtvis utifrån olika förädlingsnivåer. Efterfrågan på dessa tjänster kommer från olika aktörer verksamma på marknaden, men i slutändan är det alltid slutkundernas behov som driver utvecklingen.

- *Slutkundstjänster:* På den högst förädlade nivån finns de slutkundstjänster som erbjuds av operatörer till företag och hushåll, t ex telefoni och Internetaccess. I de flesta fall kan dessa typer av tjänster delas upp i tre grundläggande komponenter; anslutning till nätet, trafik och tilläggstjänster.
- *Kapacitetstjänster:* På nivån under slutkundstjänsterna finns transmissionskapacitet. Ibland säljs den som grossisttjänst till olika operatörer som i sin tur förädlar den till slutkundstjänster. Den kan också användas för eget bruk i syfte att producera slutkundstjänster (vertikal integration).
- *Svart fiber:* Benämningen svart fiber avser en tjänst och syftar på fibern i sin oförädlade form, dvs. utan de tillhörande aktiva elektroniska komponenterna som används för att "lysa upp" fibern. Alternativ till svart fiber kan vara kopparkabel eller radiokommunikation (om kapacitetskraven inte är lika höga).
- *Kanalisation:* Kanalisation för fiber avser de rör i marken som fibern kan ligga i utan att skadas. Om fibern inte anläggs vid samma tidpunkt som rören kan de blåsas in i tomrören, upp till ca två km innan ny anslutningspunkt behövs. Rör finns i många olika storlekar och utförande för olika ändamål, miljöer, kvalitet och storlekar.

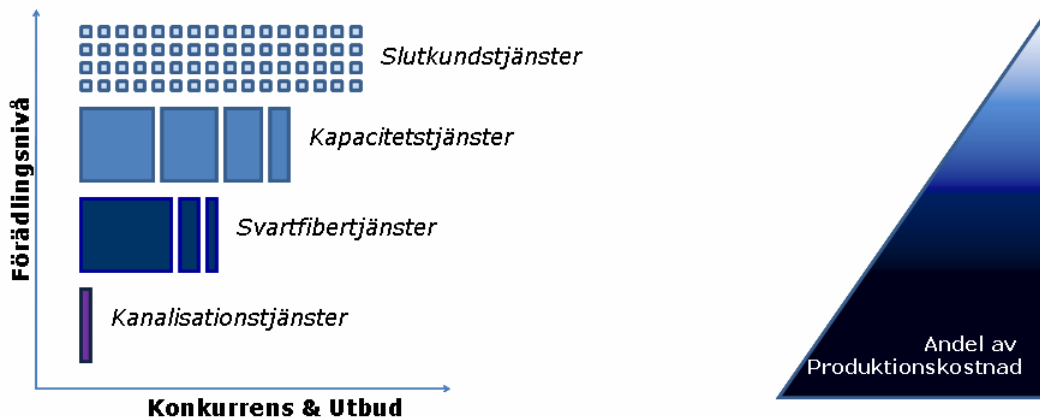
Det är vanligt med vertikal integration mellan flera av förädlingsnivåerna, men det förekommer också att en förädlingsnivå delas upp mellan flera olika typer av aktörer. Vad gäller kanalisation, är de som förfogar över kanalisation, t.ex. kommuner, kommunala stadsnät och TeliaSonera, nästan alltid vertikalt integrerade med en eller flera nivåer upp i värdekedjan. I de fall som kommuner har stadsnät och bedriver öppna nät i allmännyttan så är de den aktör som har högst vertikal integration av alla.

### 3. Behov av samlade investeringar

I en artikel från 13 juni 2008 publicerad på Länsstyrelsen i Örebros hemsida citeras landshövdingen Sören Gunnarsson. *"Alla som investerar i länets IT-infrastruktur har välkomnats"*. Vi önskar att så vore fallet. I praktiken har dock alla andra operatörer än TeliaSonera och Örebro Stadsnät medvetet och effektivt förhindrats att investera i IT-infrastruktur i länet genom att inga andra har beviljats markavtal gällande för Örebro Kommun, vilket har stor inverkan på investeringarna i hela länet.

Om det föreligger direkta etableringshinder eller att de kommunala avgifterna är så höga att de hindrar eller avskräcker investeringar äventyras fiberinfrastrukturbyggnaden. Detta får konsekvenser för konkurrensen och i slutändan priset gentemot kund. Det är varken rimligt eller eftersträvansvärt att ett eller ett fåtal företag eller organisationer ska stå för hela investeringen. För att anlägga fiber i samtliga tätorter i Örebro län har TeliaSonera uppskattat investeringskostnaden till 800 miljoner kronor, vilket kan ställas mot Örebro stadsnäts årliga investeringar om cirka 10 miljoner. Det är inte att förvänta sig att kommuner annat än undantagsvis kommer att anlägga och tillhandahålla svart fiber i den utsträckning som marknaden framöver totalt sett kommer att efterfråga. Idag står det tydligt att TeliaSonera vacklar i sin ambition. Av ovanstående anledningar är det önskvärt att eliminera alla eventuella direkta eller indirekta etableringshinder.

Det eftersträvansvärda, från såväl investeringssynpunkt som konkurrenssynpunkt, är att flertalet företag och organisationer bidrar med investeringarna och att bestående konkurrens kan etableras inte bara på tjänstenivå utan också längre ned i värdekedjan. Marknaden för elektroniska kommunikationstjänster karaktäriseras nämligen av mer intensiv konkurrens ju högre upp i värdekedjan man studerar och lägre konkurrens längre ned i värdekedjan, dvs. på svart fiber och kanalisation (se figur 1).



**Figur 1:** Ju högre förädlingsnivå, desto större grad av konkurrens

**Figur 2:** Andel av produktionskostnaden som kan hänföras till de olika förädlingsnivåerna

Priserna på svart fiber utgör en stor andel av den totala kostnaden för att producera en elektronisk kommunikationstjänst och har därmed en påtaglig effekt på slutkundspriserna (se figur 2). Det är gräv- och återställningskostnaderna som är dyra, själva fibern utgör i sig en mycket ringa kostnad. Av denna anledning är det av mycket stor betydelse att fibern anläggs på ett kostnadseffektivt sätt och att marknaden är konkurrensutsatt. Ju längre ned i värdekedjan som konkurrensen är tillfredsställande desto större effekt kan den ha på slutkundspriserna.

Enligt PTS uppskattning så kommer fiberbaserade accesser inom några år att utgöra 30-40 procent av antalet accesser till företagskunder, vilket ger en indikation på omfattningen och marknadsinverkan.

## 4. Reglering

Marknaden för infrastruktur för elektronisk kommunikation är delvis reglerad, delvis oreglerad.

### **TeliaSoneras kopparnät**

TeliaSoneras kopparnät är delvis reglerat. TeliaSoneras har skyldighet att låta andra operatörer hyra oförädlad nätkapacitet i kopparnätet i syfte att tillhandahålla egna tjänster till slutkunderna, hushåll eller företag. Genom denna reglering kan företag som Tele2, Telenor och TDC m.fl. erbjuda marknaden ADSL-baserade bredbandstjänster i de hastigheter som är möjliga på kopparkabel, dvs. ungefär upp till 10 Mbit/s. Att nå hit med regleringen har varit en långsam och komplicerad process. TeliaSonera har dock ingen skyldighet att ansluta slutkunderna med kopparkabel utan när de drar fram fiber kan de också ta bort kopparkabeln om de så väljer. Genom detta kan inte TeliaSoneras konkurrenter leverera DSL-baserade telefoni och bredbandstjänster till konsumenterna. I vilket utsträckning som TeliaSonera kommer att ta bort kopparkablarna i Örebro län är inte känt.

### **Kanalisation**

TeliaSonera innehar stora mängder kanalisation i vilka koppar eller fiberkabel kan anläggas. Detta innebär att TeliaSonerans kostnad för att nyanlägga fiberkabel i genomsnitt är ca en tiondel av vad kostnaden är för de operatörer som inte har kanalisation utan måste anlägga sådan för att dra fiberkabel i. PTS har uppmärksammat att kanalisation utgör en mycket stor fördel för TeliaSonera jämfört med deras konkurrenter men har ändå efter olika överväganden kommit till slutsatsen att TeliaSonerans kanalisation tillsvidare inte skall regleras. Konsekvensen av detta är att inga andra har tillträde till den kanalisation som ägs av TeliaSonera.

Sedan år 2008 finns stöd till projekt för anläggning av kanalisation för IT-infrastruktur. För att få stöd krävs att kanalisationen läggs ner i samband med utbyggnad eller ombyggnad av annan infrastruktur. Till projekt i Örebro Län har tilldelats drygt 350

tusen kronor av totalt 9 miljoner i hela landet. Det genomsnittliga statliga stödet är 22 kronor per meter kanalisation vilket är lite jämfört med att gräv- och anläggningskostnaden för nyanläggning av kanalisation för fiberkabel är ca 1000 kronor per meter.

Vidare har vare sig kommunen, energibolagen eller andra som har kanalisation som skulle kunna användas, någon skyldighet att upplåta kanalisation till operatörerna.

### **TeliaSoneras fibernät**

PTS har beslutat att inte ha någon särskild marknadsreglering för fiber. Däremot kan den reglering som finns för kopparnätet eventuellt komma att inkludera även fiber,<sup>(NIT<sup>1</sup>)</sup>, det gör den dock inte idag.

För närvarande är inte TeliaSoneras fibernät reglerat och de fiberkablar som TeliaSonera anlägger har de således (ännu) inte någon skyldighet att upplåta till andra operatörer. Av och till hur TeliaSonera ut svart fiber till andra operatörer. År 2006/2007 upphörde TeliaSonera i praktiken med att hyra ut svart fiber till andra operatörer. Våren 2009 kom TeliaSonera med ett nytt erbjudande för hyra av svart fiber, men detta var på många sätt betydligt sämre än det som funnits tidigare och har bland annat ofta inneburit 50 till 100 procent högre priser. Det nya erbjudandet anses av operatörerna vara så ofördelaktigt att det inte utgör ett reellt alternativ mer än undantagsvis på enstaka sträckor. Den allmänna uppfattningen är att erbjudandet enbart finns i syfte att hindra tillkomsten av en reglering, inte att det i praktiken ska generera några affärer.

TeliaSonera kommer sannolikt att bli reglerade av PTS att tillhandahålla svart fiber till andra operatörer på kostnadsbaserade villkor. PTS har för närvarande ett sådant regleringsförslag ute på samråd. TeliaSonera har varit tydliga med att de motsätter sig sådan reglering och att om en sådan reglering skulle bli verklighet kommer de minska sina investeringar i fibernät i Sverige. Om förslaget vinner laga kraft under år 2010 kan det således innebära att TeliaSonera anlägger fiber i mindre utsträckning. Det innebär rimligtvis att behovet av att även andra operatörer anlägger fiber ökar i Örebro.

Den fiber som TeliaSonera nu anlägger i Örebro har de således ingen skyldighet att upplåta till andra operatörer. Det finns heller inte någon reglering som hindrar TeliaSonera att teckna långa eller mycket långa exklusiva avtal med slutkunder eller fastighetsägare.

Det betyder att om andra operatörer är förhindrade att både nyanlägga och bygga ut befintlig infrastruktur i Örebro så har TeliaSonera i praktiken ett monopol likt den de

---

<sup>1</sup> Tillträde (fysiskt) till nätinfrastuktur i grossistledet

hade på koptarnätet före PTS reglering, dvs. i början av 90-talet. A-focus kan inte se att det på något sätt är önskvärt att återgå till den situationen.

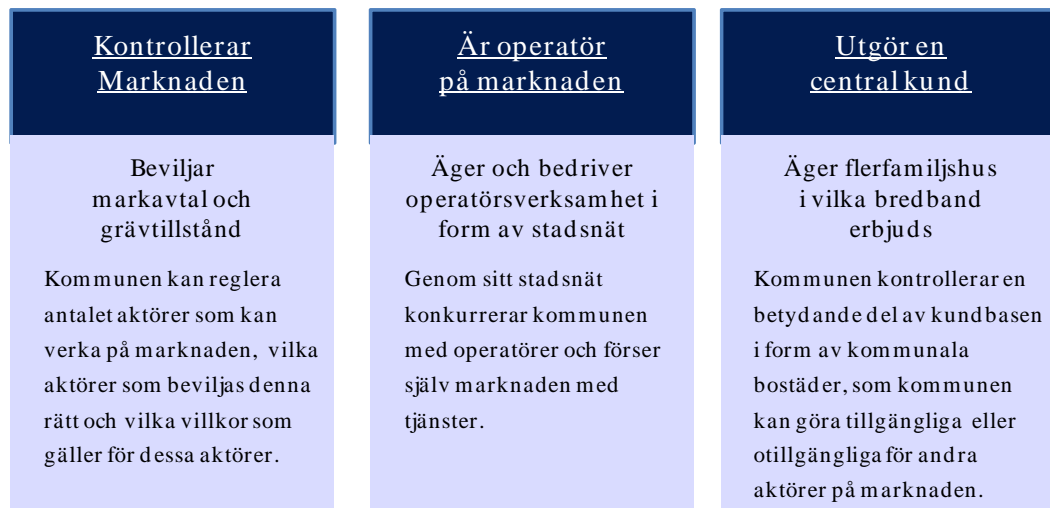
### **Tillträde till mark och fastigheter**

Tillträde för operatörer till mark och fastigheter där de kan anlägga kablar för telekomändamål är inte reglerad. I de fall som en fastighetsägare eller kommun vägrar en operatör tillträde för att anlägga kablar är det i praktiken inget operatören kan göra åt saken. I teorin kan operatören söka ledningsrätt men i de fall motparten motsätter sig det, vilket de som regel gör, kan processen ta flera år och bli mycket kostsam. Ledningsrätt gäller dessutom bara för enskilda ledningar och kan ej sökas för en hel stad.

Att erhålla skäliga och rättvisa markavtal med kommunen samt att de kommunalt ägda fastighetsbolagen inte diskriminerar olika operatörer är således grundläggande för att telekommarknaden skall fungera. A-focus anser att både kommunerna själva samt deras bostadsföretag bör vara föredömen inom detta område, inte tvärtom.

## 5. Kommuners verksamhet inom området

Kommunerna bedriver ett antal olika aktiviteter och verksamheter som direkt eller indirekt har bäring på olika aktörers incitament och möjligheter att anlägga nätkapacitet i kommunen.



**Figur 3:** Kommunens roller på marknaden för elektronisk kommunikation

### 1. Markavtal och gräv tillstånd

I sin roll som omfattande markägare besitter kommuner en central roll kring förutsättningarna för att få anlägga fiber i kommunen och konkurrera på marknaden. Det är upp till kommunen att besluta om huruvida en aktör skall beviljas markavtal och gräv tillstånd på kommunal mark. Kommuner har i detta avseende möjlighet att reglera konkurrensen på marknaden. De kan styra över hur många aktörer, vilka aktörer och till vilka villkor respektive aktör får anlägga fiber på kommunal mark.

Kommunalt självstyre i denna typ av frågor har inneburit att kommuner hanterar detta väldigt olika, både vad gäller hur många och vilka som får rätt att gräva och på vilka villkor. För att få anlägga fiber krävs normalt att kommunen beviljar både markavtal och gräv tillstånd, men dessutom krävs ersättning genom olika avgifter och att en rad andra regler och förordningar följs.



## 2. Stadsnätverksamheten:

Ett stort antal av Sveriges kommuner bedriver stadsnätverksamhet, även kallad lokala bredbandsnät. I detta fall har kommunen en roll som operatör på marknaden, och kan både vara leverantör och konkurrent till andra operatörer.

Det råder en stor variation avseende förädlingsgraden på de tjänster som stadsnäten erbjuder. De lägst förädlade formerna är kanalisation (sällsynt) och svart fiber. Mer förädlade tjänster är nätkapacitet t.ex. i form av ethernet-förbindelser eller liknande. I vissa fall erbjuder även stadsnäten mer eller mindre kompletta slutkundstjänster för telefoni eller internetaccess, vilket i princip är fullvärdiga teleoperatörstjänster.

Många stadsnät drivs som s.k. öppna nät. I dessa nät finns vanligtvis ett upplägg med en kommunikationsoperatör (tjänstemäklare) som köper svart fiber och eventuellt kapacitetstjänster och sedermera tillåter tjänsteleverantörer att leverera slutkundstjänster nätet. Förespråkare för detta upplägg menar att det leder till ökad konkurrens (många tjänsteleverantörer), och stor valfrihet för kunderna till följd. Värt att notera är dock att i de kommunalt öppna näten så utgörs tjänsteoperatörernas kostnad till nätägaren (kommunen) inte sällan av så mycket som 90 procent av slutkundspriset. Tjänsteoperatörernas faktiska möjligheter att priskonkurrera är av denna anledning begränsade. Dessutom förekommer det att stadsnäten får "kick-back" från kunder som ansluter sig till det öppna nätet och inte är så neutrala som man många gånger leds att tro.

## 3. Bredbandstjänster i flerfamiljshus

I sin roll som ägare av kommunala bostäder kontrollerar kommunen en betydande del av kundbasen, som den kan göra tillgänglig eller otillgänglig för andra aktörer på marknaden.

De kommunala bostadsbolagen samverkar i ökande grad med stadsnäten och tillåter tjänsteleverantörer att genom ovan beskrivna öppna nät erbjuda bredbandstjänster (Internet, telefoni och tv) till de boende. Tjänsteoperatörerna konkurrerar i dessa fall med TeliaSonera som når de boende via kopparnätet med DSL-tjänster och telefoni, men även de operatörer som hyr oförädlade kopparförbindelser av TeliaSonera, samt eventuellt

med kabel-tv nät som finns i fastigheten (t.ex. Com Hem) eller LAN-nät (t ex Bredbandsbolaget). I de flesta fall sker inte konkurrensen mellan dessa aktörer och nät på lika villkor.

## 6. Om Örebro län

Örebro län består av tolv kommuner och innehar en befolkning om knappt 280 tusen personer. Störst är Örebro kommun som omfattar knappt hälften av länets totala befolkning. Själva tätorten Örebro är störst i länet och är Sveriges sjunde största stad. Med undantag för Karlskoga och Kumla är resterande tätorter relativt små, med under tiotusen invånare.

Nedan listas Örebros kommuner med antal invånare, samt respektive kommuns största tätort och dess antal invånare.

Kommun	Folkmängd	Huvudort	Folkmängd
Örebro	127 733	Örebro	98 237
Karlskoga	30 185	Karlskoga	27 500
Lindesberg	23 228	Lindesberg	8 752
Kumla	19 473	Kumla	13 033
Hallsberg	15 315	Hallsberg	7 057
Askersund	11 461	Askersund	3 937
Nora	10 472	Nora	6 496
Degerfors	10 093	Degerfors	7 418
Hällefors	7 627	Hällefors	4 797
Lekeberg	7 081	Fjugesta	2 063
Laxå	6 136	Laxå	3 307
Ljusnarsberg	5 317	Kopparberg	3 189

Källa SCB, 2005

### Bredband i Örebro län

Örebro län tillhör de främsta länen när det gäller bredbandstäckning. Störst tillgänglighet har ADSL. Av 200 telestationer i länet är alla utom två anslutna med fiber och kan erbjuda ADSL. Många kan även erbjuda högre hastigheter genom ADSL2+. Enligt PTS bredbandskartläggning 2008 har nästan alla hushåll (99,4 procent) och företag (99 procent) förutsättning att få bredband via ADSL. Utöver koptarnätet, erbjuder mobilnäten mycket utbredd täckning, och i de största tätorterna finns i många flerfamiljshus även möjlighet att ansluta sig till bredband via kabel-tv.

I vissa tätorter och områden finns också tillgång till fibernät. Drygt en tredjedel av befolkningen och drygt en fjärdedel av företagen har grundläggande<sup>2</sup> förutsättningar för fiber-LAN, men den faktiska tillgången är lägre (PTS Bredbandskartläggning 2008). Ett antal aktörer har betydande fiberinfrastruktur i länet:

- Fem av de tolv kommunerna i länet har stadsnät som erbjuder fiberaccess till privatpersoner och företag. Dessa stadsnät återfinns i de fem största tätorterna, närmare bestämt Örebro, Karlskoga, Kumla, Lindesberg och Degerfors. Näten har stor utbredning i respektive tätort.
- Telia har en betydande fiberinfrastruktur i länet och har nu påbörjat en stor utbyggnad av nya fibernät i länets tätorter. Hittills har det inneburit att villaägare i Askersund, Hallsberg, Nora, Ljusnarsbergs och Hällefors tätorter har eller kommer att erbjudas fiberanslutning.
- Tele2 har ett betydande fibernät i Örebro kommun som de erhållit genom förvärv från E.ON bredband. Detta nät omfattar cirka 75 kilometer fiber. På grund av att de inte får markavtal i Örebro kan Tele2 inte bygga vidare på nätet.
- IP-Only, TDC och Telenor har backbonenät som bl.a. går genom Örebro kommun. Detta får användas för transmission, men på grund av att de inte får markavtal i Örebro kan de inte anlägga accessnät och ansluta till denna infrastruktur.

### **Om Stadsnäten i länet**

Alla stadsnäten i länet ägs till hundra procent av respektive kommun, med undantag för Karlskoga stadsnät som indirekt ägs till 51 procent Karlskoga kommun och till 49 procent den finska energikoncernen Fortum (via Karlskoga Energi & Miljö).

---

<sup>2</sup> Grundläggande förutsättning är inte att likställa med faktisk tillgång hela vägen in i hemmet/på arbetsplatsen, utan uppstår när tillgången finns i närheten. Den faktiska tillgången är lägre.

Tre av stadsnäten – Örebro, Kumla och Lindesberg – samarbetar och sköts i stor utsträckning av Örebro stadsnät. De har också en gemensam hemsida, [www.stadsnat.se](http://www.stadsnat.se), där de marknadsför sig och sina tjänster. I egen regi erbjuds svart fiber och (i begränsad utsträckning) kanalisering. Kapacitetstjänster erbjuds via partners. Det är s.k. öppna stadsnät, och slutkundstjänster för både företag och privatpersoner levereras endast av tjänsteleverantörer som verkar via OpenNet som är kommunikationsoperatör (tjänstemäklare) i de aktuella stadsnäten. Erbjudna slutkundstjänster omfattar internet-uppkoppling i olika hastigheter, telefoni och tv.

Motsvarande upplägg finns även i Degerfors stadsnät, med undantag för att i Degerfors är Zitius kommunikationsoperatör. Degerfors har ett mer begränsat antal tjänsteleverantörer i nätet.

Även Karlskoga stadsnät har Zitius som kommunikationsoperatör, dock endast för tjänster riktade åt privatkundsmarknaden. Vad gäller företagsmarknaden erbjuder stadsnätet själv slutkundstjänster, främst mot mindre företag. Stadsnätet har för avsikt att på sikt avveckla sin direktförsäljning mot företagsmarknaden. Rent principiellt inser stadsnätet att försäljningen mot företagsmarknaden är fel. Stadsnätet konkurrerar på företagsmarknaden med t ex TDC och Tele2 (som är både kunder och konkurrenter till stadsnätet). I övrigt erbjuder stadsnätet svart fiber och kapacitetstjänster.

Stadsnäten har som regel sitt ursprung i den kommunala verksamheten, och har vanligtvis även efter att de bolagiseras mycket starka band till kommunen. Som exempel kan nämnas att i Örebro kommun utgör den kommunala verksamheten omkring hälften av omsättningen i Stadsnät i Örebro. Stadsnätet säljer svart fiber till kommunen och ansluter 400 arbetsställen och skolor. Tillgången till de kommunala hyresbostäderna är också stor. I Örebro är cirka 10.000 av Örebrobostädernas 23.000 lägenheter anslutna till stadsnätet, och nu finns dessutom planer på att ansluta hela beståndet till stadsnätet.

### **Övriga kommuner**

Övriga sju kommuner i Örebro län, dvs Hallsberg, Askersund, Nora, Hällefors, Lekeberg, Laxå och Ljusnarsberg, är relativt små med en huvudort på mellan 2.000 och 7.000 invånare. I dessa kommuner finns inte något stadsnät - däremot har flera eller alla egna förvaltningsnät som omfattar den kommunala verksamheten. Förvaltningsnätet drivs av kommunen och innebär att den kommunala verksamheten är exkluderad från marknadsunderlaget i kommunen. Konkurrensen på marknaden vad gäller övriga kundunderlaget är ofta mycket liten. TeliaSonera är den enda, eller åtminstone den överlägset största, fiberanläggaren i de mindre kommunerna.

## 7. Problemområden

I allmänhet är kommunerna i Örebro län positivt inställda och tillmötesgående till de aktörer som önskar anlägga fiber i kommunen. De ser positivt på att någon vill göra investeringen till nytta för kommunens invånare eller företag och vill därför göra vad de kan för att underlätta etableringar av fiberinfrastruktur. Det förekommer dock vissa problem som allvarligt hämmar infrastrukturutbyggnaden i länet. De problem som aktörer har stött på som direkt hindrar eller indirekt hämmar deras incitament och möjligheter att anlägga fiber i kommunerna är primärt relaterade till anläggning av fiber i stadsmiljö och förutsättningar att konkurrera på lika villkor marknaden.

Följande huvudproblem har identifierats:

1. Selektivt grävförbud
2. Avsiktsförklaring mellan Örebro län och TeliaSonera
3. Vertikal integration
4. Hämmande reducering av marknadsunderlaget

### 7.1. Selektivt grävförbud

Ett av de största och mest avgörande problemen en operatör kan stöta på är tillträdesvägran, dvs. att kommunen helt enkelt vägrar att sluta markavtal, alternativt grävstillstånd, med en aktör. Detta är fallet i Örebro kommun (men inte i de andra kommunerna i länet).

Den Tekniska nämnden i Örebro kommun ingick år 2001 markavtal med Stadsnät i Örebro och har i detta avtal skrivit in följande beträffande övriga aktörers möjligheter att anlägga fiber:

1. *"Kommunen kommer inte att ingå markavtal med annan för bibehållande och nedläggning av ledningar och tillhörande anordningar för data- och telekommunikation i Kommunens mark i vidare mån än vad lagstiftningen och myndigheternas beslut samt redan ingångna civilrättsliga avtal och enskilda fastigheters behov i vissa fall kan kräva eller göra rimligt, t ex viss avtalsförlängning."*
2. *"Kommunen kommer i alla fall, där så är tekniskt och praktiskt möjligt att hänvisa leverantörer av tjänster för data och telekommunikation inom Örebros område till Bolagets [Stadsnät i Örebros] ledningar."*

I praktiken innebär ovanstående att kommunen genom interna avtal har förhindrat sig själv att ingå markavtal utöver de som redan finns med TeliaSonera och Utfors.

Beträffande Utfors markavtal avser detta en mycket begränsad sträcka i kommunen och idag förekommer inga nya grävarbeten på detta markavtal. Följaktligen är det endast Stadsnätet och Teliasonera som i reell mening har aktiva markavtal med kommunen. Framförallt Tele2, men även IP-Only, TDC och Telenor, äger dock betydelsefull befintlig fiberinfrastruktur i marken, men förhindras bygga vidare på denna.

Örebro kommun lyfter fram ett par olika anledningar till att de nekar markavtal.

- Först och främst menar kommunen att det är trångt om plats under gatorna och att det därför inte finns möjlighet för flera aktörer att anlägga fiber. A-focus menar att detta är en missuppfattning. En fiberkabel med upp till hundra fibrer i är inte mer än någon centimeter i diameter och de plast- eller PVC-rör som används för att lägga fiberkablarna i är endast ca en decimeter i diameter och läggs som regel inte i gatan utan i trottoaren. Enligt vad A-focus erfar har ingen annan kommun nämnt trängsel under gatan/ trottoaren som något problem.
- Vidare menar Örebro kommun att om man inte är restriktiv med markavtal och grävtillstånd så kommer många gator i den centrala tätorten att grävas upp om och

om igen. Detta är en stor olägenhet för kommuninvånarna. Enligt A-focus uppfattning är dessa farhågor överdrivna. Fiberkablar anläggs normalt inte i gator (vägbanan) utan i trottoarer och stör då framförallt gångtrafiken, inte fordonstrafiken. Ingreppen är dessutom kortvariga i tiden. Det är också ovanligt att kommuner hindrar operatörer att anlägga fiber genom att vägra dem markavtal och grävstillstånd. De flesta kommunerna i landet välkomnar investeringarna och infrastrukturen. Det finns således empiri att tillgå från kommuner som är och under längre tid har varit tillmötesgående med markavtal och grävstillstånd och där det inte har uppstått dylika problem som Örebro kommun befarar. Många kommuner ser också till att det läggs ned tillräckligt med tomrör vid första tillfället så att trottoaren endast behöver grävas upp en gång.

- Även uppfattningen att fiber skulle vara ett naturligt monopol ligger till grund för kommunens restriktiva hållning avseende markavtal. Örebro och Kumla stadsnät skriver följande på sin hemsida:

*" Ett vägnät, ett elnät, ett vattenledningsnät är det enda ekonomiskt försvarbara i en stad. Därför har Örebro och Kumla kommun tillsammans byggt ett stadsnät i respektive kommun."*

Broschyren "Valfrihet är det bästa som finns", Örebro & Kumla stadsnät, 2009.

Analogin med vägar och vattenledningar används ofta av stadsnät eller deras företrädare som argument för att det endast ska finnas ett nät i staden, dvs. stadsnätet, och att fiber är ett naturligt monopol. Jämförelsen är dock vare sig relevant eller rättvisande. Kostnaderna för att anlägga den fysiska infrastrukturen som utgörs av t.ex. vägar är långt mycket högre än för fiber. För vägar ökar kostnaden proportionerligt med antalet vägar, men för fiber behöver det inte vara så. I detta fall är det gräv- och återställningskostnader som är dyra. Kostnaden för en fiberkabel är jämförelsevis i det närmaste obefintlig och det utrymme den upptar i kanalisering i trottoaren är så liten att hundratals, ja till och med tusentals fibrer med lätthet får plats i ett plaströr. Inte heller kanalisationsrören utgör någon nämnvärd kostnad. När en gata väl grävs upp är kostnaden för att anlägga fler fiberkablar parallellt en mycket blygsam tilläggs-kostnad - endast några hundra kronor per meter. Att jämföra detta med vägnät är således gravt missvisande. För fiber finns möjlighet, om tillfället tas i akt när gatan

grävs upp, att skapa konkurrens till en mycket ringa merkostnad. Vare sig PTS, Konkurrensverket eller EU-kommissionen delar uppfattningen att fibernät är ett naturligt monopol. Inte heller företrädare för Örebro län i IT-frågor anser att fiber är ett naturligt monopol.

- Bland annat SSNF<sup>3</sup> försvarar den typ av agerande som förekommer i Örebro med att marknaden för fiber inte bör hanteras av privata aktörer för de plockar russin ur kakan och anlägger inte fiber i glesbygden. Detta anges som motiv till att det är bra att stadsnäten har mer eller mindre ensamrätt på att anlägga fiberkabel och hyra ut svart fiber. SSNF uppfattning är att om stadsnätet ges en gynnsam situation att göra vinster på verksamheten i tätorten kommer de att använda dem till att investera i fiber i glesbygden. A-focus menar att detta resonemang är felaktigt. Det är förvisso sant att glesbygden inte är attraktiv för operatörer att investera fibernätinfrastruktur i. Detta problem bör dock lösas med hjälp av att staten och EU tillskjuter medel för att investera i infrastruktur på de ställen där marknadsunderlaget inte motiverar kommersiella investeringar. Att kommersiella aktörer inte investerar i fiber i glesbygden kan aldrig vara ett tillräckligt tungt vägande skäl att monopolisera en telekommarknad som omsätter tiotals miljarder kronor.

### *Konsekvenser*

Den främsta och mest allvarliga konsekvensen av att Örebro kommun inte ingår markavtal med Telenor, Com Hem, Tele2 m.fl. är att dessa företag inte kan investera i fibernätinfrastruktur i Örebro kommun. Genom att konsekvent och kategoriskt neka nya markavtal för fiber sätter Örebro kommun konkurrensen mellan de olika aktörerna helt ur spel och snedvrider konkurrensen till fördel för TeliaSonera, det kommunala stadsnätet och det kommunalt ägda Örebrobostädernas nät.

Det faktum att marknaden för fiber i Örebro Kommun är ett duopol har inneburit att konkurrensen på marknaden för svart fiber är i det närmaste obefintlig. TeliaSonera har i praktiken inga ambitioner att hyra ut svart fiber till sina konkurrenter. Det kommunala stadsnätet har därför ingen, eller mycket liten, konkurrens.

---

<sup>3</sup> Svenska Stadsnätsföreningen

Ett talande exempel för situationen i Örebro är det fibernät i Örebro som Tele2 köpte från E.ON:s i syfte att bygga vidare på och använda det för eget bruk, samt hyra ut svart fiber till andra operatörer. Fibernätet är 75 kilometer, men på grund av att Tele2 nekas markavtal är det mer eller mindre obrukbart. Tele2 skulle med enkelhet kunna ansluta de företag och hushåll som ligger nära nätets sträckning men de tillåts inte gräva en enda meter på kommunal mark. Tele2 hyr ut svart fiber till andra operatörer och om de tillåts använda den infrastruktur de har i Örebro skulle detta bidra till ökad konkurrens och valfrihet på marknaden för svart fiber. Dettas skulle i sin tur gynna slutkunderna i form av större valfrihet och konkurrens. Ur ett samhällsperspektiv är det oacceptabelt att det finns betydande infrastruktur som skulle kunna gynna medborgarna, men som undanhålls på principiella grunder eller – en misstanke som lätt väcks – för att gynna det egna stadsnätet.

För en infrastrukturanläggare som baserar sin verksamhet på att leverera grossisttjänster, får grävförbud direkta konsekvenser i form av att marknadsmöjligheter går förlorade. Problemet berör inte bara förlorad verksamhet i den berörda kommunen utan kan även gälla affärer i närliggande områden. När en operatör etablerar telenät placeras ett nätnav i den största orten i länet, i detta fall Örebro. Detta är logiskt då näten byggs som s.k. stjärnnät där det centrala navet är placerat i mitten, dvs. på huvudorten. Placeras inte navet i mitten blir den genomsnittliga ledningslängden för att ansluta kunderna längre och därmed dyrare. Att placera navet i Örebro är dock inte möjligt då det råder grävförbud för andra än TeliaSonera och Stadsnätet. Konsekvensen blir att i det fall en operatör har en potentiell kund i en kranskommun måste de dra ledningen från kunden till annat nätnav i någon annan större stad, t.ex. Västerås, vilket fördyrar anslutningen till den grad att den inte kan förvekligas. Observera därtill att i de flesta kranskommunerna finns heller ingen svart fiber att hyra av något stadsnät. Örebro kommuns agerande har följaktligen allvarliga konsekvenser för kranskommunerna, och om Örebro kommun släppte sina restriktioner skulle detta kunna innebära positiva effekter för hela länet.

## 7.2. Avsiktsförklaring mellan Örebro Län och TeliaSonera

Den 19 november 2007 tecknade TeliaSonera och Örebro län en gemensam avsiktsförklaring som innebär att både hushåll och företag på orter med fler än 200 invånare (dvs. tätorter) i Örebro län skall ha möjlighet att kunna ansluta sig till Internet med fiberoptik. Sammantaget berör detta drygt 60 orter i länet.

### Några korta grundfakta om avsiktsförklaringen:

#### *Generella aspekter*

All utbyggnad sker på kommersiella grunder utan offentlig medfinansiering. Länsstyrelsen och kommunerna medverkar vid informationsmöten och är Telias kontaktyta när det gäller planering och tidplaner för utbyggnaden, men alla försäljningsaktiviteter och marknadsföring sköts helt och hållet av Telia.

#### *Aspekter som berör kunden*

Erbjudandet riktas till alla villaägare i de aktuella tätorterna (ort med fler än 200 invånare) som Telia vänder sig till. Utbyggnad sker i hela tätorten. Även om det t ex endast är en villaägare i ett område som är intresserad så skall fiber anläggas till denna. Erbjudandena är tidsbegränsade, och fastighetsägare som vill ansluta sig senare får teckna separata avtal, men då till en högre kostnad.

Det erbjudande som riktats till villaägare har avsett anslutning med fiber av fastigheten mot en anslutningsavgift om 7900 kronor inklusive moms. I gengäld förbinder sig villaägaren att teckna ett 3-års avtal med Teliasonera om triple-play tjänster. Telias grunderbjudande omfattar bredband upp till 10Mbit/s, Telia Digital-TV (kanalpaket "Lagom") och video-on-demand (VoD) samt telefoni, för 359 kronor i månaden.

#### *Aspekter som berör tillgången till infrastrukturen*

Nätet byggs av Skanova Access på uppdrag av tjänsteleverantören Telia. All fiber och kanalisation, utom kanalisationen på villaägarens tomt, ägs av Skanova.

Observera att enligt Avtalet mellan Telia och kund framgår att "Telia tillhandahåller

*och drar fiberkabeln fram till fastigheten och in till anslutningspunkt i byggnaden. Telia äger fiberkabeln.”*

Satsningen inleddes i Grythyttan i Hällefors kommun redan i december år 2007, och har därefter successivt riktats mot fler orter. Idag har utbyggnad skett eller initierats på 21 orter. Fyra kommuner, Hallsberg, Hällefors, Ljusnarsberg, Nora, planeras vara klara före årsskiftet. Askersund tätort har påbörjats, men kommunen färdigställs efter årsskiftet. På länets hemsida<sup>4</sup> finns kartbilder över var bredbandsutbyggnaden kommer att ske i dessa kommuner. Laxå och Lekeberg är planerade för nästa år. Telias planer avseende övriga kommuner är idag oklara. Dessa övriga är de samma som har stadsnät, och där Telia följaktligen skulle möta mer konkurrens.

Från länets sida har avsiktsförklaringen utgjort ett steg i den bredbandssatsning som pågått under de senaste åren, och som först avsett att bereda bredband till invånarna i form av ADSL genom fiber till telestation och nu avser att bereda bredband i form av fiber-till-hemmen.

Det framhålls bl.a. på Länsstyrelsen i Örebros hemsida att Skanova Access är bygger fibernät på uppdrag av tjänsteleverantören Telia och att all fiber och kanalisation ägs av Skanova Access som tillhandahåller nätet till sina kunder, operatörer, enligt gängse villkor och att andra operatörer får tillgång till nätet redan från start. Det är väl känt att Skanova vill sprida bilden av bolaget som att vara fristående från Telia medan sanningen är att de inte ens är ett separat bolag i TeliaSonera-koncernen utan lyder helt under TeliaSonera AB (noterat på stockholmsbörsen OMX). Skanova har inga möjligheter att agera fristående från TeliaSonera eller i strid med TeliaSoneras intressen. I teorin kan andra operatörer få tillgång till nätet redan från start men eftersom TeliaSonera endast ansluter de villor som tecknar bindande 36-månadersavtal på triple-play (telefoni, bredband, TV) saknar ett sådant tillträde mening under de första tre åren. Därefter är tillträdet inte heller reglerat av PTS på något sätt utan TeliaSonera kan sätta vilka priser de önskar för uthyrning av svart fiber. Det är möjligt att någon form av reglering från PTS kan komma att gälla i framtiden för TeliaSoneras fiber, men det är inte sannolikt att

---

<sup>4</sup> <http://www.lansstyrelsen.se/orebro/amnen/Bredband/Bredbandsutbyggnad/>

TeliaSonera kommer att hindras att ingå långa slutkundsavtal i syfte att låsa upp kunderna.

Från Telias sida har Örebro län utgjort en pilotregion inom ramen för den jättesatsning Telia inlett och benämnt "Next". Next-projektet har (eller hade) som ambition att ge mellan 1,5 och 2 miljoner svenska hushåll och företag tillgång till bredband med hastigheter på 30-100 Mbit/s och nya innovativa tjänster. Att Örebro län valdes ut är ingen tillfällighet. Själva nämner Telia den grundinfrastruktur som redan finns och delvis byggts med hjälp av statligt bredbandsstöd. Denna betyder att avstånden till kunderna är små. Av Telias strategi framgår dock att den begränsade konkurrensen har en avgörande betydelse för deras vilja att satsa stort i länet.

Next-satsningen planerades pågå fram till år 2011 och omfatta uppgradering av bredbandsnätet samt utveckling av nya produkter och tjänster. Det är idag oklart i vilken utsträckning som Telias planer fortgår.

TeliaSonera utbyggnad sker dock inte utan villkor utan de har öppet uttalat att de inte har ekonomiska möjligheter att anlägga fiber om den ska vara öppen för andra operatörer att använda. I Örebro kommun har TeliaSonera valt att endast etablera fiber i de kommuner i Örebro län som saknar ett stadsnät. Det finns nu även exempel från andra kommuner där TeliaSonera bygger fiber mot att kommunen reducerar konkurrensen, t.ex. genom att utfästa sig om att inte etablera ett stadsnät. Att investera i fiber är en finansiellt riskfylld satsning som kan ta många år att få avkastning på och det är därför naturligt att TeliaSonera gärna ser att konkurrensen reduceras i syfte att göra investeringen mer gynnsam. Det är dock ytterst olämpligt att en kommun fattar beslut som innebär att konkurrensen reduceras både i det korta och i det långa perspektivet och ett sådant agerande har inte stöd hos vare sig Konkurrensverket eller PTS.

Kommuner bör naturligtvis välkomna alla investeringar av fiber från TeliaSonera och underlätta dessa, men det är helt orimligt att detta sker på bekostnad av konkurrens och valfrihet. I de fall som TeliaSonera anlägger fiber bör kommunen kräva att TeliaSonera

samtidigt och mot rimlig ersättning anlägger en fiberkabel eller tomt kanalisationsrör åt kommunen som i sin tur kan hyra ut dessa till andra operatörer.

Att kommunen utnyttjar sin makt över tilldelning av markavtal, grävstillstånd eller gör andra utfästelser i syfte att reducera konkurrensen till förmån för en aktör så att denne skall investera mer kan inte vara förenligt med kommunens uppdrag. Det går dessutom helt emot den marknadsreglering som PTS och Konkurrensverket ansvarar för samt regeringens IT-politik.

A-focus kan ha förståelse för att Örebro Län anser det vara gynnsamt att TeliaSonera investerar i fiberinfrastruktur till villor i kranskommunerna, men vi tror inte att man har förstått att detta initiativ från TeliaSonera görs mot bakgrund av att ingen annan tillåts bygga fibernät i Örebro kommun och att TeliaSonera inte har några skyldigheter att upplåta fiberkablarna till andra operatörer på telekommarknaden. Det är A-focus övertygelse att utan de konkurrenshämmande inskränkningar som finns i Örebro kommun skulle inte avsiktsförklaringen från TeliaSonera ha kommit till.

### *Konsekvenser*

Enligt A-focus uppfattning har många kommuner i Örebro län fått fördelar av avsiktsförklaringen genom att de har fått fiber från Telia till hemmen. Örebro har dock hamnat i en besvärlig situation. Telia har gjort det tydligt att om fibern regleras och Telia tvingas sälja svart fiber till sina konkurrenter kommer de inte att bygga. De avser inte heller att bygga i kommuner där det finns stadsnät. Det faktum att Telia än så länge är oreglerade på fiber samt att de är den enda privata aktör som får anlägga fibernät i Örebro Kommun har enligt A-focus uppfattning lagt grunden för att de har ingått avsiktsförklaringen med Örebro Länsstyrelse.

Om Telia investerar mycket i Örebro län kan detta till viss del uppväga bristen på investeringar från andra aktörer, men till priset av monopolisering av en stor del av marknaden. A-focus har förståelse för att TeliaSonera vill ha ett flerårigt avtal med de villaägare som de ansluter med fiber, även en annan operatör som kan hyra eller anlägga egen fiber skulle rimligtvis kräva en relativt lång bindningstid. Men, det vore naivt att tro

att TeliaSonera utan reglering kommer att upplåta tillträde till fibern för andra operatörer på rimliga villkor som innebär att de kan konkurrera med TeliaSonera om slutkunderna.

PTS har nu dock för avsikt att den fiber som anläggs av TeliaSonera ska öppnas för andra operatörer, vilket enligt TeliaSonera själva får konsekvensen att TeliaSonera inte kommer att fullfölja sina investeringsplaner. Förutom de negativa långsiktiga konsekvenser som kan följa av en monopolisering av en marknad är det inte heller sannolikt att fiberinvesteringar från TeliaSonera kan uppväga de uteblivna investeringarna från alla övriga aktörer, eller stadsnätet. TeliaSonera hade enligt den ursprungliga planen då avsiktsförklaringen ingicks för avsikt att investera 800 miljoner kronor i Örebro Län, vilket kan jämföras med Örebro Stadsnäts investeringar som är ca 10 miljoner per år. Stadsnätet har således ensamt inga möjligheter att uppväga TeliaSonerans reducerade investeringar till följd av PTS marknadsreglering.

Konsekvensen av avsiktsförklaringen med Telia, i kombination med nekande av markavtal för fiber, kan därför leda till att investeringarna framledes blir mindre i Örebro län. Örebro län har dessutom försatt sig i en besvärande beroendeställning till Telia vilket kan tyckas vara oklokt med tanke på att stadsnätet från första början etablerades på grund av missnöje med Telias höga priser.

### **7.3. Vertikal Integration**

Generellt har kommunerna i Sverige stort inflytande på marknadsförutsättningarna för elektronisk kommunikation. Detta gäller i synnerhet i Örebro där kommunen dels har utövat sin makt över antal operatörer som ges markavtal, dels är operatör själva och dels är den största köparen av kommunikationstjänster.

Den vertikala vertikala integration som Örebro kommun har överstiger vida den vertikala integration som någon annan aktör på marknaden har, inklusive TeliaSonera. Detta med anledning av att kommunerna å ena sidan äger marken och i denna roll kan reglera hur

många aktörer, vilka aktörer och vilka villkor som gäller för varje enskild aktör på marknaden. Ingen annan aktör har ett så omfattande inflytande över konkurrensen. Å andra sidan har kommunerna dessutom kontroll över en av de viktigaste kunderna på marknaden – nämligen tillgången till de kommunala bostadsföretagen (och även den kommunala verksamheten). När kommunerna bedriver stadsnätverksamhet och agerar inom alla dessa områden har de ett inflytande över marknaden som ingen annan aktör kan mäta sig mot.

Vad gäller förekomsten av vertikal integration i Örebro län kan det konstateras att skillnaderna är betydande mellan de olika kommunerna. I de små kommunerna har kommunen förvisso både kontroll över den kommunala marken och över de kommunala bostäderna i egenskap av ägare, men kommunerna bedriver inte stadsnätverksamhet och därför finns ingen vertikal integration. Däremot där stadsnät förekommer, dvs. i Örebro, Kumla, Lindesberg, Karlskoga och Degerfors, är den vertikala integrationen, betraktat rent sakligt, stor. I synnerhet alarmerande är situationen i Örebro kommun där kommunen har begränsat antalet aktörer till två, dvs. det egna stadsnätet och TeliaSonera.

Det är inte helt ovanligt att företrädare för kommunala stadsnät har en negativ attityd till de privata aktörer som önskar investera i fibernät i kommunen. Örebro/Kumla stadsnät är mycket tydliga med sina åsikter i den frågan:

*"En fastighetsägare som skaffar en billig anslutning, eller t o m en gratis anslutning och fastighetsnät tror att han gjort en bra affär. Det har han naturligtvis inte. Operatören har låst in honom och tar igen pengarna på att binda upp både fastighetsägaren och de boende i en affärsmodell där operatören har monopol och full kontroll under ett antal år."*

Citat från broschyren "Valfrihet är det bästa som finns", från Örebro/Kumla stadsnät, 2009.

De privatägda operatörer som syftas på får antas vara t.ex. Telenor, Com Hem, Tele2 och liknande företag som årligen investerar miljardbelopp på den svenska marknaden och bidrar till en positiv tjänsteutveckling och konkurrens. Stadsnätet förordar öppet sin egen lösning, dvs. det s.k. öppna nätet, som ett bättre val för konsumenterna. A-focus

uppfattning är att de kommunalt ägda stadsnäten bör hålla sig neutrala i förhållande till de operatörer som konkurrerar om slutkunderna och det är särskilt olämpligt att stadsnätet uttalar sig negativt om operatörerna. Att stadsnätet erhåller kickback från kommunikationsoperatören OpenNet för slutkunder som ansluter sig till fastighetsägarens bredbandsnät är också synnerligen olämpligt då det ger upphov till skäl att tro att stadsnätet kanske inte är helt neutral i sitt agerande i förhållande till köparna av svart fiber utan i själva verket samarbetar med Örebrobostäder i syfte att gynna deras lösning och därigenom sina egna intäkter.

Värt att notera är också de vilseledande prisjämförelser som presenteras på ÖrebroBostäders hemsida där privata aktörer utmålas som dyra jämfört med det öppna nätet. Vad som inte framgår är att varje hyresgäst utöver kostnaderna för tjänsterna betalar (upp till 75 kronor per månad) för Örebro Bostäders egna nät, oavsett om de ansluter sig eller inte. Inkluderas även denna avgift i prisjämförelsen, samt TV-paket, är priset inte längre så fördelaktigt.

Det är dessutom olämpligt att det kommunala stadsnätet, som enligt ägardirektivet ska hålla bredbandsnätet öppet och tillgängligt för alla operatörer på lika villkor, utmålar operatörerna (som borde vara bolagets viktigaste kunder) som oseriösa och som ett dåligt val för konsumenten.

### *Konsekvenser*

Genom att kommunen är vertikalt integrerad inom elektroniska kommunikationstjänster föreligger en uppenbar risk för målkonflikter. Det finns tydliga exempel i Örebro län på hur sådana målkonflikter snedvrider marknaden.

Örebro Stadsnät är inte en operatörsneutral leverantör av svart fiber, vilket vore det enda rimliga då de genom avtal med kommunen har hindrat alla andra operatörer, förutom TeliaSonera, att etablera eller bygga vidare på egen nätinфраstruktur i kommunen. Örebro Stadsnät har istället en operatör OpenNet som arbetar på deras uppdrag i direkt konkurrens med operatörer som Telenor, Tele2 och Com Hem.

Även det nät som byggs i samarbete mellan Örebro stadsnät och det kommunala bostadsbolaget Örebro Bostäder är ett tydligt exempel på hur målkonflikter uppstår till följd av vertikal integration. Örebro Bostäder har beslutat att alla deras 23 000 lägenheter ska anslutas till det egna stadsnätet, drygt 10 000 av dem har redan anslutits med ny infrastruktur och resterande ska anslutas till och med år 2013. Örebro Stadsnät är ingen neutral aktör i sammanhanget utan samarbetar nära med det öppna nätet som byggs av Örebro Bostäder i flerfamiljshusen samt får kick-back i förhållande till hur många slutkunder som ansluter sig. Risken för att både Örebro Bostäder och Örebro Stadsnät ska agera till sin egen favör och inte neutralt i förhållande till andra operatörer som redan är etablerade, eller kommer att etablera sig, är minst sagt mycket stor.

På grund av att Örebro Stadsnät får allt större egenintressen på slutkundsmarknaden har de i stort snart inga större incitament än TeliaSonera att hyra ut svart fiber på rimliga villkor till andra operatörer, eller att ändra på avtalet som hindrar andra operatörer att erhålla markavtal och låta dem anlägga egen fiber i kommunen.

Sådan form av vertikal integration och partiskt agerande som förekommer i Örebro är enligt A-focus uppfattning direkt olämplig, i synnerhet på en konkurrensutsatt marknad som ligger utanför kommunens kärnområde att ta ansvar för.

#### **7.4. Hämmande reducering av marknadsunderlaget**

När teleoperatörer etablerar sina nät ser de till hela marknadsunderlaget i kommunen. Ju större och tätbefolkad kommunen är desto större incitament för många operatörer att etablera sig på orten. Det är det totala marknadsunderlaget för tele- och datakomtjänster på en ort som avgör dess attraktivitet för investeringar i infrastruktur för detta ändamål. Med marknadsunderlag avses såväl hushåll, företag och offentlig förvaltning. Vid nyetablering på en ort är det en vanlig strategi för operatören att ta ett brofäste för att sedan bygga vidare från detta. Karaktäristiskt för lämpliga brofästen är att de kan ge potentiellt stora intäkter koncentrerat till liten yta. Ett sådant brofäste kan t ex vara ett kluster av flerfamiljshus, kommunen eller en större företagskund, gärna utspridd på flera

adresser i staden. För att attrahera etableringar av många olika operatörer, och därmed investeringar, är det viktigt att dessa brofästen finns.

Örebro är Sveriges sjunde största stad och har goda grundförutsättningar att attrahera investeringar från flera olika operatörer. Örebro kommun har dock reducerat marknadsunderlaget och attraktionskraften genom att ta bort två viktiga brohuvuden från marknaden; kommunens nät och allmännyttan.

En stor andel av marknadsunderlaget i Örebro utgörs av kommunens egen verksamhet med förvaltningskontor, daghem, skolor etc. men också av de kommunalt ägda flerfamiljshusen i Örebrobostäder. Örebro kommun har anslutit ca 400 arbetsställen samt skolor, således merparten av kommunens alla arbetsställen, med svart fiber från det kommunala stadsnätet, vilket kommunens egen IT-avdelning förädlar till kommunikationstjänster för tele och data.

Samarbetet mellan Örebro stadsnät och Örebrobostäder berör bredband, telefoni och TV för samtliga boende i Örebrobostädernas drygt 20 000 lägenheter. Örebrobostäder låter dessutom samtliga boende betala för nätinvesteringen som hyrespåslag oavsett om de är anslutna eller inte vilket reducerar marknadsunderlaget för privata aktörer. Genom detta, och effektiv marknadsföring till de boende räknar Örebrobostäder med att 60 procent av de boende skall ansluta sig. Om detta blir verklighet finns inte en tillräckligt stor marknad kvar för privata aktörer att existera på.

### *Konsekvenser*

Den negativa effekten är sammantaget att marknadsunderlaget i praktiken reduceras och därmed också indirekt incitamenten för privata aktörer att investera i infrastruktur på orten eftersom en stor del av det mest attraktiva kundunderlaget, som skulle kunna använts som brohuvud, inte är öppet för konkurrens på lika villkor.

Eftersom Örebrobostäder och Örebro kommun tillsammans utgör en stor del av det totala marknadsunderlaget i Örebro går det inte att bortse från de långsiktiga effekterna av att de inte är en del av den marknad som de privata operatörerna har att konkurrera

om på lika villkor. I kombination med TeliaSoneras minskade incitament att investera i fibernät riskerar Örebro län att hamna i en situation där de sammanlagda investeringarna i fibernätinfrastruktur blir lägre i Örebro än på andra orter av motsvarande storlek. Det priset kommer dock inte drabba kommunen själv då de har ett privat nät utan det drabbar kommunens företag och hushåll.

## 8. Slutsatser

Det råder knappast någon tvekan om att det råder stora behov av fibernätinfrastruktur och att kommunerna har en mycket central roll där de har makten att påverka marknaden. Vissa kommuner har valt att välkomna alla investeringar och underlätta för de operatörer som önskar anlägga fibernät, andra har medvetet reducerat konkurrensen och/eller valt att själva agera operativt på marknaden med eget stadsnät och via det kommunalt ägda bostadsbolaget. Örebro kommun och län är ett av de mest extrema exemplen på hur konkurrensen kan snedvridas och hämmas med negativa effekter som följd. Örebro är dock inte ensam om detta utan det finns även andra kommuner som har agerat konkurrenshämmande, eller planerar att göra det.

Enligt TeliaSoneras uppskattning skulle det kosta dem 800 Mkr att anlägga fiber i Örebro Län till alla företag och hushåll och Örebro län. Detta kan ställas mot att Örebro stadsnät investerar ca 10 Mkr per år, vilket är lite i sammanhanget. TeliaSonera ser dock inte ut att fullfölja sina ursprungliga investeringsplaner i Örebro län eftersom de med alla sannolikhet kommer att bli reglerade av PTS på fiber. Stadsnätets investeringar kan inte väga upp för detta utan investeringar från även andra operatörer kommer att krävas. Problemet är dock att andra operatörers investeringar inte kan komma till stånd då de vägras markavtal i Örebro kommun.

Det selektiva grävförbud som råder i Örebro medför att färre aktörer kan investera i fibernätinfrastruktur vilket betyder minskad konkurrens på infrastrukturnivå och att färre kan anslutas med fiber. För att möjliggöra investeringar från andra operatörer är det första som Örebro kommun behöver göra att ta bort den exkluderande klausul i markavtalet mellan Örebro kommun och Örebro stadsnät som gör det omöjligt för Örebro kommuns tekniska kontor att ingå markavtal med operatörer som Telenor, Tele2, Com Hem, IP-Only, 3 m.fl. Detta bör ske snarast möjligt. Därefter har ledningen för Örebro kommun och Örebro Länsstyrelse att visa genom agerande att man är för en öppen marknad där alla investeringar från alla olika operatörer är lika välkomna och att vare sig kommunen eller länsstyrelsen agerar snedvridande eller exkluderande.

Förutom att ingå fler markavtal är följande områden är de mest relevanta för att stimulera investeringar i Örebro kommun.

*Att agera konkurrensneutralt:* När kommuner investerar i stadsnät är det viktigt att de är tillhandahåller svart fiber på lika villkor till operatörerna på marknaden och inte verkar eller har partiska intressen på tjänstemarknaden. Örebro Länsstyrelse har tecknat en avsiktsförklaring med TeliaSonera om fiberutbyggnad i länet. Inga andra än TeliaSonera och kommunens egna stadsnät har markavtal som ger dem rätt att anlägga fiber i Örebro, f.d. Utfors har det för en avgränsad sträcka. I samarbete med Örebro Stadsnät bygger Örebro bostäder ett eget nät och konkurrerar med de privata operatörerna. Örebro kommun och länsstyrelse bör avveckla samtliga samarbeten, överenskommelsen eller avtal som inte är konkurrensneutrala utan ger vissa operatörer, eller den egna verksamheten, särskilda fördelar. Detta rör särskilt avsiktsförklaringen med TeliaSonera och Örebro bostäder nätutbyggnad.

*Att inte agera i konkurrens med de privata operatörerna:* Genom samarbetet med operatören OpenNet är Örebro stadsnät vertikalt integrerade och konkurrerar med sina egna kunder, operatörerna. Detta innebär ofrånkomligt målkonflikter där stadsnätet är ostridigt partiska och marknadsför de egna tele- och datakomtjänsterna som OpenNet producerar och säljer på deras uppdrag. Att samarbetet också utvidgats till att omfatta hela Örebro bostäders fastighetsbestånd innebär att målkonflikten för stadsnätet blir än mer omfattande. Örebro stadsnät bör tillhandahålla svart fiber och kanalisering på lika villkor till marknads olika operatörer. Övrig verksamhet som är högre i värdekedjan, inklusive samarbetet med OpenNet, bör avvecklas. De planer som Örebro bostäder har att bygga eget nät i flerfamiljsfastigheterna bör inte fullföljas eftersom även de ger upphov till målkonflikter och vertikal integration i kommunal regi.

*Att inte reducera marknadsunderlaget i länet:* Kommunens arbetsställen samt de boende i lägenheter tillhörande Örebro bostäder utgör en betydande andel av marknadsunderlaget i Örebro. Vad gäller kommunens egna arbetsställen produceras tele- och

datakomtjänster till dessa internt av kommunens IT-avdelning och utgör därför inte längre en del av den adresserbara marknaden. Örebro bostäders planer är att ca 60 procent av hyresgästerna ska vara kunder till det egna nätet istället för att vara kunder till Telenor, Com Hem eller andra operatörer. Istället för att utöva vertikal integrering och producera tjänster i egen regi bör Örebro kommun upphandla sina tele- och datakomtjänster av operatörerna, i konkurrens. Även Örebro bostäder bör upphandla tjänsterna i konkurrens istället för att ta en riskfylld investering på ca 5 000 kr per lägenhet för drygt 20 tusen lägenheter och dessutom minskat intresset för privata operatörer att investera i Örebro. Detta skulle sammantaget öka marknadsunderlaget i Örebro och därigenom stimulera både konkurrens och investeringar.

Utbyggnad av fiber i tätorter på lika villkor är inte bara en fråga för att tillgodose samhället med högre datakommunikationshastigheter utan också om att säkerställa en tillfredsställande långsiktigt hållbar konkurrens på marknaden för elektronisk kommunikation. Kommunal vertikal integration och partiskt agerande är inte till gagn för den önskade utvecklingen med investeringar, konkurrens och mångfald.

## **Bilaga 1:**

Kontaktade företag och organisationer.

- Örebro Länsstyrelse
- Örebro kommun
- Örebro Bostäder
- Örebro stadsnät
- TeliaSonera
- Telenor
- Com Hem
- 3
- Tele2
- Degerfors stadsnät
- Karlskoga stadsnät
- Laxå stadsnät
- Askersund stadsnät
- Hallsberg stadsnät
- Lekeberg stadsnät
- Norrköpings kommun
- SSNF