

Helsingborgs stad
251 89 Helsingborg

Ifrågasatt offentlig säljverksamhet – trådlös internetanslutning

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket kommer inte att utreda saken ytterligare.

Ärendet

Konkurrensverket inledde den 29 oktober 2014 på eget initiativ en utredning avseende Helsingborgs kommuns tillhandahållande av trådlös internetanslutning (wifi) på allmän plats. Konkurrensverkets utredning har avsett frågan om Helsingborgs kommuns tillhandahållande av ifrågavarande tjänst strider mot konfliktlösningsregeln i 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579), KL.

Under utredningen har Konkurrensverket ålagt Helsingborgs kommun att lämna information om sin wifi-tjänst. Kommunen har också beretts tillfälle att yttra sig över hur de ser på konkurrenssituationen. Konkurrensverket har även varit i kontakt med de mobiloperatörer som är verksamma i Helsingborgs kommun (TeliaSonera, Telenor, Tele2 och 3) och ålagt dem att inkomma med information om bl.a. deras verksamhet, datatrafik i mobilnäten (3G/4G) i Helsingborgs kommun samt hur de anser att de påverkas av kommunens tillhandahållande av trådlös internetanslutning.

Bakgrund

År 2012 beslutade kommunfullmäktige i Helsingborg att erbjuda sina invånare och besökare kostnadsfri trådlös internetanslutning inom åtta stycken surfzoner på allmän plats. Surfzonerna lanserades i juni 2013. Zonerna är belägna i de centrala delarna av staden på torg och i parker och det är möjligt att surfa med upp till fem megabits hastighet, utan några begränsningar i tid eller datamängd. Sedan starten har antalet zoner utökats till tio stycken, som utgörs av totalt 29 accesspunkter. Enligt Helsingborgs kommun utgör zonerna 168 700 m² av de centrala delarna av Helsingborg, vars totala yta uppgår till 1 160 000 m² (14,5 procent). Den totala trafikvolymen i Helsingborgs kommuns wifi-nät under perioden januari 2014 till och med juni 2015 uppgick till ca 20,45 TB. Verksamheten administreras, liksom stadens övriga wifi-verksamhet, av stadens

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

IT-driftenhet och ingår organisatoriskt i denna. Kommunen håller för närvarande på att färdigställa ytterligare tre surfzoner. För år 2016 har budgetbeslut fattats för en utbyggnad av surfzoner på ytterligare tre platser. Helsingborgs kommun har således hittills beslutat att totalt bygga 16 surfzoner. Till skillnad från mobiloperatörernas 3G/4G-tjänster ger kommunens surfzoner inte användarna en kontinuerlig uppkoppling. Uppkopplingen är istället intermittent, när användare passerar inom surfzonerna.

Kommunen har bland annat uppgivit att det är viktigt för demokratin att tillhandahålla kostnadsfri trådlös internetanslutning. Enligt kommunen är de tjänster som erbjuds av mobiloperatörerna mer omfattande än wifi-uppkopplingen som kommunen tillhandahåller och således är tjänsterna inte jämförbara. Tillhandahållandet av wifi utgör därför enligt kommunen ett komplement till de tjänster som privata aktörer erbjuder.

Mobiloperatörernas inställning

De mobiloperatörer som är verksamma i Helsingborgs kommun anser att deras tjänst, mobil datatrafik, och kommunens tjänst i form av wifi är substituerbara för slutkunderna av den anledningen att båda teknikerna genererar samma kundupplevelse.

Samtliga operatörer har understrukit att de är mycket oroade av den utveckling som de ser. De har uppgivit att deras affärsidé har gått från att ta betalt för traditionella samtal och uppkopplingshastighet till att tillhandahålla trådlös internetanslutning genom abonnemang med olika mängd mobildata. Intäkterna kommer till den största delen från de områden där flest människor rör sig, det vill säga i de centrala delarna av städer. Det är med denna föresats som de har gjort sina investeringar. Att kommunen erbjuder sin tjänst kostnadsfritt leder enligt deras uppfattning till att de får minskad trafik och minskade intäkter. Detta leder vidare till att deras incitament att investera i och utveckla sina tjänster i Helsingborgs kommun minskar vilket i sin tur leder till ett sämre utbud för konsumenterna. De lyfter i sammanhanget även fram att den aktuella verksamheten inte är en enstaka företeelse i en kommun utan att många kommuner ligger i startgrupparna för liknande satsningar och att flera redan har genomfört liknande initiativ.

Skäl för beslutet

Tillämpliga bestämmelser

Enligt 3 kap. 27 KL får en kommun förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet, som omfattas av 1 kap. 5 § första stycket, om denna verksamhet snedvrider, eller är ägnad att snedvrida förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämmar, eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av sådan konkurrens. Sådan verksamhet får dock inte förbjudas om den är förenlig med lag. Vidare kan en kommun förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande om förfarandet medför att förutsättningarna för en effektiv

konkurrens på marknaden hämmas eller snedvrids, dock inte om förfarandet är försvarbart från allmän synpunkt.

Detta gäller enligt 3 kap. 28 § KL även ett förfarande eller en verksamhet i en annan juridisk person om en kommun direkt eller indirekt har ett dominerande inflytande över den juridiska personen genom ägarskap, finansiell medverkan, gällande regler eller på annat sätt.

Helsingborgs kommuns trådlösa internetuppkoppling administreras av stadens IT-enhet och ligger således direkt under dess egen förvaltning. Den aktuella tjänsten bedrivs således av en s.k. offentlig aktör och omfattas följaktligen av 3 kap. 27 § KL.

För att 3 kap. 27 § KL ska vara tillämplig måste kommunen dessutom driva en säljverksamhet i den mening som avses i 1 kap. 5 § första stycket samma lag. Detta innebär att verksamheten måste täckas av begreppet "företag" i 1 kap. 5 §. Med det begreppet avses en fysisk eller juridisk person som bedriver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Konkurrensverket noterar i detta avseende att tjänsten erbjuds kostnadsfritt och att frågan huruvida en gratistjänst kan utgöra en säljverksamhet inte tidigare har prövats i praxis. I detta fall får Helsingborgs kommuns tillhandahållande av trådlös internetanslutning anses vara av sådan ekonomisk eller kommersiell natur att den omfattas av KL. Den aktuella verksamheten är därmed sådan offentlig säljverksamhet som i och för sig skulle kunna omfattas av konfliktlösningsregeln i 3 kap. 27 § KL.

Förenlighet med lag m.m.

Den kommunala kompetensen anger kommuners behörighet att befatta sig med olika slags angelägenheter. Den kommunala kompetensen fastställs i kommunallagen (1991:900), olika speciallagar samt de speciella undantagen för anknytningskompetens och tillfälligt överskott som är fastställda i praxis.

Helsingborgs kommuns tillhandahållande av kostnadsfri trådlös internetanslutning på allmänna platser utgör en verksamhet som inte är kompetenslig med stöd av någon specialreglering. Det framstår vidare som tveksamt om verksamheten är av sådant allmänt intresse att den faller inom de allmänna kompetensreglerna i kommunallagen, och den omfattas inte av något av de speciella undantagen. Konkurrensverket har således inte funnit något stöd för att wifi-verksamhet som tillhandahålls på allmän plats skulle vara förenlig med lag. Det är dock viktigt att framhålla att i de situationer där kommunen erbjuder wifi för utförande av kommunala angelägenheter, såsom till exempel skolundervisning, agerar kommunen sannolikt inom ramen för den kommunala kompetensen.

Hämmande eller snedvridande

För att 3 kap. 27 § KL ska vara tillämplig krävs vidare att de konkurrenssnedvridande eller de konkurrenshämmande effekterna är av någon betydelse och det är konkurrensen på den relevanta marknaden som bedöms.

Kommunen har i egenskap av en offentlig aktör kostnadsfördelar i förhållande till privata aktörer. Tjänsten ligger under kommunens IT-enhet och kostnaderna för wifi-zonerna särredovisas inte från it-enhetens övriga budget som finansieras med skattemedel. Det yttrar sig bland annat i att tjänsten erbjuds gratis. Mobiloperatörerna tillhandahåller dessutom allmänna kommunikationsnät av sådant slag att de omfattas av lag (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). Det medför kostnader för mobiloperatörerna, inklusive de avgifter de är tvungna att betala till PTS. Helsingborgs kommun har inte erlagt motsvarande avgifter.

Konkurrensverket har begärt in och analyserat den datamängd som går i kommunens wifi-nät och jämfört med de uppgifter som operatörerna har lämnat om datamängden i mobilnäten (3G/4G) avseende Helsingborgs kommun. Det kan konstateras att den mängd datatrafik som går i Helsingborgs wifi-nät är mycket begränsad i förhållande till de privata operatörernas datamängder i Helsingborgs kommun. Även om jämförelsen endast görs i förhållande till de centrala delarna av Helsingborgs kommun så har wifi-zonerna en begränsad mängd data i förhållande till de privata operatörernas datamängder i samma område (tydligt under tre procent).

Konkurrensverket anser inte heller att det kan förutsättas att användarna skulle ha haft betalningsvilja för all den trafik som går via kommunens nät. Den ovan angivna procentsiffran kan därför överskatta kommunens marknadspåverkan. Som ovan nämnts agerar kommunen dessutom sannolikt inom ramen för den kommunala kompetensen avseende det användande av wifi som ingår till exempel i skolundervisning.

Med hänsyn till att den datamängd som går i kommunens nät är begränsad, att det inte kan förutsättas att det finns betalningsvilja för all denna data och eftersom en del av trafiken sannolikt är kompetensenlig gör Konkurrensverket sammantaget bedömningen att de konkurrenssnedvridande eller konkurrenshämmande effekterna av kommunens marknadspåverkan i nuläget inte har uppnått sådan betydelse som krävs för ingripande enligt 3 kap. 27 § KL.

Konkurrensverket framhåller dock att en förnyad utredning kan komma att företas om Helsingborgs kommun fortsätter att bygga ut wifi-tjänsten, till exempel genom ökning av antalet surfzoner eller andra förändringar av den erbjudna tjänsten eller om en väsentlig ökning av trafikmängderna skulle uppkomma av andra skäl. Konkurrensverket vill i detta sammanhang särskilt lyfta fram att 3 kap. 27 § KL är framåtblickande.



Konkurrensverket noterar också att flera kommuner har infört liknande tjänster. Konkurrensverket har inte inom ramen för detta ärende utrett andra offentliga aktörer än Helsingborgs kommun och kan i nuläget inte slå fast om konkurrensbegränsande beteenden finns hos dessa. Konkurrensverket har heller inte granskat den sammantagna effekten av likartat beteende inom ett flertal kommuner.

Slutsats

Mot bakgrund av vad som framförts ovan anser Konkurrensverket inte att den aktuella verksamheten eller något tillämpat förfarande däri i nuläget ger upphov till tillräckliga negativa effekter på konkurrensen för att driva ärendet vidare.

Särskild talan

Konkurrensverkets beslut att inte utreda det påtalade konkurrensproblemet ytterligare kan inte överklagas. Detta följer av 7 kap. 1 § KL.

De företag som berörs av beslutet kan däremot på egen hand väcka talan vid domstol för att få saken prövad enligt 3 kap. 32 § andra stycket KL. Ett berört företag kan t.ex. vara det företag som påtalat ett visst förfarande för Konkurrensverket, om företagets rättsställning påverkas av verkets beslut eller om beslutet får påtaglig verkan för företaget.

Särskild talan om förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet enligt 3 kap. 27 § KL väcks genom ansökan om stämning vid Stockholms tingsrätt.

Detta beslut har fattats av generaldirektör Dan Sjöblom. Föredragande har varit Johan Jonzon.



Dan Sjöblom



Johan Jonzon

Kopia

TeliaSonera Sverige AB, 123 86 Farsta
Telenor Sverige AB, Katarinavägen 15, 116 88 Stockholm
Hi3G Access AB (3), Box 30212, 104 25 Stockholm
Tele2 Sverige AB, 106 66 Stockholm

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats