



STOCKHOLMS TINGSRÄTT

DOM

2015-11-16

Meddelad i
Stockholm

Mål nr

T 9248-13

PARTER**KÄRANDE**

Konkurrensverket, 103 85 Stockholm

Genom bitr. avdelningschefen Magnus Jonson, processrådet Kristoffer Sällfors och ek.
dr Jacob Jeanrond

SVARANDE

Växjö kommun, 212000-0662, Box 1222, 351 12 Växjö

Ombud: Advokaten Ulf Öberg, jur. dr Magnus Schmauch och jur. kand Hanna
Pettersson, Advokatfirman Öberg & Associés AB, Box 2098, 103 13 Stockholm

DOMSLUT

1. Tingsrätten lämnar Konkurrensverkets talan utan bifall.
 2. Tingsrätten tillerkänner Växjö kommun ersättning av allmänna medel för rättegångskostnader med 2 907 822 kr, varav 1 900 000 kr för ombudsarvode. Konkurrensverket ska ombesörja att ersättningen betalas ut.
-

Dok.Id 1512318

Postadress Box 8307 104 20 Stockholm	Besöksadress Scheelegatan 7	Telefon 08-561 654 70 E-post: stockholms.tingsratt.avdelning5@dom.se www.stockholmstingsratt.se	Telefax 08-561 650 05	Expeditionstid måndag – fredag 08:00-16:00
---	---------------------------------------	---	---------------------------------	---

SAKEN

Detta mål avser frågan om Växjö kommuns beteende att, vid försäljning av tomtmark för uppförande av småhus till såväl enskilda som till privata exploatörer, ställa upp villkor i avtal om försäljningen vilka innebär krav på anslutning till fjärrvärme för uppvärmningen och/eller förbud mot att installera värmepump är ett sådant konkurrensbegränsande beteende som ska förbjudas enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579).

Växjö kommun äger energibolaget Växjö Energi AB (VEAB). Bolaget levererar fjärrvärme.

Växjö kommun har under de senaste drygt tio åren vid försäljning av tomtmark till enskilda ställt upp ett krav på att fastighetsägarna ska ansluta sina fastigheter till fjärrvärme i områden där VEAB har möjlighet att leverera fjärrvärme.

Den nu tillämpade modellen för anslutningskravet är den s.k. Vikaholmsmodellen. Den innebär att kommunen vid exploatering av ett nytt bostadsområde förbereder två delområden: ett fjärrvärmeområde och ett lågenergiområde.

Inom fjärrvärmeområdet ställer kommunen ett krav på att köparen till tomtmarken ska ansluta sig till fjärrvärme och inte installera en värmepump på fastigheten.

Inom lågenergiområdet ställer kommunen krav på att ett s.k. passivhus enligt visst krav ska uppföras på tomten. För detta område ställs inget förbud mot att installera värmepump.

När tomterna på ett delområde sålts slut förbereds ett nytt delområde av samma slag. Efterfrågan på tomter har varit/är större i ett fjärrvärmeområde än i ett lågenergiområde.

Växjö kommun upprätthåller kravet på anslutning till fjärrvärme genom klausuler i köpeavtalen avseende tomtmarken. Exempel på en klausul som används vid försäljning av tomtmark till privatpersoner är:

"Köparna förbinder sig dessutom att,

- a) följa krav enligt utformat kvalitetsprogram för Vikaholm, [bilaga 1], och därmed medverka till säljarens höga ambitioner avseende hållbarhet för området. För fastigheten X gäller krav på fjärrvärme under rubrik Energieffektiva hus på Vikaholm. Köparna förbinder sig att parallellt med bygglovsprocessen redovisa kvalitetsprogrammets uppföljningsblankett för godkännande av säljaren.
- b)
- c) om fastigheten överlåtes förpliktiga köparna att övertaga åtagandena mot säljaren enligt denna handling."

Enligt Vikaholmsmodellen (kvalitetsprogrammet) är det inte tillåtet att installera en värmepump i en fastighet som omfattas av krav på fjärrvärme.

Även i avtal för områden där kommunen säljer tomtmark till privata exploatörer (bolag) som i sin tur säljer marken vidare till enskilda har kommunen krav på anslutning till fjärrvärme eller passivhus enligt samma modell som beskrivits. I ett sådant köpeavtal kan följande anges:

"Bolaget förbinder sig att följa krav enligt utformat kvalitetsprogram för Vikaholm, [bilaga 2], och därmed medverka till Kommunens höga ambitioner avseende hållbarhet för området. Bolaget förbinder sig att parallellt med bygglovsprocessen redovisa kvalitetsprogrammets uppföljningsblankett för godkännande av Kommunen."

För anslutning till fjärrvärme ingår köparen av tomtmarken ett avtal med VEAB. För anslutningen betalar köparen en anslutningsavgift (en engångskostnad). Därutöver

tillkommer en kostnad för installation av en värmeväxlare för att kunna nyttja fjärrvärmenätet. En årlig fast avgift samt förbrukningskostnader ska därefter betalas.

Konkurrensverket väckte i juni 2013 en förbudstalan mot kommunen och gjorde gällande att kommunens tomtförsäljningsverksamhet med kraven på anslutning till fjärrvärme och förbud mot att installera en värmepump utgör en konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen. Enligt Konkurrensverket är kommunens beteende konkurrensbegränsande på förutom marknaden för försäljning av tomtmark för uppförande av småhus i Växjö kommun också på envar av fyra andra marknader: den för produktion och försäljning av småhus i Sverige, den för återförsäljning och installation av värmepumpar till småhus i Kronobergs län, den för distribution av värmepumpar till småhus i Sverige och den för brunnborrning i Växjö med tio mils omnejd.

Enligt Konkurrensverket är det tillräckligt att förutsättningarna för en effektiv konkurrens på någon av marknaderna störs för att ett förbud ska kunna meddelas.

Kommunen vidgår att tomtförsäljningsverksamheten är en sådan verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur som faller under regleringen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Kommunen bestrider däremot att verksamheten är konkurrensbegränsande. Enligt kommunen är verksamheten i vart fall försvarbar från allmän synpunkt eller förenlig med lag.

YRKANDEN

Konkurrensverket har yrkat att Växjö kommun ska förbjudas att:

a) ställa upp villkor i avtal om försäljning av tomtmark för uppförande av småhus till såväl enskilda som till privata exploatörer innefattande krav på anslutning till fjärrvärme för uppvärmning av bostad på tomten och/eller förbud mot att installera värmepump, eller

b) tillämpa förfaranden som väsentligen överensstämmer med det i a) angivna förfarandet.

Verket har yrkat att förbudet ska förenas med ett vite på fem miljoner kr.

Växjö kommun har bestritt förbudsyrkandet. Kommunen har i vart fall menat att det föreslagna vitet är för högt.

Kommunen har yrkat ersättning för rättegångskostnader.

GRUNDER

Konkurrensverket

Växjö kommun säljer kommunal tomtmark för bostadsändamål, bl.a. för uppförande av småhus. I samband med tomtförsäljningen ställer kommunen upp krav på att köparen av tomtmarken antingen bygger ett s.k. passivhus eller ansluter till fjärrvärme för uppvärmning av bostaden samt ett förbud mot att installera värmepump.

Tomtförsäljningsverksamheten utgör säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § första stycket konkurrenslagen.

Kommunens förfarande att i avtal om försäljning av tomtmark uppställa krav på anslutning till fjärrvärme och förbud mot värmepump skadar konsumenterna och snedvrider, eller är ägnat att snedvrida förutsättningarna för en effektiv konkurrens samt hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens på

- marknaden för försäljning av tomtmark för uppförande av småhus i Växjö kommun,
- marknaden för produktion och försäljning av småhus i Sverige,

- marknaden för återförsäljning och installation av värmepumpar till småhus i Kronobergs län,
- marknaden för distribution av värmepumpar till småhus i Sverige, eller
- marknaden för brunnborrning i Växjö med tio mils omnejd.

Varken fjärrvärmekravet eller förbudet mot att installera värmepump är försvarbart från allmän synpunkt.

För att förfarandet ska vara försvarbart från allmän synpunkt är det inte tillräckligt att kommunen ”har fog” för sin uppfattning att alternativa uppvärmningskällor hade inneburit avsevärt större miljöpåverkan. Kommunen – som inte har gjort någon livscykelanalys där t.ex. miljöpåverkan från nedläggningen av fjärrvärmerör ingår och inte har beaktat förekomsten av andra miljöfarliga utsläpp från fjärrvärme än koldioxid – saknar dessutom fog för en sådan uppfattning.

Om kommunens fjärrvärmekrav och värmepumpsförbud ska ses som en säljverksamhet kan det varken vitsordas eller bestridas att denna är förenlig med lag.

Kommunens beteende har inte stöd i EU:s sekundärrätt på miljöområdet. Det finns inga motsättningar mellan ett bifall till det yrkade förbudet och de resultat som medlemsstaterna ska uppnå enligt sådan sekundärrätt.

Växjö kommun

Tomtförsäljningen med de nämnda kraven är inte otillåten enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen. Fjärrvärmekravet och värmepumpsförbudet snedvrider inte och/eller är inte ägnat att snedvrیدا förutsättningarna för en effektiv konkurrens i den mening som avses i 3 kap. 27 § konkurrenslagen eftersom:

- a) anslutningskravet respektive värmepumpsförbudet inte innebär någon konkurrensbegränsning på marknaden för försäljning av tomtmark för uppförande av småhus för bostadsändamål,

- b) flera av de relevanta marknaderna är större än Konkurrensverket påstår,
- c) Konkurrensverket har blandat ihop marknaden för tomtmark för uppförande av småhus med marknaden för uppförande av villor vid beräkningen av kommunens marknadsstyrka och marknadsandelar,
- d) drivkrafterna till konkurrens inte skadas,
- e) skada uppstår varken för konsumenter som köper bostad i Växjö kommun eller för konsumenter på övriga aktuella marknader.

Om tingsrätten finner att det föreligger en sådan effekt på konkurrensen, kan ett förbud inte komma i fråga eftersom effekten inte är av någon betydelse.

Tomtförsäljningen av klimatsmarta småhustomter är i första hand en säljverksamhet i den mening som avses i 3 kap. 27 § konkurrenslagen och är förenlig med lag.

Kommunens försäljning av klimatsmarta småhustomter med passivhuskrav och krav på fjärrvärmeanslutning utgör ett led i kommunens miljöpolitik och energiplanering. Den är en del av kommunens strävan att upprätta ett fjärrvärmesystem som är en angelägen allmännyttig tjänst och en samhällsgemensam infrastruktur med avsevärda miljöfördelar.

Detta ryms inom den kommunala kompetensen. Passivhuskravet, fjärrvärmekravet och värmepumpsförbudet utgör åtgärder som avser att upprätthålla service och infrastruktur på ett område där det finns ett bristande kommersiellt utbud. Utan fjärrvärmekravet och värmepumpsförbudet hade ingen utbyggnad skett av fjärrvärmenätet till Vikaholm. Konkurrensrättsligt utgör detta en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Om tomtförsäljningen med de nämnda kraven inte anses utgöra en säljverksamhet utan ett förfarande, är den alltjämt försvarbar från allmän synpunkt, eftersom:

- a) förfarandet är förenligt med lag, då det är en direkt och avsedd effekt av specialreglering,
- b) förfarandet är ett led i att nå kommunens miljömål och har således ett legitimt externt syfte,
- c) fjärrvärmeinfrastrukturen är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse,
- d) fjärrvärmens miljöfördelar i sig: den ekonomiska bärkraftigheten är inte den väsentliga anledningen till Växjö kommuns beteende.

Kommunens beteende har stöd i EU:s sekundärrätt på miljöområdet och den svenska lagstiftning som har införlivat dessa direktiv. En direktivkonform tolkning av 3 kap. 27 § konkurrenslagen kan därför inte medföra att beteendet förbjuds.

Kommunen har, i enlighet med försiktighetsprincipen och principen om vetenskaplig osäkerhet, rätt att utifrån sin uppfattning att uppvärmning genom värmepumpar medför en avsevärt större miljöpåverkan, genom politiska överväganden välja det uppvärmningsalternativ som kommunen bedömer har minst risk för skadliga climateffekter.

PARTERNAS UTVECKLING AV TALAN

Konkurrensverket

Växjö kommuns tomtförsäljningsverksamhet m.m.

Växjö kommun är en stor fastighetsägare och står för en betydande del av försäljningen av småhustomter i kommunen. Kommunen är också en tillväxtort med ökande befolkning. Det finns en efterfrågan på bostäder på orten, vilken bland annat tillmötesgås genom nybyggnation av småhus. Kommun har exploaterat tidigare obebyggda områden i tätortens utkant, däribland områdena Östra Lugnet och Vikaholm.

Exploateringen går till på det viset att kommunen anlägger vägar, vatten- och avloppssystem, allmänna ytor m.m. och styckar av kommunal mark till tomter. Dessa tomter säljs till köpare som ombesörjer uppförandet av småhus för bostadsändamål på tomten. På så vis omvandlas tidigare obebyggda kommunala markområden till villaområden. Under de senaste femton åren har kommunen, vid sådan försäljning av kommunal tomtmark, ställt upp olika krav på hur de småhus som uppförs på tomterna ska värmas upp. Kraven ställs upp i de köpekontrakt som reglerar kommunens marköverlåtelse (se ovan vad som sagts under SAKEN om köpeavtal).

Den som köper en tomt för att bygga ett småhus – antingen till sig själv eller för att sälja till någon annan – måste alltså installera fjärrvärme i huset och saknar möjlighet att installera en värmepump. Genom denna kravmodell – Vikaholmsmodellen – ställer alltså kommunen krav på anslutning till fjärrvärmenätet och inför samtidigt ett förbud mot att installera värmepumpar. Förbudet omfattar installation av alla typer av värmepumpar. I praktiken innebär Vikaholmsmodellen att husen som uppförs på de förvärvade tomterna ansluts till det fjärrvärmenät som VEAB tillhandahåller och på så vis värms villan med fjärrvärme från VEAB. Något annat, alternativt, fjärrvärmenät finns inte att tillgå. Köparna blir också låsta till att betala det pris för uppvärmning som VEAB väljer att ta ut. Den som är missnöjd kan inte byta till annan leverantör.

Ett fjärrvärmeverk kan drivas med olika typer av bränsle, exempelvis kol, olja, sopor eller träflis. Hur mycket koldioxid som ett värmeverk släpper ut beror på vilken sammansättning ("mix") av bränslen som används.

Vid användandet av en värmepump finns ingen koppling till något externt värmeverk. Det finns ett antal olika typer av värmepumpar.

En *frånluftsvärmepump* är den enklaste formen av värmepump. Den går ut på att återvinna den värme som går ut från huset genom ventilationen – s.k. spillvärme – och återföra sådan värme till husets värmesystem.

En s.k. *uteluftsvärmepump* hämtar energi ur uteluften och använder denna till att värma luften i huset direkt (genom en så kallad luft-luftvärmepump) eller till att värma upp husets interna vattensystem som cirkulerar runt till radiatorerna (luft-vattenvärmepump).

En *bergvärmepump* kan hämta energi från berggrunden. Man borrar då ett hål ner till grundvattnet och tar till vara på den energi som finns i grundvattnet för att på så vis skapa värme till huset.

Jordvärmepumpar och *sjövattnenvärmepumpar* tar till vara på den värme som lagrats i marken respektive i en sjö.

Konkurrensbegränsningen

Marknad 1 – försäljning av tomtmark för uppförande av småhus i Växjö kommun

- Allmänt

Tomtmark kan säljas av flera olika aktörer. Det kan exempelvis vara kommuner som säljer av delar av den kommunala markreserven, privata markexploatörer som säljer tomtmark eller privata fastighetsägare som styckar av en del av en större tomt.

Växjö kommun är, såsom innehavare av den kommunala markreserven, en stor fastighetsägare och står för en betydande del av försäljningen av tomtmark i Växjö.

För att överhuvudtaget få bygga ett hus på tomtmarken krävs dels att marken är avsedd för detta enligt översiktsplan, dels att man har erhållit bygglov för det hus man avser att bygga.

- *Relevant produktmarknad*
 - Olika marknader för försäljning av tomtmark kan avgränsas beroende på vad marken får användas till.

I översiktsplan och detaljplan bestämmer kommunen vilken mark som får nyttjas till vad. När en fastighet säljs är det alltså som utgångspunkt givet vad den får användas till; bostäder eller kommersiell verksamhet. För den som vill bygga ett småhus är det naturligtvis aldrig intressant att i stället överväga att köpa en tomt där endast industrilokaler får byggas. Någon efterfrågesubstitution kan alltså inte bli aktuell. Ansökan om ändringar i detaljplan möjliggör förvisso att mark kan användas till sådant som den ursprungligen inte är planerad för. Det föreligger alltså vissa möjligheter till substitution mellan olika användningsområden. Antagandet av en detaljplan kan vid ett normalt planeringsförfarande dock ta cirka 12-18 månader och ännu längre tid i mer komplicerade ärenden där det krävs flera utredningar eller om planen överklagas. Att antagandet av en detaljplan tar 12-18 månader framgår av Växjö kommuns egen s.k. planeringsguide. Det är således inte fråga om någon snabb och effektiv substitution varken på efterfråge- eller utbudssidan.

En första avgränsning av tomtmarknaden skulle således kunna göras utifrån det för tomten fastställda användningsområdet, dvs. om det t.ex. är en tomt avsedd för småhus eller om den är avsedd för t.ex. kommersiell verksamhet. Detta är också i linje med vad Europeiska kommissionen kommit fram till i ett flertal fall där fastighetsmarknader har bedömts.

Relevant i detta fall är främst fastigheter för privatbostäder, dvs. sådana som är för bostadsändamål. Sådana fastigheter ska i sin tur delas in i olika segment utifrån om fastigheterna ska bebyggas med villor eller flerbostadshus. Den som vill uppföra ett flerbostadshus kan inte köpa en tomt avsedd för småhus och vice versa. På grund av bland annat detaljplanbestämmelser saknas även möjlighet till snabb substitution på utbudssidan.

Försäljning av tomtmark för uppförande av småhus och försäljning av tomtmark för uppförande av flerbostadshus eller kommersiella fastigheter utgör separata produktmarknader. Produktmarknaden ska alltså i detta fall avgränsas till marknaden för försäljning av tomtmark för småhus.

- Befintliga småhus ingår inte i den relevanta produktmarknaden.

Marknaden för försäljning av tomtmark för uppförande av småhus är skild från marknaden för befintliga bostäder. För att två olika produkter ska kunna anses ingå på samma marknad krävs att dessa från konsumentsynpunkt anses vara tillräckligt goda substitut. Om substituerbarheten mellan två produkter är tillräckligt hög kommer prissättningen på dessa att verka inbördes disciplinerande, dvs. producenterna måste ta hänsyn till priset på den andra produkten när de bestämmer priset på sin egen produkt. Köpare av tomtmark för uppförande av småhus är personer som vill bygga ett hus. Det handlar alltså om konsumenter som anser det värt den tidsutdräkt, det extra arbete och det mått av osäkerhet som är förenat med att bygga ett nytt hus jämfört med att köpa eller hyra ett befintligt boende.

Det är avsevärd skillnad på att köpa ett färdigt hus och att köpa en tomt. För att en tomt överhuvudtaget ska kunna användas för bostadsändamål krävs att det uppförs en bostad där. Att bygga hus tar tid, är krävande och är förenat med stora kostnader. Det ska ordnas kartor, bygglov ska sökas, vilket i sig är förenat med kostnader och viss osäkerhet, bygget ska projekteras och det hela ska kontrolleras i flera omgångar. Köparen ska ordna med anslutning till vatten och el, hålla samråd, ha kontakt med byggtreprenören och olika hantverkare.

En tomt kan alltså inte i sig tillgodose en konsuments behov av bostad på samma sätt som befintliga bostäder såsom lägenheter och småhus. Därmed föreligger det ingen omedelbar utbytbart utifrån tilltänkt användning mellan tomter avsedda för uppförande av småhus och befintliga bostäder. En konsument som överväger att köpa

tomt och bygga ett nytt småhus jämfört med att köpa en befintlig bostad kommer därmed att behöva väga in den totala kostnaden med båda alternativen.

I det här sammanhanget är det viktigt att belysa andelen av den totala kostnaden för att köpa tomt och uppföra ett nytt småhus som utgörs av priset på tomtmark. Vid en nybyggnation på Vikaholm utgör nämligen priset för en kommunal tomt endast en bråkdel av den totala kostnad som uppstår för en konsument som vill bygga nytt. I ett kostnadsexempel som kommunen själv tillhandahåller på sin hemsida framgår det att själva tomtpriset för en tomt i Vikaholm utgör mindre än 60 procent av den totala kostnaden som förväntas uppstå till följd av ett tomtköp, och då ingår inte kostnaden för själva huset. Det som tillkommer till tomtpriset, förutom huset, är som framgår av Växjö's eget exempel kostnader för anläggningsavgifter, lagfart, fjärrvärmeanslutning, planavgift med mera. Utöver dessa kostnader tillkommer alltså den största kostnadsposten som är priset för det hus som ska uppföras. Prisexempel på vanligt förekommande hus från Älvsbyhus, som är en av de billigaste tillverkarna, är från ca 1,2 miljoner kr till ca 1,8 miljoner kr. Om man tar ett hus om ca 125 kvm inklusive ett billigare garage om ca 100 000 kr blir kostnaden för huset omkring 1,7 miljoner kr. Med huspriset inkluderat i totalkostnaden för en nybyggnation kan alltså andelen av kostnaden som motsvaras av tomtpriset utan vidare sjunka till runt 25 procent.

Den låga andelen som tomtpriset utgör av totalkostnaden för att bygga ett nytt småhus på Vikaholm innebär att prisförändringar på tomtmark får ett relativt sett lågt genomslag i den totala kostnad som en potentiell konsument använder sig av vid sin bedömning av om han vill köpa tomt och bygga nytt eller satsa på begagnat. Om kommunen exempelvis skulle höja priset på sina tomter med 5 procent skulle en sådan prisökning därmed, enligt ovannämnda kalkyl, endast innebära en totalkostnadsökning på mindre än 1,5 procent för att köpa tomt och uppföra ett nytt småhus. Att en relativprisförändring motsvarande 1,5 procent skulle påverka en konsuments beslut till nackdel för ett tomtköp och en nybyggnation förefaller i sig som mycket otroligt när man beaktar den höga nivån på de totala kostnader som är förknippade med båda alternativen. Därutöver finns ett antal omständigheter som

ytterligare förstärker bilden av att försäljningen av tomtmark inte disciplineras av priset på befintliga bostäder.

En tomt utgör i sig en differentierad vara vars utbud är starkt begränsat i förhållande till efterfrågan. Att efterfrågan på tomter överstiger utbudet innebär att en prissättning över ett konkurrensutsatt pris är möjlig eftersom kommunen tjänar på att endast tillhandahålla de konsumenter som har högst betalningsvilja för tomter. Därmed bestäms priset i första hand av bristen på utbud snarare än konkurrensförhållandet med någon annan produkt. Som tillhandahållare av tomtmark har kommunen, som står för mer än hälften av försäljningen på marknaden, en mycket stark position och kan därmed enkelt påverka prisnivån på tomter genom sin kontroll över utbudet.

Att kommunen skulle kunna genomföra en vinstbringande höjning av sitt tomtmarkspris bekräftas dessutom av att kommunen medvetet inte vinstmaximerar vid sin tomtmarksförsäljning utan tillämpar en ”försiktigt marknadsanpassad” prissättning som beslutats av kommunstyrelsen.

Slutligen uppvisar bomarknaden ett antal särdrag som ytterligare förstärker olikheterna mellan köp av befintliga bostäder och köp av tomt för nybyggnation. Prissättningen på befintliga bostäder sker i stor utsträckning via budgivning där potentiella köpare kan bjuda över varandra för att försöka vinna ägande- eller nyttjanderätten till bostaden. Denna prissättningsform medför att det blir svårare för en konsument som överväger att köpa en tomt för nybygge att exakt avgöra vad priset för en befintlig bostad kommer att vara. Faktum är att beslutet att delta i en budgivning kommer att påverka slutpriset. Detta är konsumenter medvetna om. Eftersom den stora majoriteten av befintliga bostäder till försäljning tillhandahålls av individer, vars säljbeslut kan bero på en mängd olika skäl, är det orimligt att anta att utbudet av befintliga bostäder skulle förändras till följd av en liten prisökning på tomtmark. Att en relativprisförändring på en produkt inte medför en utbudsanpassning på en annan produkt är ytterligare ett argument för att de två produkterna befinner sig på olika marknader.

Sammanfattningsvis uppvisar marknaderna för befintliga småhus och tomter för uppförande skilda egenskaper och funktionssätt som gör att prissättningen på tomter i mycket stor utsträckning kan ske oberoende av priserna på befintliga bostäder. Befintliga bostäder ingår därmed inte på den för målet relevanta produktmarknaden som därmed utgörs av tomtmark för uppförande av småhus.

- *Relevant geografisk marknad*

Utmärkande för bostäder och tomtmark för bostadsändamål är att de är knutna till en viss geografisk plats eller ort. Det betyder att bostadsmarknaden är lokal och att efterfrågan på bostäder således bestäms av faktorer som den lokala inkomst- och befolkningsutvecklingen. Villkoren ser även väldigt olika ut beroende på om bostaden är belägen på en expansiv eller stagnerande marknad, det vill säga om det finns ett underskott eller överskott av bostäder. Detta visas av Boverkets rapport Konkurrensen på bostadsmarknaden, från 2011.

Utgångspunkten för avgränsningen av den relevanta geografiska marknaden är vad köparna av tomfastigheter i Växjö kommun anser är tillräckligt utbytbar utifrån ett geografiskt perspektiv, dvs. inom vilket geografiskt område de i princip kan tänka sig att bo.

De Växjö kommun omkringliggande kommunerna är Alvesta, Uppvidinge, Lessebo och Tingsryd. Alvesta är den tätort som ligger närmast Växjö.

Det föreligger betydande skillnader i hur marknaderna för bostadstomter ser ut i Växjö jämfört med kringliggande kommuner. Under perioden 2009-2011 såldes i genomsnitt 18 tomter av kommunen och 58 tomter av privata aktörer (inklusive privatpersoner) per år i Växjö medan det i Alvesta, som är den största närliggande kommunen, såldes i genomsnitt tre tomter av kommunen och två tomter av privata aktörer per år.

Det föreligger även stora prisskillnader på tomter mellan orterna. Enligt statistik från SCB såldes de kommunala tomterna i Växjö i genomsnitt för 450 000 kr och de privata tomterna för i genomsnitt 1 071 000 kr, medan de kommunala tomterna i Alvesta såldes för i genomsnitt 165 000 kr och de privata för i genomsnitt 131 000 kr. Av statistiken framgår dock inte den individuella storleken på tomterna eller om de har styckats upp efter avslutad försäljning. De stora prisskillnaderna ger emellertid en indikation på att prisnivån på tomter i Växjö i alla fall är avsevärt mycket högre än prisnivån på tomter i Alvesta.

Även avseende tomter för flerbostadshus föreligger betydande skillnader avseende såväl antal omsatta tomter som pris enligt uppgifter som finns i SCB:s statistikdatabas. Där kan man också se att kvadratmeterpriset på kommunalt sålda tomter har ökat i Växjö för varje år mellan 2009-2011 medan motsvarande pris minskat i Alvesta år för år under samma period. I Växjö ökade priset per kvm på de småhustomter som kommunen sålde med 11 procent år 2010 och med 61 procent år 2011. Däremot minskade priset per kvm i Alvesta; med 0,5 procent 2010 och med hela 89,5 procent 2011.

De stora prisskillnaderna, skillnaderna i prisutvecklingen på kommunalt sålda tomter, och skillnader i omsättning av antal tomter talar för att en ytterst begränsad substitution sker mellan orterna.

Vidare uppvisar kommunerna helt olika utvecklingsmönster avseende bostadsbestånd. Utvecklingen av det aggregerade bostadsbeståndet under perioden 2001-2011 har i Växjö varit positiv avseende såväl småhus som flerbostadshus. Ökningen av antal bostäder har varit som störst avseende flerbostadshus. I Alvesta har utvecklingen av antalet flerbostadshus under samma period också varit positiv men avsevärt mycket lägre än i Växjö. Avseende småhus i Alvesta har utvecklingen snarare varit negativ, enligt vad som framgår av SCB:s statistik om kalkylerat bostadsbestånd efter kommun och husbestånd.

I Uppvidinge, Lessebo och Tingsryd har sålts mellan 1 och 3,5 tomter för småhus i snitt per år under samma period. Då ännu större skillnader alltså föreligger mellan Växjö och övriga kringliggande kommuner, Uppvidinge, Lessebo och Tingsryd – såväl avseende tomtpriser som avseende antal omsatta tomter och utvecklingen av det aggregerade bostadsbeståndet – får substitutionen mellan Växjö och dessa orter anses vara i princip obefintlig.

Mot denna bakgrund kan varken Alvesta kommun eller övriga kringliggande kommuner, Uppvidinge, Lessebo och Tingsryd kommun, anses ingå på samma relevanta geografiska marknad som Växjö kommun. Den i målet relevanta geografiska marknaden för försäljning av tomtmark för uppförande av småhus utgörs därmed av Växjö kommun.

- *Konkurrensskadan*

Växjö kommun är en stor aktör på marknaden för försäljning av tomtmark för uppförande av småhus i kommunen. Som nyss redovisades framgår av SCB:s statistik att Växjö kommun i snitt sålde 18 småhustomter per år 2009-2011 medan det samtidigt såldes i snitt 58 privata tomter per år. Det innebär att kommunen står för drygt 30 procent av försäljningen av småhustomter.

I de områden där fjärrvärmenät finns att tillgå har kommunen använt sig av anslutningskravet i de allra flesta fallen. Under perioden mellan 2007 och 2011 sålde kommunen totalt 200 tomter planerade för villor till privatpersoner genom den kommunala tomtkön. Av dessa omfattades 165 tomter, motsvarande 82,5 procent, av anslutningskravet. Det totala antalet sålda tomter för bostadsändamål till andra exploitörer under samma period uppgick till 37 tomter. Av dessa omfattades 24 tomter av anslutningskravet, vilket motsvarar ca 65 procent, enligt vad kommunen uppgett.

Ser man istället till den totala andelen småhus på marknaden färdigställdes enligt uppgift från kommunen totalt 850 villor i centrala Växjö under perioden mellan år

2001 till år 2010. I övriga delar av kommunen uppfördes cirka 100 villor. Under den tidsperioden sålde Växjö kommun 301 villatomter där kravet på anslutning till fjärrvärme har ställts upp. Dessutom sålde kommunen mark till andra exploatörer där anslutningskravet gällde som i sin tur genererade 203 villor.

Det innebär att Växjö kommun under åren 2001 till 2010 har ställt krav på fjärrvärmeanslutning avseende cirka 53 procent av det totala antalet nybyggda småhus inom kommunen. Motsvarande andel under perioden år 2007 till 2011 uppgår till cirka 46 procent av det totala antalet uppförda småhus. Under denna period har krav på fjärrvärme ställts avseende 263 av de totalt 578 villor som uppförts inom kommunen. Överlag har anslutningskravet således använts vid drygt hälften av alla nybyggnationer inom Växjö kommun under den tioårsperiod det har tillämpats. Detta framgår av uppgifter som kommunen redovisat. Man kan utgå från att det kommer att se ungefär likadant ut de kommande åren.

- Konsumenterna skadas

I 90 procent av alla nyproducerade småhus i Sverige installeras en frånluftsvärmepump, enligt Energimyndighetens rapport, Heta värmepumpar, ET2009:23. Frånluftsvärmepumpar är ofta inbyggda i husets varmvattenberedning och användningen av dem kräver att huset har ett mekaniskt ventilationssystem, enligt vad som framgår av Energimyndighetens, Värme i Villan, ET2009:04.

Till följd av Växjö kommuns krav på anslutning till fjärrvärme och förbud mot värmepumpar har dock konsumenter som köper tomtmark av Växjö kommun ingen möjlighet att välja denna uppvärmningslösning. Inte heller i övrigt har konsumenterna möjlighet att välja uppvärmningssystem efter sina egna preferenser. Även om kommunen tog bort förbudet mot värmepumpar, vilket är relativt nyinfört, och endast hade kvar kravet på anslutning till fjärrvärmenätet skulle konsumenterna till följd av betydande byteskostnader ändå i praktiken vara bundna till att använda fjärrvärme för uppvärmningen av sina hus.

Byteskostnaden består i att fastighetsägaren redan har gjort en investering med lång livslängd för att ansluta sig till fjärrvärme, en investering som är att betrakta som en icke-återvinningsbar kostnad. Andra byteskostnader inkluderar investeringarna för de nya installationer som krävs för att byta till annan uppvärmningsform, behovet av att undersöka marknaden, osäkerhet kring andra uppvärmningssystem, transaktionskostnader för att jämföra uppvärmningsalternativen samt förhandla om nya villkor med andra leverantörer, såväl om utrustning som insatsvara. Tillsammans minskar dessa bytesbenägenheten hos fastighetsägaren enligt Energimarknadsinspektionens rapport Uppvärmning i Sverige, 2009, EI R2009:07. Denna inlåsnings effekt beskrivs i en rapport från företaget Copenhagen Economics, beställd av Svensk Fjärrvärme, Fjärrvärme, inlåsnings och konkurrens – en marknadsbeskrivning. Det kan också konstateras att byteskostnaderna är höga även när fjärrvärmeutrustningen är uttjänt och fastighetsägaren tenderar att i många fall endast byta ut själva utrustningen. I en intervjuundersökning med fjärrvärmekunder som gjordes i samband med utredningen SOU 2004:136 Skäligt pris på fjärrvärme framkom att ett stort antal kunder anser att de i praktiken har små möjligheter att välja ett alternativt uppvärmningssystem när de väl har investerat i fjärrvärme.

Kommunen har gjort gällande att i avsaknad av ett anslutningskrav till fjärrvärme och ett förbud mot värmepumpar skulle fjärrvärme inte byggas ut. Enligt kommunen skulle konsumenterna även i det fallet ha endast ett realistiskt uppvärmningsalternativ, nämligen värmepump. Därmed, menar kommunen, kan konsumenternas valmöjligheter inte anses begränsade till följd av kommunens fjärrvärmekrav. Även om det skulle vara så att kommunen, eller VEAB, skulle välja att inte bygga ut fjärrvärmenätet till de aktuella småhusen för det fall tomtköparna inte kan tvingas att ansluta sig till fjärrvärmenätet kan konstateras att tomtköparnas situation är väsentligt annorlunda när de tvingas att välja fjärrvärme jämfört med om värmepump skulle vara det enda realistiska alternativet.

För det första ger värmepumpar en möjlighet att välja mellan olika typer av värmepumpar. Valmöjligheterna blir därmed fler jämfört med om bara fjärrvärme tillåts. Detta ger ett mervärde för konsumenterna som inte tvingas in i en monopollösning utan har valfrihet.

För det andra är konkurrensförhållandena avseende uppvärmning med värmepump och uppvärmning med fjärrvärme väsentligt olika.

För det fallet att situationen skulle vara sådan att endast värmepumpar kan väljas av kunderna kan dessa fritt, efter önskemål om miljöprofil, pris, bindningstid eller andra övertygelser och önskemål välja mellan elmarknadens alla olika leverantörer. Detta är väsensskilt från fjärrvärme, där endast VEAB kan och får användas som leverantör. Vidare finns det inom såväl val av värmepump som inom val av installatör en stor mängd aktörer att välja mellan och spela ut mot varandra för att få just den uppvärmningslösning som kunden ur pris-, komfort- och kvalitetshänseende finner mest önskvärd.

Således är konsumentens valmöjligheter, och möjligheten att dra nytta av konkurrens mellan olika aktörer, i uppvärmningslösningen helt olika beroende på om konsumenten genom kommunens fjärrvärmekrav endast får använda fjärrvärme jämfört med om fjärrvärmeanslutning skulle vara omöjlig och värmepump var det enda alternativet. Har kunderna endast värmepumpar att tillgå finns alltså konkurrens i alla led av uppvärmningslösningen, vilket ger en betydande valfrihet för kunderna avseende leverantörer och uppvärmningsmodeller.

Har kunderna enbart fjärrvärme att tillgå fastnar de däremot i ett system där en ensam vertikalt integrerad monopolist säljer och erbjuder en betydande mängd av de tjänster som krävs för uppvärmningslösningen.

Kundernas kraftigt minskade valfrihet inom ramen för valet av uppvärmningslösning till följd av det bindande anslutningskravet till fjärrvärme och förbudet mot

värmepumpar är en direkt och konkret effekt av den konkurrensbegränsning det ifrågasatta förfarandet ger upphov till.

- Inlåsnings till VEAB som energileverantör

Fjärrvärme skiljer sig från många andra uppvärmningssystem eftersom fjärrvärme levereras som en produkt – hetvatten – utan att konsumenten behöver ha någon egen utrustning för omvandling av energi till värme. I de flesta övriga fall levereras ett bränsle som kunden sedan själv producerar värmeenergi av i egna anläggningar, exempelvis värmepumpar och pannor för el, olja och bibränsle.

Detta gör att kommunens krav på anslutning till fjärrvärme inte bara låser in konsumenterna till ett visst värmesystem, utan även till VEAB, som energileverantör. Eftersom det bara är VEAB som kan leverera värme till de fastigheter som är anslutna till VEAB:s fjärrvärmenät kan en konsument som är missnöjd med VEAB inte byta energileverantör utan att också byta värmesystem, vilket alltså medför höga byteskostnader.

En direkt följd av kommunens krav på anslutning till fjärrvärme är att kommunens eget fjärrvärmebolag VEAB blir en nödvändig handelspartner för kunderna, en ställning som inte råder under normala konkurrensförhållanden och som inte finns för någon annan leverantör av uppvärmningslösningar. Kommunens krav på anslutning till fjärrvärmenätet skapar härigenom en snedvridning av själva förutsättningarna för en effektiv konkurrens mellan leverantörer av uppvärmningslösningar till kunder på marknaden för tomtmark för uppförande av småhus i Växjö kommun.

Genom att kunderna redan är intvingade i VEAB:s fjärrvärmelösning försvinner de facto möjligheten att välja andra alternativa uppvärmningslösningar. Detta eftersom kunderna genom anslutningskravet tvingas till inte obetydliga investeringar för att ansluta sig till fjärrvärme och att andra alternativa uppvärmningsformer därmed blir väsentligt mindre konkurrenskraftiga för köpare av tomtmark för uppförande av

småhus. Fjärrvärme innebär att VEAB är monopolist på leveranser av värme på en i huvudsak oreglerad marknad. När en kund väl installerat fjärrvärme är VEAB därmed i praktiken fria att sätta sina priser utan att beakta konkurrenstrycket från andra uppvärmningsalternativ eftersom investeringen är tillräckligt betydande för att kunden inte på kort sikt ska byta uppvärmningslösning.

Vidare innehar VEAB monopol på anslutning av fjärrvärme till hushållen och har alltså även i detta led möjlighet att ha kostnadsnivåer och ta ut ett pris där konkurrensen från andra alternativ kan bortses ifrån.

Eftersom anslutningskravet stipulerar att anslutning ska göras och VEAB är den enda aktör som tillhandahåller anslutning av fjärrvärme blir även VEAB:s incitament att genomföra anslutningen med hög effektivitet lägre eftersom kostnadstäckning garanteras genom VEAB:s monopolförhållande gentemot kunderna och avsaknaden av ett externt konkurrenstryck.

- Konsumenter berövas möjligheten att välja många kostnadseffektiva husmodeller

Fjärrvärmekravet innebär dessutom att konsumenterna går miste om valmöjligheter när det gäller vilket hus de vill bygga. Många kostnadseffektiva husmodeller är projekterade för att använda en frånluftsvärmepump för husets uppvärmning. I många fall kan dessa husmodeller inte köpas med fjärrvärme som uppvärmningssystem. Kravet på fjärrvärme medför alltså att konsumenterna blir hänvisade till dyrare husmodeller än vad som hade varit fallet om något krav på fjärrvärme inte fanns.

- Betydelsen av konsumentskada

När det gäller betydelsen av konsumentskada så är skadan i målet en direkt följd av kommunens förfarande som helt hindrar konkurrens beträffande val av uppvärmningslösning på marknaden för försäljning av tomtmark för uppförande av

småhus i Växjö kommun. Kommunens förfarande tar alltså helt bort konkurrenstrycket från värmepumpsbaserade uppvärmningslösningar.

Det förhållandet att kommunen är en betydande aktör på denna marknad är relevant om tingsrätten skulle bedöma att det finns ett beaktansvärt motstående externt motiv för förfarandet och att det ska göras en intresseavvägning. Ju större marknadsstyrka kommunen har på marknaden för försäljning av tomtmark för uppförande av småhus i Växjö kommun, desto allvarigare blir typiskt sett den konkurrensbegränsning som förfarandet medför.

Marknad 2 – produktion och försäljning av småhus i Sverige

- Relevant produktmarknad

2012 påbörjades byggnationen av totalt 4 750 småhus i Sverige, enligt SCB-statistik. 2012 var ett dåligt ”byggår”. Ett normalt år påbörjas byggandet av ca 8 000 småhus. Omkring 80 procent av de småhus som byggs är prefabricerade.

Något förenklat kan husen delas upp i tre segment, ett lågprissegment, ett mellansegment och ett premiumsegment.

I lågprissegmentet återfinns fullständigt standardiserade hus, i princip utan möjligheter till egen anpassning. Husen produceras som volymhus med hög industrialisering i fabrik och levereras i moduler med kort byggtid på plats. Ramarna för slutprodukten utgörs av Boverkets byggregler. Den höga graden av standardisering och möjligheten till massproduktion gör att hus i detta segment är mycket kostnadseffektiva sett till kostnad per kvadratmeter boyta.

I mellansegmentet finns en flexiblare inställning till egna val även om övriga delar av huset byggs enligt standardiserade lösningar. Exempel på sådana val är att lägga till ett rum, att flytta köket eller att bestämma taklutningen. Husen i mellansegmentet är

dyrare än husen i lågprissegmentet men generellt sker produktionen fortfarande i fabrik genom standardiserade produktionsmetoder och utifrån existerade ritningar.

Kunder som är intresserade av hus i lågpris- eller mellansegmentet söker sig oftast till hustillverkarna efter att de besökt en husvisning eller sett hustyperna i en katalog. Därefter tar de kontakt med en säljare som med utgångspunkt i köparens tomt beskriver möjligheterna som finns i det enskilda fallet.

I premiumsegmentet har kunderna i princip full valfrihet avseende husens utformning. Generellt sett har köparna i detta segment en egen bild av vad de vill ha. Hustillverkarna utformar husen efter kundens önskemål utifrån ritningar gjorda av egna, eller av kunden anlidade arkitekter. Även arkitektritade lösvirkeshus hör till detta segment. Husen i premiumsegmentet är dyrare än husen i mellan- och lågprissegmentet.

Skillnaderna mellan de olika husmodellerna är förutom utseende och planlösning, framför allt i vilket prisläge som de ligger och hur stora möjligheter kunden har att göra individualiserade anpassningar.

Köpare i lågprissegmentet ser troligen inte premiumsegmentet som ett substitut och vice versa. Mellansegmentet konkurrerar dock med såväl lågprissegmentet som med premiumsegmentet, möjligen undantaget de allra mest exklusiva husen i premiumsegmentet.

På utbudssidan finns hustillverkare som har specialiserat sig på ett av segmenten såväl som hustillverkare som tillhandahåller husmodeller i fler segment.

Sammantaget är förhållandena på utbuds- och efterfrågesidan sådana att det i detta fall saknas anledning att betrakta de olika segmenten som skilda produktmarknader. Den i målet relevanta produktmarknaden är således marknaden för produktion och försäljning av småhus.

- *Relevant geografisk marknad*

Småhus är en sällanköpsprodukt med ett högt pris och köpare av småhus torde normalt vara beredda att söka efter rätt hustillverkare i ett relativt stort område. Mot bakgrund av bland annat olika energikrav och lagregler för byggande med mera är dock marknadsförhållandena i olika länder så skilda att den relevanta geografiska marknaden för produktion och försäljning av småhus inte kan anses vara större än nationell.

Även om det finns ett antal mindre hustillverkare med lokal förankring som är starka i sin region så präglas marknaden för produktion och försäljning av småhus i Sverige av aktörer med stor geografisk spridning som genom regionala kontor och agenter säljer produkter över hela landet där viktiga konkurrensparametrar, som pris, i stor utsträckning fastställs centralt.

Sammantaget är förhållandena sådana att det i förevarande mål saknas anledning att göra en snävare avgränsning av den geografiska marknaden än Sverige.

Den relevanta marknaden är därmed marknaden för produktion och försäljning av småhus i Sverige.

- *Konkurrensbegränsningen*

Hustillverkare i lågprissegmentet har en affärsidé som går ut på att endast tillhandahålla konsumenterna standardiserade lösningar för att därigenom kunna minimera produktionskostnaderna och pressa priserna på sina produkter.

Vad gäller uppvärmning är standardlösningen för hus i lågprissegmentet, liksom för 90 procent av alla nybyggda småhus, att använda en frånluftsvärmepump.

Att istället installera fjärrvärme för uppvärmningen av ett hus i lågprissegmentet strider således mot själva affärsidén för segmentet och innebär en fördyrning i förhållande till standardlösningen. För vissa hustillverkare i lågprissegmentet kan det till och med vara tekniskt omöjligt att anpassa sina husmodeller till Växjö kommuns fjärrvärmekrav utan att överskrida Boverkets krav på energianvändning. Detta medför att vissa hustillverkare helt utestängs från möjligheten att konkurrera om de kunder som är drabbade av Växjö kommuns fjärrvärmekrav. Kommunens fjärrvärmekrav är således konkurrensbegränsande i det att det innebär en tydlig konkurrensnackdel för kostnadseffektiva hustillverkare utan möjlighet till individuell anpassning av sina husmodeller i förhållande till de hustillverkare som har valt ett affärskoncept med högre priser och större möjligheter till individuell anpassning av sina husmodeller.

Vidare ska framhållas att fjärrvärmekrav, liksom alla andra kommunspecifika krav som avviker från Boverkets byggregler, är kostnadsdrivande för husfabrikanterna eftersom dessa då måste frångå sina standardlösningar och istället anpassa husen särskilt efter de olika kommunernas olika krav. Beträffande särkrav avseende uppvärmningssystem så kan dessa medföra att husfabrikanten måste projektera om huset för att säkerställa att det klarar Boverkets energikrav även med det av kommunen föreskrivna uppvärmningssystemet.

Åren 2001-2010 byggdes 950 villor i Växjö kommun. 504 av dessa villor omfattades av krav att ansluta sig till fjärrvärmenätet, dvs. 53 procent av de nyuppförda husen.

Krav på anslutning till fjärrvärme leder således till en konkurrensbegränsning genom att marknadsunderlaget för husfabrikanter i lågprissegmentet krymper och att deras tillväxt och utveckling hålls tillbaka. Konkurrensbegränsningen i denna del förvärras dessutom av att många andra kommuner ställer upp liknande krav.

Av de kommuner som – liksom Växjö kommun – ligger i klimatzon 3 och har fler än 20 000 invånare – har 18 kommuner, till Konkurrensverket uppgett, att de ställer

någon form av krav på fjärrvärme i relation till den som köper kommunal tomtmark för uppförande av småhus.

Den relevanta geografiska marknaden är i den här delen hela Sverige. Om man endast tittar på vad som händer i Växjö kommun och inte beaktar vad andra kommuner gör underskattas skadan som aktörer på den relevanta marknaden drabbas av till följd av bland annat Växjö kommuns krav. Även om Växjö kommun i sig inte kan lastas för de krav av liknande natur som andra kommuner uppställer så är det ändå den samlade bilden av de faktiska kommunala särkrav som uppställts på en relevant marknad som bör ligga till grund för en effektbedömning för att skapa en rättvisande bild av de effekter som marknadsaktörerna i fråga utsätts för.

Marknad 3 – återförsäljning och installation av värmepumpar till småhus i Kronobergs län

- *Relevant produktmarknad*

Återförsäljning och installation av värmepumpar är en egen produktmarknad, som skiljer sig från återförsäljning och installation av andra uppvärmningsformer för ett småhus, däribland installation av en fjärrvärmecentral.

Från efterfrågesynpunkt finns det ingen substitution mellan värmesystem till större anläggningar och värmesystem till småhus, eftersom byggnadens storlek är direkt avgörande för vilken uppvärmningskapacitet som krävs. Större byggnader ställer högre krav på systemets kapacitet och en sådan installation blir därmed mer omfattande och kräver ofta installatörer som är specialiserade på att installera de större och mer komplicerade värmesystemen. Uppvärmning av småhus kräver inte lika hög effekt, eftersom byggnaden är mindre. Värmesystem till småhus ska därför särskiljas från värmesystem till större anläggningar såsom industribyggnader.

På efterfrågesidan kan noteras att för kunderna skiljer sig förhållandena mellan ny- och reinvestering. Vid nyinvestering kan kunden i princip välja mellan alla tillgängliga värmesystem medan kunden vid reinvestering har ökade incitament att investera i samma värmesystem som denne redan har.

På utbudssidan finns däremot ingen skillnad mellan ny- och reinvestering. Det är samma företag som är verksamma och produktionsresurserna är desamma vid ny- som reinvestering av ett visst värmesystem.

Mot den bakgrunden måste ny- och återinvestering i värmesystem för småhus anses vara på samma relevanta produktmarknad.

Den marknadsavgränsning som görs gällande – marknaden för återförsäljning och installation av värmepumpar till småhus – förutsätter att det inte finns någon efterfrågesubstitution mellan värmepumpar och andra värmesystem, inte minst fjärrvärmecentraler som Växjö kommun har invänt ska ingå på den relevanta produktmarknaden.

Likaså förutsätter marknadsavgränsningen att det inte föreligger någon utbudssubstitution mellan återförsäljning och installation av värmepumpar och motsvarande arbete när det gäller fjärrvärme.

När det gäller efterfrågesubstitution kan inledningsvis konstateras att installation av fjärrvärme i ett småhus förutsätter att småhuset är beläget inom fjärrvärmenätets geografiska omfång. Vidare har en värmepump och en fjärrvärmecentral olika egenskaper och användningsområden. Priserna för installation av värmepump respektive installation av en fjärrvärmecentral skiljer sig dessutom åt. Därtill är husets konstruktion av betydelse för vilken uppvärmningslösning som är genomförbar, eftersom vissa hustyper är konstruerade för värmepumpar. Kundens val mellan fjärrvärmecentral och värmepump avgörs av de förutsättningar och önskemål som föreligger i det enskilda fallet. Variationerna i dessa förutsättningar medför att

konsumenterna inte i tillräckligt stor utsträckning betraktar värmepump som något som är utbytbart mot fjärrvärme. Någon efterfrågesubstitution av den omfattning som bör beaktas vid marknadsavgränsningen föreligger därför inte.

Som en utgångspunkt för avgränsningen av marknaden ska inledningsvis redogöras för hur kunderna väljer leverantör av värmepumpsinstallation. Att förse ett hus med en värmepump går i regel till så att en och samma aktör säljer både värmepumpen och installation av värmepumpen. En sådan återförsäljare kan exempelvis vara ett företag i VVS-branschen som jobbar med värmepumpar. Kundernas anlitan av sådana bolag föregås i regel av ett inhämtande av offerter från utvalda företag. Utifrån dessa offerter väljer kunderna vilket företag som man vill anlita. Kundens val av leverantör för återförsäljning och installation av värmepump baseras i stor utsträckning på rekommendationer från företagets tidigare kunder. På så vis bygger leverantören upp ett starkt ”varumärke” som har stor betydelse för kundens val av leverantör. Den aktör som säljer värmepumpen och installationen kan i sin tur anlita olika underentreprenörer för att på så vis erbjuda slutkunden en helhetslösning där utrustning och fullständig installation ingår.

Utbudssubstitutionen är endast i undantagsfall relevant för marknadsavgränsningen. I detta fall har kommunen emellertid anfört att det föreligger en omfattande utbudssubstitution mellan värmepumpar och fjärrvärmecentraler.

Vid prövningen av om det föreligger någon utbudssubstitution som är relevant för marknadsavgränsningen ska det prövas under vilka omständigheter en leverantör som endast ägnar sig åt återförsäljning och installation av fjärrvärmecentraler kan ställa om till att istället eller därutöver ägna sig åt återförsäljning och installation av värmepumpar.

Att installera en värmepump är komplext och kräver i regel särskilda kunskaper i ett stort antal områden, däribland kylteknik, el och olika tillämpliga regler. Installationen utförs därför i regel av fackmän. Den som installerar en värmepump behöver ha

särskilda kunskaper om den värmekälla som ska användas och om ventilation och/eller vattenrördragning. I Energimyndighetens rapport Certifiera installatören uppmärksammas dessa frågor och det betonas att man inte ska missbedöma komplexiteten i att installera en värmepump. Det uppmärksammas att installatören måste kunna justera värmepumpen och dess driftinställningar för att passa husets uppvärmningsbehov. Efter en installation kan en värmepump även komma att kräva service och underhåll som en installatör kan tillhandahålla. Vid arbete med vissa typer av värmepumpar krävs det dessutom att personerna som ska utföra arbetet innehar ett certifikat.

Den särskilda kompetens som krävs till följd av komplexiteten vid installationen av vissa värmepumpstyper medför att ett inträde på marknaden för återförsäljning och installation av värmepumpar försvåras för den som vill kunna tillhandahålla ett komplett utbud av värmepumpar.

För att utbudssubstitution ska beaktas vid marknadsdefinitionen ska det vara möjligt för ett företag – som i dagsläget inte ägnar sig åt återförsäljning och installation av värmepumpar – att börja sådan verksamhet med samma omedelbarhet som en konsument kan välja mellan fjärrvärme och värmepumpar. Detta innebär exempelvis att en installatör av fjärrvärmecentraler – vid små och varaktiga förändringar av de relativa priserna på återförsäljning och installation av värmepumpar – omedelbart och med befintliga resurser – kan ställa om till att istället marknadsföra, sälja och installera värmepumpar. En sådan omställning ska inte kräva en väsentlig anpassning av befintliga tillgångar. Kravet på omedelbarhet innebär att en omställning ska kunna ske så snabbt att befintliga aktörer på värmepumpsidan känner av ett konkurrenstryck från aktörer som endast installerar fjärrvärmecentraler. Så är inte förhållandena för inträde på marknaden för återförsäljning och installation av värmepumpar.

För att den som endast installerar fjärrvärme ska kunna vara med och konkurrera om kundernas val av värmepumpsinstallatör krävs att man arbetar upp ett renommé. Den som inte har marknadsfört sina tjänster som värmepumpsinstallatör, inte kan visa upp

referenser från tidigare arbeten eller saknar nöjda före detta kunder som aktivt rekommenderar bolaget vidare, har en stor nackdel vid nya kunders offertinhämtning. Detta medför att sannolikhetsgraden att en potentiell kund begär in en offert från ett nyetablerat företag minskar. Att inte kunna lämna offert innebär att man inte är med och slutligt konkurrerar om kundernas val av installatör. Även för det fall man får möjlighet att lämna en offert framstår denna som klart mindre konkurrenskraftig i förhållande till offerter från de företag som redan är etablerade återförsäljare och installatörer av värmepumpar. Detta eftersom renommé och referenser spelar en avgörande roll vid kundens val av värmepumpsinstallatör.

Ett renommé som avser tidigare installationer av fjärrvärmecentraler kan inte ersätta ett renommé som avser installation av värmepumpar. Detta måste istället byggas upp över tid. Vid skapande av ett sådant renommé – som rör installation av värmepumpar – är det inte en fördel att ha ett tidigare/befintligt renommé som gäller installation av fjärrvärmecentraler.

Installation av en fjärrvärmecentral innefattar inte arbete med något köldmedium. Det gör däremot installation av vissa typer av värmepumpar. För att få hantera köldmedier är det ett lagstadgat krav att man är certifierad. En aktör som endast installerar fjärrvärmecentraler måste därför skaffa nödvändiga certifikat för att även kunna erbjuda installation av sådana värmepumpar.

Återförsäljare tillika installatörer av värmepumpar ingår ofta i ett återförsäljarnätverk genom vilket de köper in värmepumpar från grossister. Att träda in i ett sådant nätverk tar tid i anspråk. Att kunder – vid återinvesteringar – tenderar att välja sin gamla leverantör som installerade värmepumpen bidrar ytterligare till att försvåra inträdet på marknaden för återförsäljning och installation av värmepumpar, vilket minskar incitamenten till inträde.

För att kunna återförsälja och installera bergvärmepumpar kan man antingen utföra borrhingsarbetet själv eller ta in en underentreprenör för uppdraget. Om man ska utföra

borrningsarbetet själv krävs inköp av åtminstone en (1) borrhög med tillhörande kompressor samt en långträdare för transport till borrhölet. Detta är en investering i mångmiljonklassen. Därtill krävs kännedom bland annat om hur borrhingsarbetet går till, hur borrhingsröringen används, hur man dimensionerar brunnens djup samt hur arbetet med brunnborrningen måste anpassas efter de geologiska förutsättningarna på just den platsen där borrhingen ska ske. För den entreprenör som väljer att anlita en underentreprenör för borrhingsarbetet krävs att man har kunskap och kompetens att leda och samordna arbetet samt ett kontaktnät med borrhingsfirmor.

En omställning från att installera fjärrvärmecentraler till att installera värmepumpar kräver alltså omfattande åtgärder. Ett sådant förändringsarbete tar både tid och resurser i anspråk och innebär en omfattande förändring av verksamhetens inriktning. En sådan förändring av verksamheten förutsätter strategiska beslut om företagets framtid. Först efter en etableringsfas kan aktören utöva ett konkurrenstryck på de aktörer som sedan tidigare är verksamma med återförsäljning och installation av värmepumpar.

En aktör som installerar fjärrvärmecentraler kan alltså inte ställa om till återförsäljning och installation av värmepumpar med samma omedelbarhet som kunder kan byta mellan befintliga återförsäljare tillika installatörer av värmepumpar. Det föreligger därför ingen utbudssubstitution av den karaktär som bör beaktas vid avgränsningen av den relevanta produktmarknaden.

Det finns aktörer som kan tillhandahålla både installation av värmepumpar och installation av fjärrvärmecentraler. Det innebär inte att den som endast är verksam som installatör av fjärrvärmecentraler utövar något konkurrenstryck på värmepumpsinstallatörerna. Att vissa företag utför båda typerna av installationer är inte i sig relevant för marknadsavgränsningen. Sådana aktörer är istället aktiva på flera marknader utöver marknaden för återförsäljning och installation av värmepumpar. När dessa aktörer utför installation av värmepumpar sker heller inte någon omställning från installation av fjärrvärmecentraler. Att tillmötesgå kunders efterfrågan på

installation av värmepumpar förutsätter nämligen inte någon betydande överföring av kapacitet från installation av fjärrvärmecentraler till installation av värmepumpar. Dessa företag tillgodoser istället en ökad efterfrågan av värmepumpsinstallationer genom en ökning av arbetsintensiteten och utvigning av personalstyrkan. De aktörer som installerar värmepumpar kan med lätthet öka sin produktionskapacitet. På så vis reduceras inte kapaciteten att installera fjärrvärmecentraler. Det sker alltså ingen överföring av kapacitet från installation av fjärrvärmecentral till värmepump och någon omställning av produktionen behövs inte. Ett större antal uppdrag att installera värmepumpar innebär därför inte en minskning av aktörens kapacitet att installera fjärrvärmecentraler.

Sammanfattningsvis gäller att återförsäljning och installation av värmepumpar till småhus ska anses utgöra en egen relevant produktmarknad, skild från återförsäljning och installation av andra värmesystem till småhus, däribland fjärrvärmecentraler. Substitution som är relevant för marknadsavgränsningen saknas både på utbuds- och efterfrågesidan.

- *Relevant geografisk marknad*

Av Energimyndighetens rapport Certifiera installatörer framgår att de företag som ägnar sig åt återförsäljning och installation av värmepumpar i genomsnitt har 8 anställda. Medianantalet uppgår till 5 anställda. Det är alltså i huvudsak små företag som ägnar sig åt sådan verksamhet.

Mindre företag är ofta begränsade i sin geografiska räckvidd med anledning av kostnader och tidsåtgång vid längre transportsträckor. I sammanhanget måste också beaktas att företagens möjlighet att sköta eftermarknaden, det vill säga kundernas behov av service och reparationer, vilket ofta innefattar jouråtaganden, minskar ju mer avlägsna kunderna är.

Växjö kommun utgör tillsammans med kringliggande kommuner del av Kronobergs län. Mot bakgrund av återförsäljarnas och installatörernas angivna begränsningar kan i normalfallet företag med hemvist utanför Kronobergs län inte utöva ett effektivt konkurrenstryck i Växjö. Den i målet relevanta geografiska marknaden för återförsäljning och installation av värmepumpar till småhus kan därmed bestämmas till Kronobergs län.

- *Konkurrensbegränsningen*

De aktörer som verkar på marknaden för återförsäljning och installation av värmepumpar i Kronobergs län berörs av kommunens förfarande, eftersom husbyggare som drabbas av fjärrvärmekravet inte kan välja andra uppvärmningsformer än just fjärrvärme. Således kommer de konsumenter och exploatörer som annars kanske hade valt att investera i en värmepump inte att ha någon möjlighet att göra det. Det kan i sammanhanget noteras att 90 procent av alla nybyggda småhus har en frånluftsvärmepump. Kommunens fjärrvärmekrav och förbud mot värmepumpar resulterar således i att marknadsunderlaget krymper för de företag som ägnar sig åt återförsäljning och installation av värmepumpar och leder därmed till en konkurrensbegränsning genom att deras tillväxt och utveckling hålls tillbaka. Ser man till den totala andelen småhus på marknaden färdigställdes enligt uppgift från kommunen totalt 850 villor i centrala Växjö under perioden mellan 2001 och 2010. I övriga delar av kommunen uppfördes cirka 100 villor. Under den tidsperioden sålde Växjö kommun 301 villatomter där kravet på anslutning till fjärrvärme har ställts upp. Dessutom sålde kommunen mark till andra exploatörer där anslutningskravet gällde som i sin tur genererade 203 villor. Det innebär att Växjö kommun under 2001 till 2010 har ställt krav på fjärrvärmeanslutning avseende cirka 53 procent, alltså drygt 500 småhus, av det totala antalet nybyggda småhus inom kommunen. En siffra som fortsätter öka i takt med att fler tomter säljs med anslutningskrav till fjärrvärme och förbud mot värmepumpar.

Förutsatt samma takt på tomtförsäljningen tillkommer alltså ytterligare 300 villor som omfattas av fjärrvärmekravet och värmepumpsförbudet under perioden 2011-2020. Med hänsyn till den inlåsning som ett val av visst uppvärmningssystem medför, innebär tillämpningen av anslutningskravet att återförsäljarna tillika installatörerna i praktiken utestängs från en stor del av marknaden under lång tid.

Marknad 4 – distribution av värmepumpar till småhus i Sverige

Distributörerna av värmepumpar kan antingen tillverka värmepumparna själva – som exempelvis företagen NIBE eller IVT – eller köpa värmepumparna från en tillverkare. Distributörerna säljer sina värmepumpar direkt till återförsäljare tillika installatörer alternativt via en grossist. Den efterfrågan som återförsäljarna möter från slutkunder styr dessa aktörers efterfrågan av värmepumpar från distributörerna eller grossisterna. Distributörerna tillhandahåller normalt de flesta typer av värmepumpar, däribland både frånluftvärmepumpar och bergvärmepumpar.

- *Relevant produktmarknad*

Vikaholmsmodellen förbjuder installation av värmepump oavsett värmepumpstyp. Det saknas därför anledning att göra någon ytterligare avgränsning av den relevanta produktmarknaden, som alltså avser distribution av värmepumpar till småhus.

- *Relevant geografisk marknad*

Distributörerna är normalt verksamma på ett nationellt plan. Verksamheten är centralt styrd med distributionsnät som är väl utspridda över hela landet. Distributörerna säljer alltså värmepumpar på hela den svenska marknaden. Mot den bakgrunden omfattar den relevanta geografiska marknaden hela Sverige.

- *Konkurrensbegränsningen*

Eftersom det inte kommer att ske någon installation av värmepumpar i de småhus som omfattas av Vikaholmsmodellen kommer installatörernas efterfrågan av värmepumpar från distributörer att minska i motsvarande omfattning. Varje utebliven installation av värmepump medför en utebliven potentiell affär för en distributör av värmepumpar.

Vikaholmsmodellen medför alltså färre potentiella affärer för distributörerna av värmepumpar, varpå försäljningsmöjligheterna på distributionsmarknaden minskar. Marknaden för distribution av värmepumpar är nationell, precis som marknaden för produktion och försäljning av småhus i Sverige som beskrivits tidigare.

Konkurrensbegränsningar på en sådan nationell marknad ska – som tidigare påtalats – analyseras utifrån den övergripande situationen som råder på de aktuella marknaderna. Effekterna av de krav som andra kommuner ställer kan därför inte lämnas utan beaktning vid en bedömning av marknadsskadan. Motsvarande gäller för marknaden för distribution av värmepumpar som också denna är nationell. Kommunens agerande medför en skada på marknaden för distribution av värmepumpar till småhus och detta är – i och för sig – tillräckligt för ett ingripande.

Marknad 5 – brunnsborrning i Växjö med tio mils omnejd

- *Relevant produktmarknad*

Att värma upp ett småhus med hjälp av bergvärme innebär installation av en värmepump samt borrning av en energibrunn. För kunder som önskar installera bergvärme är borrning av en energibrunn därmed en nödvändighet.

Den som vill installera bergvärme i ett småhus vänder sig vanligtvis till en sådan återförsäljare tillika installatör av värmepumpar som tidigare beskrivits som i sin tur

anlitar en borrfirma som utför borrhningsarbetet. Borrfirman agerar då som underentreprenör till återförsäljaren tillika installatören.

För borrhning av en energibrunn krävs tillstånd av kommunen. Borrhningsarbetet vid installation av bergvärme består i stora drag av att borra brunnshålet samt att försänka rör ner i berget och att dra in dessa i huset. Därefter tar installatören vid och kopplar in värmepumpen.

Vid bergvärme installeras de slangar som transporterar ner kollektorvätskan till grundvattnet. Brunnens djup avgörs alltså av hur långt ner det är till grundvattnet och detta mått varierar beroende på de geologiska förutsättningarna på platsen. Att arbetet med att borra en energibrunn och att borra en vattenbrunn är snarlika för i sin tur med sig att den genomsnittliga borrfirman som arbetar med energibrunnsborrhning även utför vattenbrunnsborrhning.

Vissa aktörer som utför borrhningsarbeten för energi- och vattenbrunnar utför även andra typer av entreprenadarbeten såsom grävarbeten för avlopp. Dessa arbeten är till följd av de speciella borrhningsmaskiner som används för brunnsborrhning och de certifikat som behövs för att utföra arbetet inte utbytbara med energi- och vattenbrunnsborrhning. Brunnsborrhning har ett specifikt syfte och kräver speciell utrustning i form av en eller flera kostsamma borrhingar som hanteras av personal med särskild kunskap.

Den relevanta produktmarknaden avgränsas därmed till marknaden för brunnsborrhning.

- *Relevant geografisk marknad*

För den genomsnittliga borrfirman med ett fåtal anställda är restiden väsentlig för vilka uppdrag som är lönsamma och som därmed accepteras. Borrfirmor har något vidare rörlighet än installatörer, eftersom efterfrågan är mer geografiskt utspridd. Borrhningsfirman tvingas därför att resa något längre för att få uppdrag.

Den geografiska marknaden får anses vara regional med en radie om ungefär tio mil, vilket motsvarar den genomsnittliga borrhans huvudsakliga verksamhetsområde.

Den i målet relevanta geografiska marknaden för borning av energi- och vattenbrunnar omfattar således Växjö och det område som ligger inom tio mils verksamhetsradie från Växjö.

- *Konkurrensbegränsningen*

Växjö kommuns fjärrvärmekrav och förbud mot installation av värmepumpar medför att de konsumenter som drabbas av kravet inte kan välja någon alternativ uppvärmningsform till fjärrvärme. Dessa konsumenter saknar därmed möjlighet att installera bergvärme. För brunnsborrharna innebär detta att affärsmöjligheterna minskar i motsvarande mån genom att deras marknadsunderlag krymper och att deras tillväxt och utveckling hålls tillbaka.

Försvarbarhet från allmän synpunkt

Inledning

Frågan om försvarbarhet från allmän synpunkt gäller i detta fall om Växjö kommuns krav på anslutning till fjärrvärme är så positivt för miljön att det överväger konkurrensintresset. Kommunen har anfört att motivet bakom fjärrvärmekravet med värmepumpsförbud är kommunens långtgående miljömål för att minska den samlade klimatpåverkan och att kommunens fjärrvärmekrav således ska anses försvarbart ur allmän synpunkt.

Skyddet för miljön är ett sådant externt motiv och allmänt intresse som kan beaktas vid bedömningen av huruvida ett konkurrensbegränsande förfarande kan anses försvarbart eller inte.

Huruvida en kommuns miljömål kan beaktas vid denna intresseavvägning beror dock på om de faktiskt kan anses leda till en bättre miljö och om åtgärden är proportionell i förhållande till sitt syfte.

Utsläpp av koldioxidekvivalenter

Under de senaste 10 åren har Växjö kommun ställt upp olika former av krav på anslutning till fjärrvärme i områden där VEAB har möjlighet att leverera fjärrvärme. Enligt VEAB:s beräkningar, som framgår av bolagets Miljöstatistik från 2012, var bolagets bränslefördelning 6 procent torv, 6 procent olja och 88 procent trädbränsle. Bolagets utsläpp av koldioxidekvivalenter – det mått på utsläpp av växthusgaser som tar hänsyn till att olika sådana gaser har olika förmåga att bidra till växthuseffekten – var 48 kg per producerad MWh fjärrvärme under året (VEAB:s miljöstatistik 2012).

Som jämförelse kan nämnas att baserat på en s.k. nordisk elmix beräknas enligt Miljöfaktaboken 2011 en värmepump med en årsmedelsvärmefaktor om 3 generera utsläpp på 39,3 kg koldioxidekvivalenter per producerad MWh värme. Med nordisk elmix avses de samlade utsläppen från den el som produceras i Norden när man tar hänsyn till på vilket sätt den producerats.

En värmepump genererar – enligt Miljöfaktaboken 2011 – baserat på en nordisk elmix utsläpp av koldioxidekvivalenter med 39,3 g per kWh, dvs. 39,3 kg per MWh.

Om man istället skulle beräkna denna klimatpåverkan utifrån en svensk elmix, som kommunen gör i sin energiplan, skulle utsläppen bli ännu lägre, nämligen 14,7 kg koldioxidekvivalenter per producerad MWh värme. Detta framgår också av Miljöfaktaboken 2011. Där (s. 119, tabell 74) kan ses att den el som produceras i Sverige släpper ut 36,4 kg koldioxidekvivalenter per MWh. En värmepump ger mer än tre gånger energi tillbaka än vad som tillförs, så för att ge en MWh värme behöver man bara tillföra en tredjedel så mycket el. Man måste därför räkna ut hur mycket elvärmepumpen behöver för att generera 1 MWh värme. Det kan göras på samma sätt som för

den nordiska elmixen (s. 126, i tabell 79). Där ser man (not 3) att man tagit hänsyn till verkningsgraden 3 hos värmepumpen och dessutom förutsatt att det vissa kalla dagar behövs extra energi i form av en elpatron. Nordiska elmixen släpper ut 97,3 kg koldioxidekvivalent per MWh. Det räknar man sedan om med hänsyn till hur mycket el som behöver tillföras värmepumpen. Med de förutsättningar som används här innebär det att värmepumpen för att generera en MWh värme behöver tillföras 40 procent el. Resten genererar värmepumpen själv.

Samma beräkning tillämpad på den svenska elmixen, som alltså genererar 36 kg koldioxidekvivalent innebär att en värmepump genererar endast 14,7 kg koldioxidekvivalenter per MWh genererad värme.

Kommunens fjärrvärmekrav under de senaste 10 åren har således lett till högre, snarare än lägre, utsläpp av växthusgaser till följd av uppvärmningen av de småhus som omfattas av fjärrvärmekravet.

Det ska också beaktas att en elkonsument idag kan köpa el som endast genereras med förnyelsebara bränslen, t.ex. vattenkraft och vindkraft. För en konsument som köper sådan el och värmer huset med en värmepump blir utsläppen av koldioxidekvivalent noll, eller nära noll.

Framåtblickande

Kommunen har menat att istället för att använda ett tillbakablickande perspektiv där man tar hänsyn till hur stora utsläppen av växthusgaser varit för de två alternativa uppvärmningsformerna för småhus, fjärrvärme eller värmepump, ska man använda sig av ett framåtblickande perspektiv och i det sammanhanget bedöma vilka effekter olika uppvärmningsalternativ ger på marginalen.

Kommunen utgår därvid från att VEAB:s fjärrvärme från och med år 2015, när ett nytt kraftvärmeblock planeras vara i drift, kommer att framställas med endast träflis vilket

kommer att leda till lägre klimatpåverkan (VEAB, Nytt kraftvärmeblock – Framtida produktion Växjö Energi).

När det gäller utsläpp till följd av uppvärmning genom värmepump utgår kommunen från ett s.k. marginalel-resonemang som går ut på att den ökade elanvändning som följer av att en eldriven värmepump installeras i Växjö innebär en ökning av elproduktion från fossila energikällor.

Det resonemang som kommunen använder har emellertid underkänts av Energimyndigheten i ett expertyttrande som ingavs till Miljööverdomstolen i ett mål mellan Kristianstads kommun m.fl. och Akademiska hus.

I målet, som gällde tillstånd till vattenverksamhet i form av utbyte av fjärrvärme till värmepump, anförde Kristianstads kommun att den ökade elanvändning som följde av Akademiska hus användning av en eldriven värmepump innebar en ökad elproduktion från fossila energikällor. Energimyndigheten däremot anförde i sitt yttrande att det inte är möjligt att avgöra vilka energikällor som kommer att påverkas till följd av att elproduktionen ökar som en följd av ökad elanvändning. Enligt myndigheten behöver det inte vara fossilbaserad elproduktion utan det kan också vara produktion av förnybar el som ökar, vilket kan vara en följd av styrmedel.

I ett annat mål i Miljööverdomstolen (MÖD 2009:7) som gällde Värnamo kommuns meddelade förbud mot att installera en bergvärmeanläggning på en fastighet som kunde anslutas till fjärrvärmenätet hade Miljööverdomstolen att ta ställning till om fjärrvärme eller bergvärme kan anses utgöra bästa möjliga teknik för uppvärmning med hänsyn till miljöpåverkan. I det målet hävdade kommunen att fjärrvärme, som i det fallet var baserad på förnybar energi, var bästa möjliga teknik ur miljösynpunkt (Värnamos värmeverk använde 100 procent biobränslen, dvs. ett förnybart bränsle). Miljööverdomstolen fastslog, med hänvisning till ett yttrande från Energimyndigheten, att det inte kunde sägas om fjärrvärme eller bergvärme utgör bästa möjliga teknik.

Domstolen fann därmed att det inte var miljömässigt motiverat att förbjuda installation av en bergvärmeanläggning på den aktuella fastigheten.

Det kan – i motsats till vad kommunen hävdar – inte anses räcka att kommunen ”har fog för sin uppfattning” att uppvärmning via VEAB:s fjärrvärme är miljömässigt bättre än uppvärmning via frånluftsvärmepumpar och att en sådan uppfattning gör förfarandet försvarbart från allmän synpunkt. Det finns inte stöd i vare sig lagtext eller förarbeten för att blotta förekomsten av en sådan uppfattning gör ett förfarande försvarbart från allmän synpunkt. Intresseavvägningen måste istället ta sikte på förfarandets eventuella de facto miljömässiga fördelar och konkurrensintresset (prop. 2008/09:231, s 37 f.).

Handelssystem med utsläppsrätter

Även om det skulle vara så att kommunens fjärrvärmekrav leder till att utsläppen av växthusgaser minskar så har ett sådant kommunalt särkrav ytterst lite, om ens någon, möjlighet att medföra några positiva effekter för miljön. Detta – som låter väldigt bakvänt – hänger samman med hur EU:s system med utsläppsrätter fungerar. Den primära orsaken till att ”kommunala extrasteg” på klimatområdet inte har potential att leda till någon egentlig miljönytta är att Sverige, liksom resten av EU, ingår i ett handelssystem med utsläppsrätter

Systemet är utformat så att det inom EU bestäms ett tak för hur mycket växthusgaser som får släppas ut. Denna mängd delas sedan upp i ett stort antal utsläppsrätter som delas ut enligt vissa grunder. Dessa utsläppsrätter kan man sedan handla med. Tanken med systemet är att utsläppen i första hand ska reduceras där det är ekonomiskt mest fördelaktigt att göra det eller, annorlunda uttryckt, där man får mest miljönytta för pengarna.

Med de här överlåtbara utsläppsrätterna sätter man ett tak för hur stora utsläpp som totalt får göras. Utsläppsrätterna fördelas på auktioner och/eller genom gratis

tilldelning och aktörerna får bara göra utsläpp motsvarande de utsläppsrätter de äger. Aktörer som kan minska sina utsläpp billigt kommer då att göra detta och sälja, alternativt låta bli att köpa, utsläppsrätter. Aktörer som har höga kostnader för att minska sina utsläpp kommer i stället att köpa ytterligare utsläppsrätter för att undvika höga reningskostnader.

Systemet med utsläppsrätter inom EU – EU ETS; EU Emission Trading Scheme – omfattar inte all verksamhet som genererar utsläpp, utan endast energiintensiv verksamhet, som t.ex. fjärrvärmeverk. VEAB omfattas av systemet med utsläppsrätter. Den kommersiella elproduktionen som generar den el som vi konsumerar omfattas också av systemet.

Systemet sätter alltså ett tak för hur mycket koldioxid som den energiintensiva verksamheten inom EU får släppa ut varje år. En bieffekt av systemet är att så länge den ekonomiska aktiviteten inom EU inte sjunker extremt mycket så kommer de samlade utsläppen att tendera att hamna i nivå med det satta utsläppstaket.

Detta gör att även om kommunen lyckas minska de utsläpp av växthusgaser som uppstår till följd av uppvärmningen av de aktuella småhusen så kommer detta inte att innebära att de totala utsläppen av växthusgaser minskar, utan endast att de flyttar till någon annan del av EU. Eftersom växthuseffekten är global och det inte gör någon skillnad för klimatet var utsläppen av växthusgaser sker kommer en sådan minskning alltså inte medföra några positiva effekter för växthuseffekten.

Sammantaget finns det alltså inget som tyder på att kommunens fjärrvärmekrav ens har potential att minska växthuseffekten och därigenom förbättra klimatet jämfört med om kravet inte skulle tillämpas. Eftersom förfarandet saknar potential att bidra till en bättre miljö genom att minska växthuseffekten kan det inte heller grunda någon försvarbarhet från allmän synpunkt.

Det finns andra sätt att minska utsläppen. Det enklaste och mest effektiva sättet är att köpa utsläppsrätter och sedan annullera dessa. Till skillnad från kommunens ifrågasatta förfarande ger en sådan åtgärd en direkt effekt på de totala utsläppen av växthusgaser och är dessutom helt neutral för konkurrensen. Det finns således andra, mer effektiva, sätt att minska utsläppen. Mot den bakgrunden skulle det ifrågasatta förfarandet inte kunna anses försvarbart från allmän synpunkt ens för det fall att det faktiskt hade potential att minska det utsläpp av växthusgaser som sker till följd av uppvärmningen av just de småhus som omfattas av kommunens fjärrvärmekrav (jfr prop. 2008/09:231, s. 38).

- *Förenlighet med EU:s sekundärrätt*

Det finns inte någon motsägelse mellan ett förbud mot att tillämpa fjärrvärmekravet och EU:s sekundärrätt. Konfliktlösningsregeln i 3 kap. 27 § konkurrenslagen utgör inte någon implementering av unionsrätten. Bestämmelsen kan därför inte bli föremål för någon direktiv-konform tolkning, vilket är förbehållet nationella lagstiftningsåtgärder som vidtas för att implementera direktiv och då det finns en diskrepans av något slag mellan den nationella lagen och direktivet.

Varken resultaten som avses i unionens direktiv på miljöområdet eller den svenska lagstiftning som har genomfört dessa direktiv utgör hinder mot att kommunen förbjuds att tillämpa det aktuella fjärrvärmekravet. Inte heller är en tillämpning av fjärrvärmekravet nödvändigt för att dessa målsättningar ska uppnås. Det finns således ingen motsättning mellan direktiven och ett förbud mot kommunens agerande.

Att kommunen skulle upphöra med att tillämpa fjärrvärmekravet skulle inte äventyra uppfyllandet av de målsättningar på miljöområdet som kommer till uttryck i EU:s sekundärrätt. Konfliktlösningsregeln och dess tillämpning på fjärrvärmekravet är således förenlig med unionsrätten.

Vidare utgör inte tillämpandet av fjärrvärmekravet en direkt och avsedd effekt av angivna direktiv eller en ofrånkomlig följd av de målsättningar på miljöområdet som uttrycks i direktiven.

Sammanfattningsvis kan i frågan om försvarbarhet sägas att

- fjärrvärme är inte mera miljövänligt än vissa andra alternativa uppvärmningslösningar, som Växjö förbjuder tomtköparna att använda,
- det finns mindre ingripande åtgärder och
- i vart fall överväger de miljömässiga fördelarna med fjärrvärme inte konkurrensbegränsningarna som tvångsanslutningen medför.

Växjö kommun

Inledning

Kommunens inställning i målet kan sammanfattas i tre punkter:

För det första omfattas kommunens agerande inte av 3 kap. 27 § konkurrenslagen.

För det andra har Konkurrensverket inte lyckats visa att det föreligger förutsättningar för att med stöd av 3 kap. 27 § konkurrenslagen meddela ett förbud varken mot fjärrvärmekravet eller mot värmepumpsförbudet.

För det tredje framgår det tydligt av utredningen att kommunens förfarande är försvarbart och har stöd både i EU-lagstiftning, i svensk lag och ytterst i demokratiskt fattade beslut i Växjö kommun.

Bakgrund

Småhus

Definitionen av ”småhus” – vilket är vad Konkurrensverkets talan avser – finns bl.a. i SCB:s rapport Byggande: Ny- och ombyggnad av bostadshus och nybyggnad av lokalhus 2012. Där definieras småhus på följande sätt:

”[D]en sammanfattande benämningen på enbostadshus (friliggande eller sammanbyggda till parhus, radhus eller kedjehus) och friliggande tvåbostadshus”.

De uppgifter som Konkurrensverket har hänvisat till och som ligger till grund för verkets utredning om fjärrvärmekrav i olika kommuner avser friliggande enbostadshus, liksom enbostadshus sammanbyggda till parhus, radhus eller kedjehus och friliggande tvåbostadshus.

Även den statistik från SCB som Konkurrensverket hänvisat för fastighetsprisregister och tabeller för bostadsbestånd efter kommun och hustyp avser alla dessa hustyper. Konkurrensverkets utredning och talan har således fokuserat på småhus.

De uppgifter som Konkurrensverket fått från kommunen – vilka ligger till grund för bland annat verkets beräkning av hur stor del av marknaden som påverkas av fjärrvärmekravet och värmepumpsförbudet – handlar dock enbart om villor, alltså enbostadshus och inte om parhus, kedjehus och friliggande tvåbostadshus.

De uppgifter kommunen har tagit fram anger att kommunen mellan 2001 och 2011 ställde fjärrvärmekrav för villor.

Konkurrensverket har med andra ord endast företett en begränsad utredning för villor i kommunen, grundad på uppgifter man efterfrågat. Någon utredning från Konkurrensverket huruvida kommunen ställt krav för andra typer av småhus, och i så fall, i vilken omfattning det har skett saknas helt. Det saknas utredning om hur

marknaden påverkas av kommunens krav och förbud för övriga småhus, såsom parhus, radhus, kedjehus eller friliggande tvåbostadshus.

En genomgång av byggloven för 2010-2014 med exakt den definition som används av SCB visar att Växjö kommun har hanterat 607 ansökningar gällande småhus och av dem är 174 påverkade av anslutningskrav på fjärrvärme. Det innebär 29 procent av alla småhus.

Konkurrensverkets utredning på denna punkt är med andra ord så bristfällig att den inte kan ligga till grund för det förbud som har yrkats.

Exploateringen av Östra Lugnet och Vikaholm

Växjö är en tillväxtort med en befolkning på 86 970 personer år 2015. 443 nya bostäder färdigställdes under 2014. Bostadsbyggandet ligger över genomsnittet (389) för de föregående tio åren, 2004-2013. Växjös befolkning beräknas fortsätta öka med i snitt 1 200 personer per år. Bostadsbehovet i kommunen tillgodoses till viss del av nybyggnation av småhus.

Som ett led i kommunens miljösträvanden har kommunen varit angelägen om att villabebyggelse vid exploatering av egen mark har en så miljövänlig uppvärmning som möjligt. Kommunens uppfattning är att de två klart bästa alternativen på områdesnivå är antingen passivhus med värmepump alternativt fjärrvärmeuppvärmning. För flerbostadshusen utgör fjärrvärmen en central värmekälla.

Kommunen har under 2000-talet gjort två stora exploateringar av nya bostadsområden på kommunägd mark: Östra Lugnet och Vikaholm. Projekteringen av Östra Lugnet inleddes år 2005 och exploateringen är nu avslutad. Projekteringen av Vikaholm inleddes år 2008 och exploatering pågår för närvarande genom att kommunen anlägger infrastruktur samt styckar av fastigheter för uppförande av flerbostadshus och villor. Fastigheterna säljs sedan till privatpersoner och företag som ombesörjer byggnationen.

Vikaholm-området består av tomtmark avsedd för flerbostadshus, primärt samlade i områdets centrum och ett hundratal tomter för villor längs med gatorna runtomkring. Samtliga tomter ansluts till kommunens fjärrvärmenät, utom de som är avsedda för passivhus. För passivhusen gäller inte värmepumpsförbudet.

När det gäller storleken på de olika områdena ska det tilläggas att det från början var svårt att få köpare av tomtmark att välja passivhus som alternativ, vilket kommunen även hade räknat med.

Kyotoprotokollet och riksdagens miljömål

Sveriges nationella klimatpolitik bygger i hög grad på vårt samarbete inom EU. EU:s medlemsländer har en gemensam, ambitiös politik på klimatområdet som syftar till kraftiga utsläpps begränsningar inom unionen.

Inom ramen för det s.k. Kyotoprotokollet har EU åtagit sig att minska utsläppen av växthusgaser med åtta procent under Kyotoprotokollets första åtagandeperiod (jämfört med 1990 års nivå). Till 2020 ska EU-27 minska sina utsläpp med 20 procent jämfört med 1990.

Målet för den svenska klimatpolitiken är att Sveriges utsläpp 2020 ska vara 40 procent lägre än utsläppen 1990. Det innebär att utsläppen av växthusgaser 2020 ska vara cirka 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter lägre jämfört med 1990 års nivå. Målet gäller för de verksamheter som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter, det vill säga transporter, bostäder, avfallsanläggningar, jord- och skogsbruk och vattenbruk samt delar av industri med mera.

EU:s bestämmelser kring förnybar energi och fjärrvärme

Av unionsrättspraxis följer att en ökad användning av förnybara energikällor utgör skäl av allmänintresse enligt unionsrätten. Detta följer även av EU:s sekundärrätt på området:

- *Direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (Förnybarhetsdirektivet)*

I direktivet anges närmare att medlemsstaterna bör överväga mekanismer för att främja fjärrvärme och fjärrkyla från energi från förnybara energikällor.

- *Direktiv 2010/31/EU om byggnaders energiprestanda*

Direktivet främjar en förbättring av energiprestanda i byggnader i unionen samtidigt som hänsyn tas till utomhusklimat och lokala förhållanden samt till krav på inomhusklimat och kostnadseffektivitet. Direktivet har bl.a. genomförts i lag (2006:985) om energideklaration för byggnader. Kommunerna ska med stöd i 23 § i lagen om energideklaration för byggnader begära att byggherren redovisar alternativ med förnybar energi om det projekterade energiförsörjningssystemet inte använder förnybar energi eller fjärrvärme. Lagen tvingar inte byggherren att välja alternativet med förnybar energi, men genom information till byggherren kan ändå viss påverkan utövas.

- *Direktiv 2012/27/EU (Energieffektivitetsdirektivet)*

I direktivet fastställs en gemensam ram för åtgärder för främjande av energieffektivitet inom unionen för att säkerställa att unionens överordnade mål om energieffektivitet på 20 procent för 2020 uppnås och för att bana väg för ytterligare förbättringar av energieffektiviteten därefter (artikel 1). Enligt artikel 8.7 i direktivet får medlemsstaterna kräva att det vid energibesiktningar ska ingå en bedömning av den tekniska och ekonomiska genomförbarheten när det gäller anslutning till ett befintligt eller planerat nät för fjärrvärme eller fjärrkyla.

Kommunernas roll i klimatarbetet

I förarbetena till kommunallagen (1991:900) har som exempel på vad som ryms inom den kommunala kompetensen enligt lagens 2 kap. 7 § uttryckligen angivits energiförsörjning och el-, gas- och värmeverk. Kommuner har därtill enligt lagen (1977:439) om kommunal energiplanering en skyldighet att i sin planering främja hushållningen med energi samt verka för en säker och tillräcklig energitillförsel. Kommunernas roll i säkerställandet av en trygg energiförsörjning, bl.a. som ägare av energibolag och fastighetsägare, har också understrukits av Energimyndigheten.

I den redan nämnda prop. 2008/09:162; En sammanhållen klimat- och energipolitik, nämns också kommunernas viktiga roll i klimatarbetet genom att de anpassar och omsätter de nationella målen på lokal nivå. Där nämns även att de klimataktiva kommunerna utmärker sig genom ambitiösa satsningar på bl.a. fjärrvärme och att exempel på kommunernas omsättning av klimatmålet är omställning till hållbar energiförsörjning i nya och befintliga bostadsområden och anslutningar till fjärrvärme.

Det kommunala detaljplanmonopolet

Som regeringen redan har konstaterat, kan kommuner genom den fysiska samhällsplaneringen gynna både etablering och användning av förnybar energiproduktion. Genom att bygga inom områden med möjlighet att ansluta till fjärrvärme skapas förutsättningar för en energianvändning som är mer energieffektiv och har lägre klimatpåverkan.

Miljöarbetet i Växjö kommun

Kommunen har sedan många år en mycket långtgående miljöambition under parollen: Europas grönaste stad. Kommunens miljöprogram har antagits med bred politisk enighet av Kommunfullmäktige under åren 2006 och 2010. Programmen slår fast:

- visionen om ett fossilbränslefritt Växjö, där kommunens energiförbrukning inte leder till någon klimatpåverkan,
- målet att de fossila koldioxidutsläppen ska minska med minst 55 procent per invånare, och elenergin med 20 procent per invånare, till år 2015 jämfört med år 1993 och
- målet att Växjö kommun ska vara en fossilbränslefri kommun senast 2030.

Vikaholmsmodellen grundar sig på ambitionen att uppnå dessa mål genom att

- premiera bättre energieffektivitet i byggnader;
- öka andelen förnybart bränsle i uppvärmningen och
- samproducera el och värme i ett högeffektivt kraftvärmeverk.

Fjärrvärmesystemet spelar en viktig roll i kommunens miljöarbete. Kommunen har sedan år 1970 investerat drygt 3 miljarder kronor i det kommunala värmeverket och fjärrvärmenätet. Den fjärrvärme som VEAB tillhandahåller tillverkas till 99 procent av förnyelsebara energikällor.

Anläggning av fjärrvärme

Att anlägga fjärrvärme i ett bostadsområde innebär omfattande gräv- och rörarbeten och sker till en hög initialkostnad. För att en sådan exploatering ska vara ekonomiskt bärkraftig krävs därför såväl en hög anslutningsgrad som en hög användningsgrad bland de hus som hamnar inom det anlagda nätet.

VEAB är bundet av en prissättning som inte diskriminerar. VEAB:s fjärrvärmepriser ligger också lägre än såväl medianpriset som medelpriset per kommun i Sverige, vilket framgår av Svensk Fjärrvärmes branschstatistik 2014.

När en utbyggnad av ett fjärrvärmenät till ett befintligt småhusområde övervägs, genomförs i regel en intresseundersökning bland de befintliga husägarna. Först om denna visar på ett tillräckligt stort intresse genomförs exploateringen.

När det gäller varför just fjärrvärme är så bra, stöds kommunens agerande av den miljöprofil som fjärrvärmerna har jämfört med uppvärmningen av hus med värmepumpar.

I Växjö kommun har bolagiseringen av fjärrvärmeverksamheten genomförts på ett konsekvent och genomgripande sätt och i enlighet med 38-39 §§ fjärrvärmelagen (2008:263). VEAB agerar således affärsmässigt och har inte kunnat förväntas eller förmås genomföra riskfyllda fjärrvärmeprojekteringar utan en ekonomiskt bärkraftig kalkyl.

Antagandet av Kvalitetsprogram nyckelkrav Vikaholm

I samband med uppdrag om att ta fram detaljplan för Vikaholm fick kommunchefen i uppdrag att ta fram ett kvalitetsprogram. I dialog med ett 15-tal byggherrar arbetades kvalitetsprogrammet fram och antogs av kommunen under 2011 och knöts till avtal om markanvisning med byggherrarna. Kvalitetsprogrammet gäller för såväl storkvarter som för villatomterna i den kommunala tomtkön. Kvalitetsprogrammet reviderades 2012. Bl.a. ändrades kravet på lågenergihus från FEBY2009 till FEBY2012, vilket är den svenska definitionen på passivhus.

Ursprungligen skulle samtliga hus i Vikaholm vara passivhus. För att utbyggnaden av fjärrvärmenätet till villagatorna i Vikaholm skulle vara bärkraftiga beslutade kommunen att anvisa vissa villagator för hus med fjärrvärmeuppvärmning och andra för uppvärmning på valfritt annat sätt, dock med krav på att husen skulle hålla passivhusstandard.

Inför exploateringen av Vikaholm samrådde kommunen med VEAB om anläggning av fjärrvärmenät i Vikaholm. VEAB meddelade att anslutning av flerbostadshusen var oproblematiskt, men att bolaget inte var villigt att anlägga fjärrvärmenät i småhusgatorna om det inte säkerställdes dels att samtliga småhus längs gatan skulle

komma att anslutas till fjärrvärmenätet, dels att ingen parallellinstallation av värmepumpar skulle ske.

Bakgrunden till värmepumpsförbudet var kommunens och VEAB:s erfarenhet från den tidigare kommunala bostadsexploateringen, Östra Lugnet. Där hade visserligen samtliga småhus anslutits till fjärrvärmenätet, men en utbredd parallell användning av frånluftsvärmepumpar hade inneburit så stor minskning av den löpande värmeförsäljningen under ett år att anslutningarnas resultat blev ett substantiellt årligt underskott, jämfört med ett kalkylerat mindre årligt överskott. I många fall användes fjärrvärmen endast som en kompletterande värmekälla under kalla dagar.

Följaktligen skulle fjärrvärmeutbyggnaden i småhusgatorna inte kunnat ske utan dessa villkor.

En fråga som är av betydelse i målet är hur många tomter som berörs av anslutningskravet och värmepumpsförbudet. 130 villor är planerade i Vikaholm. Den beräknade tiden för exploateringen var 7-10 år. I övrigt föreligger inga andra detaljplanbeslut eller beslutade miljökrav angående villatomtförsäljning på kommunal mark inom räckvidd för fjärrvärmenätet. Med beaktande av vad som långsiktigt planeras i kommunen kan det uppskattas att kommunen under de närmaste 10 åren kommer att sälja mark som motsvarar 25-30 småhus årligen.

Konkurrensbegränsning?

Sammanfattningsvis

Kommunen gör gällande att:

- Konkurrensverket har gjort en ofullständig och alltför snäv avgränsning av flera av de relevanta marknaderna,
- Konkurrensverket har varken förklarat eller bevisat hur kommunens krav på fjärrvärmeanslutning och förbud mot värmepump i Vikaholm skadar

drivkrafterna till konkurrens i den mening som avses i 3 kap. 27 §

konkurrenslagen på någon av de angivna marknaderna,

- det har inte uppstått någon skada för konsumenter som köper bostad i Växjö kommun eller för konsumenter på de s.k. kopplade marknaderna och
- även om de kopplade marknaderna skulle avgränsas i enlighet med Konkurrensverkets alltför snäva marknadsavgränsning, har det inte uppstått någon skada av någon betydelse på drivkrafterna till konkurrens på någon av dessa marknader.

Marknad 1 – försäljning av tomtmark för uppförande av småhus i Växjö kommun

- *Den primära (kopplande) marknaden är betydligt större än vad Konkurrensverket gör gällande*

Enligt Konkurrensverket föreligger det inte någon utbytbarhet mellan tomter avsedda för uppförande av småhus och befintliga bostäder.

Verket har inte visat hur stor andel av köparna på marknaden för tomter för uppförande av småhus som är exploatörer och hur stor andel av köparna som är konsumenter. En exploatör och en konsument kan inte behandlas på samma sätt. En exploatör har andra intressen än en konsument.

En privatperson som potentiell köpare av kommunal tomtmark i Växjö kommun har ett stort utbud av alternativ till den kommunala tomtmarken. För köparen är tomtköpet endast ett steg mot att bygga ett hus att bo i på tomten. För de allra flesta potentiella tomtköpare kan detta bostadsbehov tillgodoses också på andra sätt.

Av utredning (Copenhagen Economics) som kommunen gjort framgår att det föreligger utbytbarhet på efterfrågesidan mellan tomtmark för uppförande av småhus och andra boendeformer.

Av intervjuer med fastighetsmäklare i Växjö framgår att mäklarnas uppfattning är att spekulanter på nyproducerade hus finner att befintliga småhus är ett gott substitut till nyproduktion, medan lägenheter och småhus i övriga kommuner är ett betydligt mindre gott substitut. Detta ger stöd för att befintliga hus är på samma relevanta marknad som nyproduktion.

Av en enkät som kommunen har genomfört bland de som valt att bygga småhus i Vikaholm (av 18 hushåll svarade 12 personer) framgår att alla respondenter ansåg att en befintlig villa var ett aktuellt alternativ till att köpa en tomt i Vikaholm. En av tolv svarade att de kunde tänka sig att köpa en större lägenhet och två av tolv svarade att det var ett aktuellt alternativ att bosätta sig utanför Växjö tätort. Tre av tolv svarade att det var ett aktuellt alternativ att bosätta sig utanför kommunen. Enligt Vikaholmsborna är det uppenbart att befintliga villor var aktuella alternativ innan de bestämde sig för att bygga nytt i Vikaholm. Det kan endast tolkas som att utbyttbarheten mellan nyproduktion och befintliga småhus hos de konsumenter som faktiskt valt att bygga nytt i Vikaholm är betydande – befintliga småhus och nya småhus förefaller således vara på samma relevanta produktmarknad.

Vad gäller efterfrågesubstitutionen mellan småhus och lägenhet, samt mellan att bo i Växjö eller en annan kommun, förefaller den emellertid vara mer begränsad.

När det avser arbetspendling in och ut från Växjö kommun gäller att 10 procent av kommunens arbetande befolkning arbetar i en annan kommun och att 15 procent av alla de som arbetar i Växjö har rest från en annan kommun. Det kan därför bedömas sannolikt att dessa pendlingsmönster påverkas vid en relativ prisförändring av bostäder i Växjö och grannkommunerna, vilket kan tyda på att den geografiska marknaden är större än Växjö kommun. Det går inte att presumera att övriga kommuners bostadsmarknader fungerar oberoende av den i Växjö på grund av denna betydande arbetspendling.

Kommunens tomtkö är gemensam för alla kommunens tomter. Det framgår av utredningen att en sjättedel lämnade kön under år 2012 utan att köpa en tomt av kommunen. Av dessa personer flyttade 21 personer, vilket motsvarar närmare 36 procent till en befintlig villa istället för att bygga nytt. Av de som lämnat tomtkön flyttade sex personer till en lägenhet. Av de 32 personer som valde att bo kvar i sin befintliga bostad stannade tio personer kvar i sin lägenhet, och övriga 22 bor kvar i sin villa.

En slutsats av detta är att den marknadsavgränsning som görs gällande av Konkurrensverket är för snäv. Tomter för uppförande av småhus är en produkt på en marknad som konkurrerar med andra boendeformer, främst befintliga villor men i viss mån även lägenheter. I någon mån sker även konkurrens från bostäder i andra kommuner.

Det kan tilläggas att även Boverket i en rapport Konkurrens på bostadsmarknaden 2011 har angett att hyresmarknaden, bostadsrätter och småhus anses utgöra näraliggande substitut på marknaden för boende.

En korrekt avgränsning skulle medföra att den relevanta produktmarknaden är fyra till fem gånger större än Konkurrensverket påstår. Konkurrensverket saknar stöd för uppfattningen att privata köpare av tomtmark i Vikaholm inte skulle vara intresserade av andra boendeformer. Därmed saknas stöd för att begränsa den relevanta produktmarknaden på det sätt Konkurrensverket gör gällande. Den relevanta marknaden innefattar åtminstone kommunal och privat tomtmark, befintliga samt projekterade småhus och möjligen även lägenheter i Växjö och hus och lägenheter i närliggande kommuner.

Passivhusen i Vikaholm utgör i sig ett alternativ till att köpa en tomt för att uppföra ett småhus med fjärrvärmeanslutning. I passivhusen får värmepump installeras. Konsumenter som vill köpa en tomt i Vikaholm för att uppföra sitt eget hus, men som inte vill ansluta till fjärrvärmenätet, kan köpa en tomt och uppföra ett passivhus.

Möjligheten att bygga lågenergihus i Vikaholm är öppen för alla konsumenter och exploatörer.

- *Fjärrvärmekravet och värmepumpsförbudet har inte medfört någon skada av någon betydelse på drivkrafterna till konkurrens eller mekanismerna på den relevanta marknaden*

Konkurrensverket har varken påstått eller visat att konkurrenter till kommunen på marknaden för försäljning av tomtmark för uppförande av småhus i Växjö kommun har begränsats i sina möjligheter eller vilja att konkurrera till följd av det aktuella fjärrvärmekravet och/eller värmepumpsförbudet. Någon konkurrensbegränsning har inte skett på utbudssidan.

Situationen för privata aktörer som säljer tomtmark till privatpersoner eller till exploatörer i kommunen har alltså inte försämrats av Växjö kommuns agerande. Konkurrenter till kommunen har inte påverkats av kraven som kommunen ställer vid försäljning av sina tomter. Om de har påverkats, har deras konkurrenskraft tvärtom förbättrats i förhållande till kommunen.

- *Konkurrensverket har inte visat att någon skada för konsumenterna av någon betydelse har uppkommit*

Det finns inte någon utredning i målet från Konkurrensverket avseende hur många lågenergihus som byggts eller kommer att byggas i Vikaholm, eller hur stor efterfrågan på sådana hus har varit, eller i framtiden kommer att vara. Eftersom anslutningskravet och värmepumpsförbudet inte träffar lågenergihusen, är det relevant för bedömningen av den påstådda konkurrensbegränsningens omfattning att veta hur många lågenergihus som kan komma att byggas i Vikaholm.

Varje konsument eller exploatör som vill köpa en tomt i Vikaholm kan välja att bygga ett lågenergihus. Dessutom är andelen småhus som omfattas av fjärrvärmekravet och

värmepumpsförbudet – på en korrekt definierad marknad – inte större än ca elva procent enligt vad som framgår av gjord utredning.

Vidare har, som redan anförts, konsumenterna alternativ till att köpa tomter som omfattas av fjärrvärmekrav. Konsumenter i kommunen anser att åtminstone befintliga villor i Växjö är ett alternativ till tomtmark för uppförande av småhus. Konsumenter som önskar installera bergvärme eller en frånluftsvärmepump i sitt nybyggda småhus kan köpa en tomt av en privat aktör i kommunen med omnejd. Konsumenter kan också välja att uppföra ett passivhus i Vikaholm eller köpa ett sådant av exploatörerna i Vikaholm.

Marknad 2 – produktion och försäljning av småhus i Sverige

- *Den relevanta produktmarknaden är större än vad Konkurrensverket påstår*

En korrekt avgränsning av den relevanta produktmarknaden utgår från vilka boendetyper som en potentiell köpare av en nyproducerad villa ser som alternativ till att köpa den nyproducerade villan. Den relevanta produktmarknaden är därför ännu större än Konkurrensverket påstår.

Vidare saknas utredning vad avser det som Konkurrensverket kallar premium- och mellansegmentet. Det är obekant vid vilket pris en nyproducerad villa anses ligga i låg-, mellan-, respektive premiumsegmentet. Verket har inte visat hur mycket mer en konsument måste betala för att köpa en villa ur det ena eller andra segmentet. Det kan således inte anses vara visat att premium-, mellansegmentet och lågprissegmentet för småhus i Växjö kommun med omnejd utgör en och samma marknad.

- *Relevant geografisk marknad*

Denna marknad kan anses vara Sverige.

- *Drivkrafterna till konkurrens har inte skadats på marknaden*

Ingen utredning har gjorts avseende vilket prissegment som föredras av konsumenter i Vikaholm eller vilka eventuella tillkommande kostnader en hustillverkare i premium- och mellan-segmentet påförs till följd av anslutningskravet och värmepumpsförbudet.

Det är inte riktigt att hustillverkarna i lågprissegmentet endast tillhandahåller standardlösningar. Det är tekniskt möjligt för tillverkare i lågprissegmentet att anpassa sina husmodeller till fjärrvärme. Det framgår av uppgifter som Konkurrensverket fått från företrädare för företaget BWG Homes AB, som äger Smålandsvillan AB. Smålandsvillan är, vilket framgår av uppgifterna, ett enkelt koncept som vänder sig till en kundgrupp med mindre pengar än kunder till övriga bolag i koncernen. Smålandsvillan utgör alltså koncernens lågprissegment. Smålandsvillan konkurrerar främst med Älvsbyhus och Hjärtevadshus. Älvsbyhus är en hustillverkare i lågprissegmentet. I en Smålandsvilla kan frånluftsvärmepump alternativt fjärrvärme och FTX aggregat användas som uppvärmningslösning.

Om det skulle vara så att standardlösningen för hus i lågprissegmentet är att använda frånluftsvärmepump, visar det inget annat än att det statliga stöd som under många år har getts till värmepumpsbranschen har varit effektivt och att konkurrensen på uppvärmningsmarknaden till följd av detta redan är snedvriden.

Kommunen ifrågasätter under alla omständigheter att anslutningskravet och värmepumpsförbudet skulle medföra att hustillverkares tillväxt och utveckling inom lågprissegmentet, eller inom mellan- eller lågprissegmentet hålls tillbaka. För det finns tre skäl:

För det första är det inte belagt att efterfrågan på tomtmark för uppförande av småhus i Vikaholm varit lägre till följd av villkoren. Tvärtom förefaller tomterna

ha sålts av helt enligt förväntningarna, vilket inte föranleder någon ändring av efterfrågan på nya småhus i området.

För det andra är det motsägelsefullt att å ena sidan hävda att konsumenterna hänvisas till dyrare husmodeller, vilket borde öka snarare än minska omsättningen på marknaden, och å den andra sidan säga att marknadsunderlaget krymper till följd av villkoren.

För det tredje visar inte Konkurrensverket varför villkoren, vilka kan komma beröra uppskattningsvis 15-30 hus per år under den närmsta tioårsperioden, skulle spela någon som helst roll på en marknad som innefattar hela Sverige. Givet ett trettiootal färdigställda hus per år skulle alltså kravet beröra mindre än 0,6 procent av den marknad som verket har avgränsat.

Antalet påbörjade hus, enligt vad som angets av Konkurrensverket, uppgick till 9077 år 2010, till 7755 år 2011, och till 4750 år 2012. För 2010 års produktion skulle villkoren endast beröra 0,3 procent av nyproduktionen av småhus.

Marknad 3 – återförsäljning och installation av värmepumpar till småhus i Kronobergs län

- *Den relevanta produktmarknaden är större än vad Konkurrensverket påstår*

Ny- och reinvestering i värmesystem för småhus kan sägas tillhöra samma relevanta produktmarknad. Det är samma företag som är verksamma och produktionsresurserna är desamma, vid såväl ny- som reinvestering. Det är också riktigt att återförsäljare/installatörer av uppvärmningssystem exempelvis kan vara borrhingsföretag eller VVS-företag som i sin tur, för att kunna erbjuda kunden en helhetslösning där utrustning och installation ingår, kan anlita olika underentreprenörer. Kommunen menar att värmepumpsinstallatörer kan installera olika typer av värmesystem, och att samma installatör i vissa fall kan anlitas såväl av en

slutkund för att installera en värmepump som av ett fjärrvärmebolag för att installera en fjärrvärmecentral. Den relevanta produktmarknaden är således större än Konkurrensverket gör gällande och innefattar, åtminstone, även installationer av fjärrvärmecentraler i småhus.

- *Relevant geografisk marknad*

Såvitt avser Konkurrensverkets avgränsning av den relevanta geografiska marknaden, kan kommunen varken vitsorda eller bestrida denna.

- *Drivkrafterna till konkurrens har inte skadats på marknaden*

Det saknas utredning om hur många lågenergihus, där värmepumpar är tillåtna, som kan komma att säljas i Vikaholm. Utredningen avseende effekterna av anslutningskravet och värmepumpsförbudet i Vikaholm är därför inte tillräckligt utredd.

Vidare är värmepumpsmarknaden föremål för statsstöd enligt vad som framgår av Energimyndighetens rapport Heta värmepumpar. Konkurrensverket har inte tagit hänsyn till detta i sin analys av hur marknaden för återförsäljning och installation av värmepumpar påverkas.

Av utredning (Copenhagen Economics) som kommunen låtit göra följer att samma företag som installerar värmepumpar i hög utsträckning också installerar fjärrvärmecentraler. Den av Konkurrensverket avgränsade produktmarknaden särskiljer värmepumpsinstallation från installation av fjärrvärmecentral, trots att det alltså ofta är samma företag och samma installatörer som utför båda tjänsterna. Redan av Konkurrensverkets egna uppgifter framgår det att 6 av 11 intervjuade företag erbjuder installation av fjärrvärmecentraler utöver att installera värmepumpar. Eftersom det är mindre komplicerat att arbeta med fjärrvärme än med värmepumpar förefaller det mycket sannolikt att utbudssituationen är betydande.

Under alla omständigheter berörs inte mer än tre procent av den relevanta marknaden, även om Konkurrensverkets marknadsavgränsning godtas. Detta framgår av uppgifter som kommunen inhämtat.

Det installerades 40 000 värmepumpar i Sverige 2012 (bortsett från luft-luftvärmepumpar som togs bort från statistiken detta år). Det finns 51 026 småhus i Kronoberg, vilket är 2,53 procent av beståndet i Sverige. Det kan då antas att 2,53 procent av värmepumparna i landet installeras årligen i Kronoberg, vilket är drygt 1 000 stycken. Trettio hus per år skulle då motsvara 3 procent av marknaden.

Sammanfattningsvis har det inte visats att fjärrvärmekravet har eller kan medföra att installatörernas eller återförsäljarnas av värmepumpar incitament att konkurrera har minskat, att de har behövt öka sina priser till följd av förlorade skalfördelar eller tvingats lämna marknaden till följd av kravet.

I den mån efterfrågan på installation av värmepumpar minskar på den relevanta marknaden till följd av kommunens krav kommer efterfrågan på installation av fjärrvärmecentraler rimligen att öka i motsvarande mån. Det totala antalet installationer av värmesystem på marknaden bör således hållas på en konstant nivå. Därtill kommer att den effekt anslutningskravet och värmepumpsförbudet har, inte kan sägas vara av någon betydelse.

Marknad 4 – distribution av värmepumpar till småhus i Sverige

- *Relevant produktmarknad*

Kommunen kan varken vitsorda eller bestrida Konkurrensverkets marknadsavgränsning.

- *Relevant geografisk marknad*

Är Sverige.

- *Drivkrafterna till konkurrens har inte skadats*

Det saknas utredning om hur många lågenergihus, där värmepumpar är tillåtna, som kan komma att säljas i Vikaholm. Utredningen avseende effekterna av anslutningskravet och värmepumpsförbudet i Vikaholm på marknaden för distribution av värmepumpar är därför inte tillräckligt utredd.

Påstående om att konkurrensbegränsningen förvärras av att andra kommuner ställer upp samma krav är irrelevant för bedömningen av Växjö kommuns agerande.

Som framgår av kommunens utredning (Copenhagen Economics) är påverkan på marknaden för distribution av värmepumpar minimal. Under 2012 installerades ca 40 000 värmepumpar i svenska småhus. Konkurrensverkets påstående kan inte förstås på annat sätt än att verket menar att som mest ca 25-30 värmepumpar inte kan säljas till småhusen i Vikaholm varje år till följd av anslutningskravet och värmepumpsförbudet. Det aktuella kravet och förbudet i Vikaholm utgör mindre än en promille av distributörernas totala marknadsunderlag.

Marknad 5 – brunnsborrning i Växjö med tio mils omnejd

- *Relevant produktmarknad*

Produktmarknaden är väsentligt bredare än endast borrning för bergvärme för nya småhus. Aktörerna erbjuder typiskt sett även borrning efter vatten.

- *Relevant geografisk marknad*

Konkurrensverkets avgränsning av den relevanta geografiska marknaden följer inte den metodik som fordras för en korrekt konkurrensrättslig avgränsning av marknaden utan består bara av inte underbyggda påståenden. Det är därför oklart på vilken grund verket bygger sitt påstående att den geografiska marknaden omfattar en radie om tio mil omkring Växjö. Som bland annat framgår av intervjuer som Konkurrensverket har gjort med brunnsborrhare utför de arbeten som ligger längre bort än tio mil. Detta talar för att den geografiska marknaden för borring av energi- och vattenbrunnar är större än vad Konkurrensverket gör gällande. De intervjuade företagen är verksamma i hela Småland på Öland, hela Kronobergs län, Jönköpings och Kalmar län och Skåne.

När Skanska exploaterade tomter på Vikaholm så valdes bergvärme som uppvärmningslösning för alla Skanskas lågenergihus. Brunnsborrharen som anlätades kommer från Mullsjö som ligger ca 15 mil från Växjö.

- *Drivkrafterna till konkurrens har inte skadats*

Konkurrensverkets talan kan inte förstås på annat sätt än att verket menar att brunnsborrharnas uteblivna affärsmöjligheter i Vikaholm medför att marknadsunderlaget minskar och brunnsborrharnas tillväxt och utveckling hålls tillbaka.

Kommunens anslutningskrav och förbudet mot värmepump uppställs vid försäljning av tomtmark på vilken köparna bygger nya småhus. Bergvärme aktualiseras mycket sällan som uppvärmningsalternativ för nya hus enligt vad som framhålls i utredning (Copenhagen Economics) som kommunen låtit göra. Där framgår att brunnsborring för bergvärme sker nästan uteslutande för befintliga småhus med ett sämre isolerande skal än vad som är standard för nya småhus idag. Paketlösningarna som hustillverkare erbjuder till ett fast pris innefattar i princip aldrig bergvärme. Det talar för att antalet småhus i Vikaholm endast i liten utsträckning hade valt bergvärme om fjärrvärme inte hade varit tillgängligt.

Även för det fall bergvärme ändå skulle aktualiseras för nya hus skulle marknadsunderlaget i aktuellt fall kunna krympa med maximalt ca 25-30 villor om året.

Det framgår av Konkurrensverkets akt att det under år 2012 borrades ca 13 000 energibrunnar i Sverige. Det saknas utredning om hur många brunnar som borrades i Växjö med tio mils omnejd. Det saknas alltså helt utredning om vilken eventuell påverkan fjärrvärmekravet och värmepumpsförbudet har haft på den av Konkurrensverket avgränsade marknaden. Förbudet kan som mest komma att beröra 25-30 nybyggda villor, förutsatt att ingen av dessa villor byggs som lågenergihus. Mot bakgrund av att bergvärme generellt sett mycket sällan installeras i nya småhus samt att den geografiska marknaden sannolikt är större än Konkurrensverket påstår, kan påverkan på den här marknaden inte sägas vara av någon betydelse.

Sammanfattningsvis kan kommunens anslutningskrav och förbudet mot värmepump inte sägas vara av någon betydelse på marknaden för brunnsborrning ens om verkets marknadsavgränsning accepteras.

Försvarbart från allmän synpunkt – förenligt med lag

Inledning

Kommunens beteende (förfarande) med att ställa upp villkoret är i vart fall försvarbart mot bakgrund av att

- förfarandet är förenligt med lag; det är en direkt och avsedd effekt av specialreglering,
- fjärrvärmens miljöfördelar i sig; den ekonomiska bärkraftigheten är inte den väsentliga anledningen till Växjö kommuns beteende,
- förfarandet är ett led i att nå kommunens miljömål och har således ett legitimt externt syfte och

- fjärrvärmeinfrastrukturen är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

VEAB:s verkningsgrad är hög. VEAB släppte 2014 ut 41 ton koldioxidekvivalenter. Bränslemixen för 2014 utgjordes av 3,5 procent olja, 8,5 procent torv och 88 procent trädbränsle. Torv och trädbränsle (biomassa) är s.k. förnybar energi. Förbrukningen av olja kommer att sjunka. Olja används för att starta turbinerna men användning av olja kommer att upphöra som en följd av förbättringar i värmeverket. Utsläppen mellan VEAB och värmepumpar kommer då att vara försumbar.

Förfarandet är en direkt och avsedd effekt av en specialreglering

Gemensamt för de bestämmelser inom miljörätten som aktualiseras är att de alla avser att främja fjärrvärme och fjärrvärmeinfrastruktur som uppvärmningsalternativ. Det följer av de EU-direktiv som tidigare omnämnts. Av ett ytterligare direktiv – 2009/125 – följer att ett stort antal luftvärmepumpar kommer att förbjudas.

Förfarandet är proportionerligt

Vid avvägningen mellan miljöskydd – ett belagt allmänintresse – och konkurrens ska en proportionalitetsvärdering göras.

Av sakkunnigbedömning som kommunen låtit utföra framgår att förfarandet utgör ett proportionerligt ingrepp i konkurrensintresset eftersom det är nödvändigt för utbyggnaden av fjärrvärmeinfrastrukturen.

Förfarandet medför inte heller någon konsumentskada. I det avseendet är det särskilt viktigt att påpeka att värmepumpar är tillåtna i passivhusen. Därigenom uppnås en balanserad effekt på marknaden för de villor som ska byggas på Vikaholm. Det går därmed inte längre än vad som krävs.

Miljöfördelarna innebär att kommunens förfarande är försvarbart

Det är mot de faktiska förhållandena i Växjö kommun som försvarbarhetsbedömningen ska göras. Bedömningen ska göra med ett framåtblickande perspektiv.

VEAB:s fjärrvärme leder till mindre utsläpp av växthusgaser än uppvärmning med eldriven värmepump. En utförd analys (Leif Gustavsson) av klimatpåverkan av olika uppvärmningsalternativ visar detta. Av analysen framgår att i samtliga alternativ innebär uppvärmning med fjärrvärme mindre – och i vissa scenarier avsevärt mycket mindre – klimatpåverkan än uppvärmning med eldriven frånluftsvärmepump.

Enligt analyser (Elforsk rapport 08:30) som genomförts innebär en ökning av elkonsumtionen i Sverige under åren 2009-2037 primärt ökad elproduktion utanför Sverige och till största delen med fossil primärenergi.

Förfarandet kan inte ifrågasättas med hänsyn till systemet med utsläppsrätter

Systemet med utsläppsrätter existerar parallellt med andra, alternativa åtgärder som alla syftar till att minska koldioxidutsläppen. De regleras som vi hört på EU-nivå precis som systemet med utsläppsrätter.

Det viktiga är vilka handlingar som genomförs, som i detta fall där kommunen genom beräkningar valt en uppvärmningsmodell som minskar utsläppen av koldioxid. Det är handlingarna som är viktiga och som leder till reduktioner. Det är inte riktigt att ett förlitande på EU:s utsläppsrättssystem skulle vara ett lika bra eller bättre sätt för kommunen att minska utsläppen av växthusgaser jämfört med det i målet aktuella förfarandet. Styrmedlen kan dessutom förändras över tid.

Det är från allmän synpunkt motiverat att verka för en infrastruktur som möjliggör för en kostnadseffektiv värmeförsörjning för medborgarna även i en situation av stigande

elpriser. Kommunala extrasteg är vanligt förekommande i Sverige, EU och även internationellt, vilket visar att det inte anses vare sig effektivt eller tillräckligt att enkom förlita sig på EU:s utsläppshandelssystem för att nå önskvärda miljömål.

Uppvärmning genom fjärrvärme innebär typiskt sett betydligt mindre miljöpåverkan än genom andra uppvärmningsalternativ.

Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen i dess ursprungliga lydelse (Riodeklarationen) är:

”för att skydda miljön, skall försiktighetsprincipen tillämpas allmänt av stater i enlighet med deras förmåga. Om hot om allvarlig eller oåterkallelig skada uppstår, skall brist på fullständig vetenskaplig säkerhet inte användas som ett skäl att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförsämring”.

Principen återfinns bl.a. i 2 kap. 3 § miljöbalken.

Det kan vara svårt att bedöma miljöpåverkan av de olika åtgärder som kan sägas förespråkas av Konkurrensverket resp. av kommunen. Det finns åtskilligt vetenskapligt och politiskt stöd för att utvecklingen av fjärrvärmeinfrastrukturen minskar kommunens inverkan på miljön. Om tingsrätten skulle finna att det inte går att konstatera vilken specifik uppvärmningslösning som är den mest effektiva i miljöhänseende har kommunen, enligt försiktighetsprincipen och principen om vetenskaplig osäkerhet, rätt att välja det uppvärmningsalternativ som kommunen bedömer ha minst risk för skadliga climateffekter, i det här fallet fjärrvärme och passivhus, de sistnämnda eventuellt med värmepumpar.

Förfarandet är en del av tillhandahållandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

Utbyggnaden av fjärrvärmeinfrastruktur är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 106.2 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Det innebär i sig att förfarandet är försvarbart ur allmän synpunkt.

Fjärrvärmeinfrastrukturen och leveransen av bibränslebaserad fjärrvärme till Vikaholm representerar ett allmänt ekonomiskt intresse av särskild karaktär i jämförelse med annan ekonomisk verksamhet och en alltför strikt tillämpning av reglerna om konkurrens skulle hindra fullgörandet av den uppgiften. Utan fjärrvärmekravet och värmepumpförbudet hade utbyggnaden av fjärrvärmeinfrastrukturen inte kunnat ske.

Förfarandet har ett legitimt externt syfte; att bidra till att uppnå kommunens miljömål

Kommunen har antagit ett ambitiöst miljöprogram när det gäller reduktionen av utsläpp och andra miljökrav.

Kommunen har ett lagstadgat och reellt ansvar för energiförsörjning. Säkerställande av ekonomisk bärkraftighet för utgrening av fjärrvärmenätet i småhusgatorna är dessutom föreskrivet i fjärrvärmelagen. Den låga avkastningen (drygt 400 kr per hus och år) som fjärrvärmeanslutning av en villa beräknas ge ens vid optimala förhållanden visar också att syftet inte är i det väsentliga endast internt.

Miljöskyddet utgör ett allmänt intresse.

BEVISNING

Parterna har åberopat omfattande skriftlig bevisning.

På Konkurrensverkets begäran har professor Anders Rosenkilde, verkställande direktören Martin Forsén, tidigare Svenska Värmepumpsföreningen, verkställande direktören Johan Barth, teknikchefen Jens Sundström, Älvsbyhus AB, Lars Andersson Team PTL, och professorn Jesper Stage hörts som vittnen.

Växjö kommun har som vittnen hört exploateringsingenjören Mikael Johansson, Växjö kommun, professorn Tomas Kåberger, ek. dr Karl Lundvall, Copenhagen Economics, verkställande direktören Björn Wolgast, tidigare VEAB, professorn Leif Gustavsson och civilingenjören Håkan Sköldberg.

DOMSKÄL

Inledning

En kommun får enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen – vid vite – förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § i lagen, tillämpa ett visst förfarande, om detta snedvrider eller är ägnat att snedvrیدا förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden eller om detta hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av sådan konkurrens. Förbud får inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.

En kommun får även, enligt samma lagbestämmelse, förbjudas att bedriva viss säljverksamhet om denna på motsvarande sätt snedvrider eller hämmar konkurrensen, eller är ägnad att göra detta. Om en sådan verksamhet är förenlig med lag får den dock inte förbjudas.

Denna förbudsreglering trädde i kraft den 1 januari 2010.

En förbudstalan av nu angivet slag är, enligt 8 kap. 2 § konkurrenslagen, av indispositiv karaktär. Vid en prövning enligt den angivna s.k. konfliktlösningsregeln har Konkurrensverket bevisbördan för att förutsättningar föreligger för att förbjuda ett

visst förfarande eller en viss säljverksamhet. Beviskravet får, mot bakgrund av att talan kan innebära ett sanktionerat förbud, anses vara att verket ska styrka sin talan.

Växjö kommun säljer tomtmark för uppförande av småhus till såväl enskilda som till privata exploitörer. I samband med sådana försäljningar ställer kommunen upp villkor som innebär krav på anslutning till fjärrvärme för uppvärmning av huset och/eller ett förbud mot att installera värmepump. Enligt Konkurrensverket är tomtförsäljningsverksamheten en sådan säljverksamhet som omfattas av konkurrenslagen. Att vid verksamheten ställa upp villkor om anslutning och förbud mot värmepump är, enligt verket, ett förfarande som snedvrider eller hämmar förutsättningarna för en effektiv konkurrens, eller är ägnat att göra detta. Enligt Konkurrensverket påverkas marknaderna förutom på en avgränsad tomtförsäljningsmarknad, på fyra andra marknader där kommunen inte själv bedriver någon verksamhet.

Det agerande från kommunens sida som är ifrågasatt i målet avser försäljning av tomtmark till enskilda för uppförande av småhus. Det framstår som klart att denna försäljningsverksamhet är sådan att den omfattas av 1 kap. 5 § konkurrenslagen; dvs. är en verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Kommunen bedriver alltså sådan säljverksamhet som i och för sig omfattas av konfliktlösningsregeln i 3 kap. 27 § konkurrenslagen.

Enligt Konkurrensverket är beteendet att vid försäljningen ställa upp villkor på anslutning till fjärrvärme och förbud mot värmepump att se som ett visst förfarande vid säljverksamheten. I förlängningen innebär det därmed att förfarandets tillåtlighet ska prövas mot om det är försvarbart från allmän synpunkt. Kommunen har emellertid gjort gällande att försäljningen i första hand är att se som en säljverksamhet som är förenlig med lag och därför inte kan förbjudas.

Tingsrätten delar Konkurrensverkets uppfattning, som den kommit till uttryck i målet, att förbudstalan tar sikte på ett inslag i säljverksamheten – krav på anslutning till

fjärrvärme och förbud mot värmepumpar – dvs. mot ett förfarande som ingår i verksamheten. Verkets talan riktar sig däremot inte mot tomtförsäljningsverksamheten i sig. Fråga är alltså om kommunen tillämpar ett visst förfarande som är konkurrensbegränsande. I förekommande fall innebär detta att frågan om tillåtligheten av förfarandet ska prövas mot om det är försvarbart från allmän synpunkt.

Innan denna fråga – försvarbarhet – kan komma till bedömning måste emellertid i detta fall bedömas om konfliktlösningsregeln är tillämplig på de fem olika marknader som Konkurrensverket hävdar drabbas av konkurrensnedvridande eller konkurrenshämmande effekter av kommunens förfarande.

För att, om så är fallet, kunna ta ställning till om säljverksamheten snedvrider eller hämmar konkurrensen måste först bedömas vad som är de i målet relevanta marknaderna för att därefter bedöma om kommunens förfarande på den enskilda marknaden har konkurrensbegränsande effekter.

Vad som kan sägas vara speciellt i detta mål är att Konkurrensverket hävdar att på den marknad där kommunen själv bedriver verksamhet – marknaden för försäljning av tomtmark – leder förfarandet till skada för konsumenterna. Verket har dock inte åberopat någon utredning om förfarandets effekter för själva konkurrensen. På övriga fyra relevanta marknader bedriver – som tidigare sagts – kommunen inte någon verksamhet i konkurrens med där verkande privata aktörer.

Tingsrätten har vid huvudförhandlingen i målet berört ovan nämnda frågeställning med parterna.

Närmare om den rättsliga regleringen

Regeln i 3 kap. 27 § konkurrenslagen anger att bl.a. en kommun får förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande om detta snedvrider eller hämmar, eller är ägnat att göra detta, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden. Fråga

får sägas uppkomma om med konkurrens avses något mer än effekterna för själva konkurrensen och om marknaden innefattar också andra marknader än den på vilken säljverksamheten bedrivs.

Av förarbetena (prop. 2008/09:231) till konfliktlösningsregeln framgår att det bedömts finnas ett behov av en regel för att i domstol kunna lösa konflikter som uppstår när bl.a. en kommun bedriver säljverksamhet på marknaden. En utgångspunkt är att en sådan regel ska lösa konkurrensproblem som uppstår vid säljverksamhet som inte kan lösas med tillämpning av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete i 2 kap. 1 § konkurrenslagen och förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 2 kap. 7 § i lagen, bl.a. konkurrensproblem som uppstår till följd av ensidiga förfaranden av en offentlig aktör som inte kan sägas ha en dominerande ställning på marknaden (a. prop., s. 33).

Det anges vidare att syftet med konfliktlösningsregeln är att komma till rätta med konkurrenssnedvridningar som kan uppstå när offentliga aktörer bedriver säljverksamhet i konkurrens med privata aktörer (a. prop., s. 35 m).

Det framgår också att en grundförutsättning vid tillämpningen av en konfliktlösningsregel mellan offentliga och privata aktörer bör vara förekomsten av, eller fara för, negativa effekter för konkurrensen. Regeln tar sikte på konkurrensbegränsningen som sådan, dvs. effekterna för själva konkurrensen. Den fråga som ska besvaras vid prövningen i det enskilda fallet är om beteendet skadar drivkrafterna till konkurrens samt själva mekanismerna på marknadsplatsen. Här rör det sig om faktorer som incitament till en tävlan som skapar en effektiv konkurrens. En effektiv konkurrens främjar en rationell produktion samt resursfördelning, bidrar till att öppna marknader och gynnar etablering av nya företag och utveckling av nya produkter. Den effektiva konkurrensen leder vidare till lägre priser och avgifter för konsumenter och andra köpare samt ger dessa ökad service och vidare valfrihet och möjligheter att påverka utbudet av varor, tjänster och andra nyttigheter. Skadas konkurrensen drabbar detta medborgarna och konsumenterna ekonomiskt.

Konfliktlösningsregeln bör omfatta såväl situationer där det inte råder konkurrens på så lika villkor som möjligt på marknaden som fall där privata aktörer inte etablerar sig eller där det privata alternativet faller bort till följd av den offentlige aktörens beteende (a. prop., s. 36).

Av förarbetena framgår vidare att konfliktlösningsregeln är att se som ett komplement till förbuden i 2 kap. 1 och 7 §§ i konkurrenslagen och att regeln kan tillämpas också på ett förfarande oavsett om detta omfattas av förbuden i de nämnda lagrummen. Skulle det däremot framkomma under utredningen av ett ärende att något av de ständigt gällande förbuden i konkurrenslagen har överträtts bör ingripande ske med stöd av det generella förbudet (a. prop., s. 41 och 43). Även om förbuden i konkurrenslagen i de allra flesta fall inte anses kunna råda bot på uppkomna konkurrenskonflikter vid offentlig säljverksamhet på marknaden, exv. som en följd av att en offentlig aktör vanligen inte har en dominerande ställning, kan det i enskilt fall inte uteslutas att ingripande kan ske med stöd av det generella förbudet (jfr a. prop., s. 30).

Det ska i detta sammanhang, för frågan om vad begreppet ”marknaden” i 3 kap. 27 § avser, framhållas att bestämmelsen i 2 kap. 7 § konkurrenslagen kan vara tillämplig även om missbruket av en dominerande ställning på en marknad får verkningar på en annan marknad om det finns ett samband mellan marknaderna (jfr exv. Karlsson/Östman, Konkurrensrätt, 5 uppl., s. 14 och s. 675 f., Whish/Bailey, Competition Law, 7 uppl., s. 205 ff.) .

Bedömningen i detta mål

Marknad 1 – försäljning av tomtmark för uppförande av småhus i Växjö kommun

Frågan för denna marknad, på vilken kommunen bedriver verksamhet, får sägas vara om Konkurrensverket redovisat vilka effekter som kommunens förfarande har på själva konkurrensen och hur mekanismerna på själva marknadsplatsen skadats.

Som framgår av vad som sagts i redovisningen av den rättsliga regleringen är den fråga som ska besvaras vid prövningen just om kommunens förfarande skadar drivkrafterna till konkurrens samt själva mekanismerna på marknadsplatsen. Att detta, om så sker, i sin tur kan leda till skada för bl.a. konsumenter innebär, enligt tingsrätten, inte att frågan om konkurrensbegränsning som sådan kan bortses från.

Konkurrensverket har emellertid i målet inte, som kommunen också påpekat, fört någon utredning om hur kommunens förfarande – krav på anslutning till fjärrvärme och förbud mot värmepump – påverkar privata aktörer som säljer tomtmark på denna marknad, på ett sätt som snedvrider eller hämmar en effektiv konkurrens. Verket har i stället inriktat talan i denna del på att kommunens förfarande leder till en skada för konsumenterna i form av minskad valfrihet av uppvärmningslösningar och i val av husmodellser samt en inlåsning till VEAB som energileverantör. Verket har också, på tingsrättens fråga vid huvudförhandling i målet, förklarat att man inte åberopar något om skada på själva mekanismerna på denna marknad.

Vad nu sagts innebär att tingsrätten saknar underlag för att komma till slutsatsen att konkurrensen på marknaden för försäljning av tomtmark för uppförande av småhus i Växjö kommun skadas av kommunens påtalade förfarande. Konkurrensverkets talan kan därför inte bifallas på denna grund.

Marknaderna 2-5 – marknader där kommunen inte bedriver någon verksamhet

Frågan för dessa marknader, på vilka kommunen alltså inte bedriver någon verksamhet, får sägas vara om konfliktlösningsregeln över huvud taget är tillämplig.

Som redan framhållits är, enligt förarbetena till konfliktlösningsregeln, syftet med regeln att komma till rätta med konkurrensnedvridningar som kan uppstå när offentliga aktörer bedriver säljverksamhet med privata aktörer. Det tyder, enligt tingsrätten, på att aktörerna måste befinna sig på samma marknad.

Det finns inget i förarbetena till lagstiftningen som tyder på regeln skulle vara tillämplig på konkurrensnedvridningar som uppstår även på s.k. kopplade marknader eller på marknader som bara i någon form har samband med den marknad på vilken säljverksamheten bedrivs eller hur en avgränsning av marknaderna i så fall skulle göras.

En fråga som då uppstår är om det förhållandet att konfliktlösningsregeln är placerad i konkurrenslagen innebär att regeln kan vara tillämplig också på andra marknader än den där säljverksamheten bedrivs, men som har något samband med säljverksamheten. Konfliktlösningsregeln skiljer sig emellertid i flera avseenden från 2 kap. 1 och 7 §§ konkurrenslagen. Regeln utgör inte ett ständigt förbud. Den offentlige aktören behöver varken ha ingått något avtal eller ha en dominerande ställning för att konfliktlösningsregeln ska vara tillämplig. Enligt förarbetena (a. prop., s. 41 och 43) är konfliktlösningsregeln ett komplement till förbuden i konkurrenslagen. Konfliktlösningsregeln saknar dessutom motsvarighet och förebild i unionsrätten. Detta talar, enligt tingsrätten, mot att med förebild från de allmänna konkurrensbestämmelserna utsträcka konfliktlösningsregeln till att omfatta också snedvridningar som kan uppstå på angränsande marknader, särskilt som det saknas hållpunkter för hur denna avgränsning ska göras.

Mot bakgrund av vad nu sagts och då konfliktlösningsregeln kan innebära ett förbud som dessutom kan vitessanktioneras, finner tingsrätten att kommunens påtalade förfarande på tomtförsäljningsmarknaden inte kan läggas till grund för ett förbud därför att konkurrensnedvridningar kan ha uppkommit på andra marknader där kommunen inte är verksam.

Slutsats

Av vad hittills sagts blir slutsatsen att Konkurrensverkets talan ska lämnas utan bifall redan på grund av att verket dels inte åberopat någon utredning som kan ge underlag

för att kommunens förfarande leder till konkurrensskada på marknaden för försäljning av tomtmark i Växjö kommun (marknad 1), dels då konfliktlösningsregeln inte kan sägas vara tillämplig på de andra åberopade marknaderna där kommunen inte själv bedriver verksamhet (marknaderna 2-5).

Konkurrensbegränsning på de "kopplade" marknaderna?

Tingsrätten finner i detta fall ändå anledning att – under antagande att konfliktlösningsregeln är tillämplig också när den offentliga aktören och den privata aktören befinner sig på olika marknader – beröra om kommunens förfarande i säljverksamheten är konkurrensbegränsande på dessa marknader.

För bedömningen av frågan är omfattningen av kommunens säljverksamhet av betydelse. Tingsrätten kommer därför att inledningsvis redogöra för vad som framkommit i detta avseende. Rätten berör därefter de bedömningsgrunder som ska användas för att pröva om konkurrensbegränsning är för handen. Slutligen görs en bedömning av om kommunens förfarande vid säljverksamheten är konkurrensbegränsande på marknaderna.

- Omfattningen av säljverksamheten

I målet har framkommit att Växjö kommun är en betydande aktör på marknaden för försäljning av småhustomter.

Under åren 2001-2010 färdigställdes 850 villor i centrala Växjö och omkring 100 villor i övriga delar av kommunen. För 504 av dessa villor ställde kommunen ett krav på fjärrvärmeanslutning.

Det i målet påtalade förfarandet vid säljverksamheten – krav på fjärrvärmeanslutning och förbud mot värmepump – tillkom genom den s.k. Vikaholmsmodellen, som antogs under 2011.

Av förhöret med Mikael Johansson har framkommit att kommunen under de tre senaste åren sålt 43 tomter på Vikaholm med krav på anslutning till fjärrvärme och förbud mot värmepump samt att kommunen under hösten 2015 kommer att sälja 7 tomter med nämnda krav. Enligt Mikael Johansson kan det antas att kommunen i framtiden kommer att, enligt det påtalade förfarandet, sälja 15 tomter per år.

Därutöver har framkommit att kommunen under de senaste tre åren sålt 6 tomter till exploitörer. På 2 av dessa tomter har det byggts 30 småhus som omfattats av kravet och förbudet, dvs. 15 hus per tomt.

Enligt vad kommunen uppgett kan det, med beaktande av vad som långsiktigt planeras i kommunen, bedömas att kommunen under de närmaste tio åren kommer att sälja mark för småhustomter i Vikaholm.

- *Bedömningsgrunder för konkurrensbegränsning*

Frågan om kommunens säljverksamhet med det påtalade förfarandet ska avgöras utifrån om förfarandet snedvrider förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden eller hämmar förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens, eller är ägnad att göra detta.

I förarbetena (a. prop., s. 57) anges att rekvisitet *snedvrider* närmast ta sikte på situationen att det inte råder konkurrens på så lika villkor som möjligt. Det kan t.ex. vara så att den offentlige aktören behandlar andra företag olika utan saklig grund grund eller drar oberättigade fördelar av en myndighetsroll vid sidan av säljverksamheten.

Rekvisitet *hämmar* tar bl.a. sikte på de fallen att det privata alternativet faller bort eller att privata aktörer över huvud taget inte träder in på marknaden till följd av den offentlige aktörens förfarande. Det kan även vara så att de privata företagens tillväxt och utveckling i övrigt hejdas eller på annat sätt hålls tillbaka. Ett exempel kan vara att

privata företag på marknaden inte kan eller har svårt att arbeta inom ramen för vad som är ekonomiskt rimligt när den offentlige aktören sätter sina priser under självkostnadsnivå eller betar sig på något annat sätt som hämmar konkurrensen.

Begreppet *ägnat* ska spegla det inbyggda momentet fara för konkurrenshämmande effekter. Begreppet sätter i blickpunkten frågan om förfarandet till själva sin art har en sådan inriktning eller utformning som får anses i påtaglig grad riskera att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens.

Det framgår vidare (a. prop., s. 37) att prövningen bör ha utgångspunkt i beteendets långsiktiga verkningar på förutsättningarna för en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden, inte vad som sker eller kan ske på kort sikt.

Det framgår också (a. prop., s. 37 och 57) att de konkurrenshämmande effekterna bör vara av någon betydelse för att ett förbud ska komma i fråga. Något s.k. märkbarhetskrav framgår dock inte.

Det är (a. prop., s. 58) konkurrensen på vad som i konkurrensrätten betecknas som den relevanta marknaden som ska bedömas. Vid denna marknadsavgränsning bestämmer man dels produktmarknaden, dels den geografiska marknaden. Det har (Karlsson/Östman, a.a., s. 1249) uttalats att ändamålet med marknadsavgränsningen vid tillämpningen av konfliktlösningsregeln inte förefaller lika tydlig som vid tillämpning av de s.k. ständiga förbuden.

- *Kan kommunens förfarande med avseende på marknaderna 2 och 4 (nationella marknader) anses vara konkurrensbegränsande?*

Marknad 2 – produktion och försäljning av småhus i Sverige

I Sverige påbörjas, enligt vad som sagts av Konkurrensverket, byggandet av omkring 8 000 småhus i Sverige per år. I målet har framkommit att 2010 påbörjades 9 077

småhus, 2011 påbörjade 7 755 hus och 2012 påbörjades 4 750 hus. Omkring 80 procent av dessa hus torde vara prefabricerade och är i varierande grad standardiserade. Tingsrätten kan vidare godta påståendet i målet att vad gäller uppvärmning är omkring 90 procent av de nybyggda husen anpassade till att använda en frånluftvärmepump.

Parterna är inte helt samstämmiga i frågan om hur denna marknad ska avgränsas. Konkurrensverket menar, som det förstås, att produktmarknaden kan definieras som marknaden för produktion och försäljning av ”nya” småhus. Kommunen menar att marknaden kan ses som större och innefatta också alternativ till att köpa ett nyproducerat hus. Tingsrätten kan för den prövning som nu görs godta att produktmarknaden ska avse den för produktion och försäljning av nya hus.

Att husproducenterna tillhandahåller sina produkter på den svenska marknaden är parterna eniga om och tingsrätten kan godta den bedömningen.

Den relevanta marknaden är därmed, som Konkurrensverket också menat, den för produktion och försäljning av småhus i Sverige.

Enligt Konkurrensverket slår kommunens förfarande – kravet på fjärrvärmeanslutning och förbud mot värmepump – mot den standardlösning med värmepump som husfabrikanterna tillämpar och leder till att marknadsunderlaget krymper och att deras tillväxt och utveckling hålls tillbaka. Enligt verket förvärras dessutom begränsningen av att många andra kommuner i södra delen av Sverige ställer upp liknande krav.

Som inledningsvis sagts kan det som utgångspunkt tas att det nybyggs omkring 8 000 småhus i Sverige per år. Enligt vad som framkommit har kommunens förfarande hittills kommit ett tillämpas på 15 tomtförsäljningar per år. Det kan antas att förfarandet framöver kommer att tillämpas på lika många tomtförsäljningar per år. Enligt tingsrätten kan detta inte sägas vara, eller förväntas vara, av någon betydelse för konkurrensen.

Tingsrätten kan i detta fall inte godta att det vid effektbedömningen ska tas hänsyn till att 18 andra kommuner har ett ”fjärrvärmekrav”. Någon utredning om vad dessa kommuners krav innebär har inte lagts fram. Förhållandena i dessa kommuner kan också vara helt andra än i Växjö kommun.

Marknad 4 – distribution av värmepumpar till småhus i Sverige

Tingsrätten kan – på skäl som Konkurrensverket anfört – godta att denna relevanta marknad utgörs av distribution av alla typer av värmepumpar i Sverige.

Enligt Konkurrensverket innebär kommunens förfarande utebliven installation av värmepumpar i småhusen i Vikaholm och därmed en utebliven potentiell affär för en distributör av värmepumpar.

På motsvarande skäl som sagts under Marknad 2 kan detta enligt tingsrätten inte innebära någon konkurrensskada av betydelse. Härtill kommer att distributörernas marknadsunderlag kan förväntas vara större än husfabrikanternas. I målet har från kommunens sida nämnts att under 2012 gjordes omkring 40 000 värmepumpsinstallationer i småhus.

Inte heller kan för denna nationella marknad hänsyn tas till att också andra kommuner har fjärrvärmekrav, på skäl som tidigare sagts.

- *Kan kommunens förfarande med avseende på marknaderna 3 och 5 (regionala marknader) anses vara konkurrensbegränsande?*

Marknad 3 – återförsäljning och installation av värmepumpar till småhus i Kronobergs län

Enligt Konkurrensverket utgör den relevanta marknaden återförsäljning och installation av värmepumpar i Kronobergs län. På den relevanta produktmarknaden ingår inte installation av fjärrvärmecentraler. Enligt kommunen däremot är det ofta samma företag som installerar värmepumpar och fjärrvärmecentraler. Kommunen har i detta hänseende hänfört sig till att av elva tillfrågade installatörer av värmepumpar har sex uppgett att de installerar också fjärrvärme och att de återstående fem lätt kan ställa om till att installera fjärrvärmecentraler, eftersom det är mindre komplicerat att arbeta med fjärrvärme än med värmepumpar.

När det gäller den geografiska marknaden har det, av vad Lars Andersson har berättat, framkommit att det finns 6-8 konkurrerande företag vilka alla marknadsför sig lokalt, dvs. i Kronoberg och bara undantagsvis och i enstaka fall marknadsför sig utanför Kronoberg. Det får därigenom anses ha framkommit att den relevanta geografiska marknaden är Kronobergs län.

Även med godtagande av Konkurrensverkets avgränsning av den relevanta marknaden – dvs. en marknad som inte avser installation av fjärrvärmecentraler och omfattar Kronobergs län – uppkommer frågan vilken effekt som kommunens förfarande kan anses ha för konkurrensen på marknaden, som i detta fall kan ses som regional och därmed mindre än de två tidigare berörda marknaderna.

Som framkommit om omfattningen av kommunens säljverksamhet har kommunen, sedan Vikaholmsmodellen infördes och konfliktlösningsregeln trädde i kraft, sålt omkring 15 tomter per år under det påtalade förfarandet. Därutöver har tomter sålts till exploatörer som uppfört ett visst antal hus per tomt.

Mot det får ställas kommunens uppgifter om att marknaden för återförsäljning och installation av värmepumpar. Enligt kommunen installerades 40 000 värmepumpar i Sverige år 2012. Kronobergs län har omkring 2,6 procent av småhusbeståndet i Sverige. Om man antar att länet har ungefär samma andel av installationerna innebär detta cirka 1 000 pumpar. Mot den bakgrunden framstår kommunens försäljning av tomter med fjärrvärmekrav och förbud mot värmepump som alltför liten för att vara av betydelse för konkurrensen.

Marknad 5 – brunnborrning i Växjö med tio mils omnejd

Tingsrätten delar Konkurrensverkets uppfattning att arbetet med att borra en s.k. energibrunn för bergvärme är snarlikt med att borra en brunn för vatten. Den relevanta produktmarknaden är därmed, som verket också menat, marknaden för brunnborrning i en vidare betydelse än att enbart borra en energibrunn.

När det gäller den geografiska marknaden finner tingsrätten att redan det förhållandet att en genomsnittlig borrhälsfirma får sägas vara ett s.k. småföretag talar för att verksamhetsområdet inte får vara för vidsträckt. Ett sådant företag kan ha inte för höga res- och transportkostnader. Av förhören med Lars Andersson och Johan Barth framgår också att geografisk avgränsning om tio mils radie från Växjö framstår som riktig.

Frågan är också här om kommunens förfarande kan vara, eller förväntas vara, av någon betydelse för konkurrensen på denna marknad.

Som inledningsvis sagts är den relevanta produktmarknaden i detta fall förhållandevis vid; den omfattar inte bara borring för energibrunnar. Redan det talar för att kommunens förfarande har en begränsad betydelse i konkurrenshänseende. Som kommunen vidare, med stöd av sin utredning framhållit, får det antas att bergvärme sällan aktualiseras som uppvärmningsform för nya hus som i Vikaholm. Bergvärme är,

enligt kommunen, ett värmealternativ för befintliga hus som har sämre isolering än vad nya småhus har. Mot den bakgrunden framstår, enligt tingsrätten, omfattningen av kommunens säljverksamhet med förfarandet som alltför liten för att vara av någon betydelse för konkurrensen på denna marknad.

Sammanfattningsvis

Tingsrättens bedömningar innebär att Konkurrensverkets förbudstalan ska lämnas utan bifall. Verket har, enligt tingsrätten, inte åberopat och företett någon sådan utredning som kan ge underlag för att kommunens förfarande leder till en konkurrensskada på marknad 1. Enligt tingsrättens bedömning är vidare konfliktlösningsregeln i detta fall inte tillämplig på marknaderna där kommunen inte bedriver någon säljverksamhet.

Tingsrätten har därutöver funnit anledning att, i och för sig, något beröra frågan om konkurrensbegränsning på på marknaderna 2-5.

Med gjorda bedömningar har tingsrätten inte funnit anledning att gå in på frågan om försvarbarhet.

Rättegångskostnader

Med utgången i målet får Växjö kommun anses ha rätt till ersättning av allmänna medel för rättegångskostnader som varit skäligen motiverade för att kommunen skulle kunna ta tillvara sin rätt (8 kap. 15 § konkurrenslagen och 31 kap. 2 § rättegångsbalken).

Kommunen har yrkat ersättning med 3 417 857 kr. Av yrkandet avser 2 410 035 kr ersättning för ombudsarvode och 1 007 822 kr ersättning för utlägg, i huvudsak kostnader för sakkunnigutlåtanden.

Konkurrensverket har överlämnat frågan om skäligheten av ombudsarvodet till tingsrätten. När det gäller utlägg har verket menat att ersättningen för sakkunnigutlåtande (Lundvall) i de konkurrensbegränsande frågorna bör begränsas till 400 000 kr mot begärda 652 975 kr.

Målet inleddes i juni 2013. Konkurrensverkets talan, utredning och bevisning får sägas ha varit förhållandevis komplex och omfattande. Även skriftväxlingen får sägas ha varit omfattande, inte minst från kommunens sida. Parterna har åberopat omfattande skriftlig bevisning och hörande av ett flertal personer. Huvudförhandling i målet genomfördes under sju dagar.

Målet får sägas ha varit av stor betydelse för kommunen. Det har därför varit motiverat med ett omfattande arbete av ombuden. Emellertid måste kommunens talan, särskilt i frågor om försvarbarhet och vissa frågor som inte har med snedvridning av konkurrens att göra, sägas ha präglats av en viss vidlyftighet. Tingsrätten finner att en skälig ersättning för ombudsarvode i detta fall är 1 900 000 kr.

Tingsrätten finner att kostnaden för utlägg i de konkurrensbegränsande frågorna är skälig. Kommunen ska alltså tillerkännas ersättning för utlägg med begärt belopp.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (DV 401, vad där sägs om hovrätt ska i stället avse Marknadsdomstolen)

Överklagande, ställt till Marknadsdomstolen, senast den 7 december 2015. Det krävs prövningstillstånd.

Tomas Norström

Malou Ålander

I avgörandet har, som ekonomiska experter, docenterna Jens Josephson och Anders Liljenberg deltagit. Rätten är enig.



SVERIGES DOMSTOLAR

ANVISNING FÖR ÖVERKLAGANDE - DOM I TVISTEMÅL

Den som vill överklaga tingsrättens dom, eller ett i domen intaget beslut, ska göra detta skriftligen.

Skrivelsen ska skickas eller lämnas till tingsrätten. Överklagandet prövas av den hovrätt som finns angiven i slutet av domen.

Överklagandet ska ha kommit in till tingsrätten **inom tre veckor** från domens datum. Sista dagen för överklagande finns angiven på sista sidan i domen.

Har ena parten överklagat domen i rätt tid, får också motparten överklaga domen (s.k. **anslutningsöverklagande**) även om den vanliga tiden för överklagande har gått ut. Överklagandet ska också i detta fall skickas eller lämnas till tingsrätten och det måste ha kommit in till tingsrätten **inom en vecka** från den i domen angivna sista dagen för överklagande. **Om det första överklagandet återkallas eller förfaller kan inte heller anslutningsöverklagandet prövas.**

Samma regler som för part gäller för den som inte är part eller intervenient och som vill överklaga ett **i domen intaget beslut** som angår honom eller henne. I fråga om sådant beslut finns dock inte någon möjlighet till anslutningsöverklagande.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i hovrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Hovrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står tingsrättens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till hovrätten varför klaganden anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om

1. den dom som överklagas med angivande av tingsrättens namn samt dag och nummer för domen,
2. parternas namn och hemvist och om möjligt deras postadresser, yrken, personnummer och telefonnummer, varvid parterna benämns klagande respektive motpart,
3. den ändring av tingsrättens dom som klaganden vill få till stånd,
4. grunderna (skälen) för överklagandet och i vilket avseende tingsrättens domskäl enligt klagandens mening är oriktiga,
5. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
6. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Har en omständighet eller ett bevis som åberopas i hovrätten inte lagts fram tidigare, ska klaganden i mål där förlikning om saken är tillåten förklara anledningen till varför omständigheten eller beviset inte åberopats i tingsrätten. Skriftliga bevis som inte lagts fram tidigare ska ges in samtidigt med överklagandet. Vill klaganden att det ska hållas ett förnyat förhör eller en förnyad syn på stället, ska han eller hon ange det och skälen till detta. Klaganden ska också ange om han eller hon vill att motparten ska infinna sig personligen vid huvudförhandling i hovrätten.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans/hennes ombud.

Ytterligare upplysningar lämnas av tingsrätten. Adress och telefonnummer finns på första sidan av domen.

Om ni tidigare informerats om att förenklad delgivning kan komma att användas med er i målet/ärendet, kan sådant delgivningssätt också komma att användas med er i högre instanser om någon överklagar avgörandet dit.